

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN  
Fraternité-Justice-Travail

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE



**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II  
POUR L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR**

OPTION :  
*Management*

FILIÈRE :  
*Management  
des Services Publics (MSP)*

Promotion 2010-2012

**RÉFLEXION POUR UNE MEILLEURE PARTICIPATION  
DES ORGANISATIONS PAYSANNES AU PROCESSUS  
D'ÉLABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES  
POLITIQUES AGRICOLES AU BENIN : CAS DE LA  
PNOPPA**

R é a l i s é e t s o u t e n u p a r :

**Comlan AZAN**

S o u s l a s u p e r v i s i o n d e :

**Tuteur de stage :**

**M. Euloge VIDÉGLA**

*Ingénieur agronome,  
Chef du Service d'analyse et des prévisions  
sectorielles à la DPP/MAEP*

**Directeur de mémoire :**

**Dr. Bio Goura SOULÉ**

*Enseignant à l'ENAM  
Chargé de Programme au Laboratoire  
d'Analyse Régionale et d'Expertise Sociale  
(LARES)*

Février 2013



# IDENTIFICATION DU JURY

---

**PRÉSIDENT** : Dr. Albert ATTOLOU

---

**VICE-PRÉSIDENT** : M . Hugues TCHIBOZO

---

**MEMBRE** : Mme Gertrude GAZARD

---

## DÉCLARATION D'ENGAGEMENT

**L'École Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.**

## DÉDICACE

*Je dédie ce travail à ma fille **Ophira Bienveillance**, à mon épouse **Annie Valérie**, et à mes **parents et proches**, pour les encouragements et le soutien moral qu'ils m'ont apportés constamment durant la formation à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), et qui ont été pour moi une des principales sources de motivation.*

# REMERCIEMENTS

La réalisation du présent travail de recherche a été rendue possible grâce à la contribution de nombreux acteurs. Les contacts à tous les niveaux ont été très enrichissants et se sont déroulés dans une atmosphère de bonne collaboration. Pour cela, nous tenons à remercier :

- **M. Bio Goura SOULÉ**, notre *directeur* de mémoire qui, malgré ses lourdes responsabilités professionnelles, a accepté volontiers et a eu le temps nécessaire et la patience pour nous accompagner dans la réalisation du présent travail ;
- **M. Euloge VIDÉGLA**, notre tuteur de stage, *chef* du Service d'Analyse et des Prévisions sectorielles à la Direction de la Programmation et de la Prospective du MAEP, *pour sa précieuse contribution à la réalisation de ce travail* et qui, tout au long des trois mois de stage, nous a laissé une grande autonomie d'action ;
- **L'administration de l'ENAM et tous les enseignants** *pour leur détermination à faire des étudiants de cette école, de véritables professionnels ;*
- **La Plate-forme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles** à travers le président et ses principaux collaborateurs *pour les informations précieuses qu'ils ont fournies sur la problématique de notre étude, ainsi que l'accès aux différents documents de travail ;*
- **L'ensemble des cadres et agents du MAEP** *pour les échanges ayant permis de recadrer la méthodologie de travail et la problématique de recherche, ainsi que pour les facilités qu'ils nous ont accordées dans la recherche des informations ;*
- **Nos condisciples de promotion** pour lesquels, grâce à leur présence et leur sympathie, notre séjour à l'ENAM a été rendu agréable. Leur apport intellectuel lors de nos travaux d'équipe a fort bien enrichi le nôtre ;

Que toutes ces **personnes ressources** qui ont fait preuve de *disponibilité*, de *coopération* et qui ont manifesté un *soutien* et un *intérêt* particuliers tout au long de notre formation, de nos travaux de recherche et de rédaction soient vivement remerciées, parce que leurs critiques, leurs observations et leurs suggestions ont facilité la réalisation de ce mémoire.

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

<b>ABéPROFA</b>	:	Agence Béninoise de Promotion des Filières Agricoles
<b>ABSSA</b>	:	Agence Béninoise de la Sécurité Sanitaire des Aliments
<b>ADMA</b>	:	Agence de Développement de la Mécanisation Agricole
<b>AFD</b>	:	Agence Française de Développement
<b>AFDI</b>	:	Association Française de Développement Intégré
<b>AG</b>	:	Assemblée Générale
<b>Agriterra</b>	:	Organisations des producteurs des Pays-Bas
<b>al.</b>	:	Et les autres co-auteurs
<b>ANEP-B</b>	:	Association Nationale des Eleveurs de Porcs du Bénin
<b>ANM</b>	:	Association Nationale des Mareyeuses
<b>ANOPER</b>	:	Association Nationale des Organisations Professionnelles d'Eleveurs de Ruminants
<b>APAH</b>	:	Agence de Promotion des Aménagements Hydro-agricoles
<b>BE</b>	:	Bureau Exécutif
<b>BM</b>	:	Banque Mondiale
<b>CA</b>	:	Conseil d'Administration
<b>CAGIA</b>	:	Centrale d'Achat et de Gestion des Intrants Agricoles
<b>CCRB</b>	:	Cadre de Concertation des Riziculteurs du Bénin
<b>CCS</b>	:	Conseil Communal de Suivi
<b>CDS</b>	:	Conseil Départemental de Suivi
<b>CEDEAO</b>	:	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>CENAGREF</b>	:	Centre National de Gestion des Réserves de Faune
<b>CeRPA</b>	:	Centre Régional pour la Promotion Agricole
<b>CET</b>	:	Cellule d'Exécution Technique
<b>CF</b>	:	Collège des Femmes
<b>Cf.</b>	:	Confère
<b>CIRAD</b>	:	Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement
<b>CNAB</b>	:	Chambre Nationale d'Agriculture du Bénin
<b>CNOS</b>	:	Conseil National d'Orientation et de Suivi
<b>CRS</b>	:	Conseil Régional de Suivi
<b>C2A</b>	:	Coordination Sud
<b>DFID</b>	:	Department For International Development
<b>DPDR</b>	:	Déclaration de Politique de Développement Rural
<b>DPP</b>	:	Direction de la Programmation et de la Prospective
<b>DRFM</b>	:	Direction des Ressources Financières et du Matériel
<b>DRH</b>	:	Direction des Ressources Humaines
<b>ECOWAAP</b>	:	Economic Community of West African Agriculture Policy
<b>ENAM</b>	:	École Nationale d'Administration et de Magistrature
<b>FENAPAB</b>	:	Fédération Nationale des Producteurs d'Anacarde du Bénin
<b>FIDA</b>	:	Fonds International de Développement Agricole
<b>Fig.</b>	:	Figure
<b>FMI</b>	:	Fonds Monétaire International
<b>FNPPH</b>	:	Fédération Nationale des Producteurs de Palmiers à Huile
<b>FONGS</b>	:	Fédération des ONG sénégalaises
<b>FRAO</b>	:	Fédération des Réseaux d'Organisations paysannes d'Afrique de l'Ouest
<b>FUPRO-B</b>	:	Fédération des Unions de Producteurs du Bénin
<b>GEA-B</b>	:	Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin
<b>GiZ</b>	:	Coopération Internationale Allemande
<b>G20</b>	:	Groupe des 20 Etats les plus industrialisés au monde.
<b>IBM</b>	:	International Business Machines

<b>IFDC</b>	:	Centre International de Développement des Engrais [en français]
<b>Ipar</b>	:	Initiative prospective agricole et rurale
<b>IR</b>	:	Inter- Réseau
<b>IRAM</b>	:	Institut de Radioastronomie Millimétrique
<b>LCSSA</b>	:	Laboratoire Central de Sécurité Sanitaire des Aliments
<b>LDPDR</b>	:	Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural
<b>MAC</b>	:	Ministère de l'Agriculture et de la Coopération
<b>MAEP</b>	:	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
<b>MAP</b>	:	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
<b>MDR</b>	:	Ministère du Développement Rural
<b>MDRAC</b>	:	Ministère du Développement Rural et de l'Action Coopérative
<b>MDRC</b>	:	Ministère du Développement Rural et de la Coopération
<b>MPDEAP</b>	:	Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique
<b>OCDE</b>	:	Organisation de Coopération et de Développement Economique
<b>ONG</b>	:	Organisation Non Gouvernementale
<b>ONS</b>	:	Office National de Soutien des Revenus agricoles
<b>OP</b>	:	Organisation Paysanne
<b>OPA</b>	:	Organisation Professionnelle Agricole
<b>Paar</b>	:	Projet agricole et agroalimentaire régional
<b>PADER</b>	:	Programme d'Appui au Développement des Emplois Ruraux
<b>PAOPA</b>	:	Programme d'Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles
<b>PASCIb</b>	:	Plateforme des Acteurs de la Société Civile du Bénin
<b>PIB</b>	:	Produit Intérieur Brut
<b>PNIA</b>	:	Programme National d'Investissement Agricole
<b>PNOPPA</b>	:	Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles
<b>PRSA</b>	:	Programme de Restructuration du Secteur Agricole
<b>PRSC</b>	:	Poverty Reduction Support Credit (Crédit d'appui à la réduction de la Pauvreté)
<b>PS</b>	:	Problème spécifique
<b>PSRSA</b>	:	Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole
<b>PTF</b>	:	Partenaire technique et financier
<b>RACI</b>	:	Matrice de responsabilité : Responsable - Accountable - Consulted - Informed
<b>ROPPA</b>	:	Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest
<b>SE</b>	:	Suivi-Evaluation
<b>SGM</b>	:	Secrétariat Général du Ministère
<b>SNV</b>	:	Schweizerische Normen-Vereinigung, (Organisation Néerlandaise de Développement)
<b>SONAPRA</b>	:	Société Nationale pour la Promotion Agricole
<b>SYNPA</b>	:	Synergie Paysanne
<b>TBE</b>	:	Tableau de Bord de l'Etude
<b>UCP</b>	:	Union Communale des Producteurs
<b>UDP</b>	:	Union Départementale des Producteurs
<b>UE</b>	:	Union Européenne
<b>UEMOA</b>	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
<b>UGV</b>	:	Union des Groupements Villageois
<b>URP</b>	:	Union Régionale des Producteurs
<b>UNAPEMAB</b>	:	Union Nationale des Pêcheurs Marins et Assimilés du Bénin
<b>UPA-DI</b>	:	Union des Producteurs Agricoles - Développement International
<b>§</b>	:	Paragraphe

## LISTE DES TABLEAUX

N° d'ordre	Titres	Pages
Tableau 1 :	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	p.29
Tableau 2 :	Tableau de bord de l'étude (TBE).....	p.43
Tableau 3 :	Degré d'implication de la PNOPPA dans les organes de mise en œuvre du PSRSA.....	p.54
Tableau 4 :	Effectif de chaque catégorie de la population cible (enquête).....	p.58
Tableau 5 :	Codification des variables (avant dépouillement)...	p.66
Tableau 6 :	Présentation globale des résultats (après dépouillement).....	p.67
Tableau 7 :	Avis des enquêtés sur la cause du PS1.....	p.68
Tableau 8 :	Avis des enquêtés sur la cause du PS2.....	p.69
Tableau 9 :	Avis des enquêtés sur la cause du PS3.....	p.70
Tableau 10 :	Présentation des approches de solutions.....	p.78
Tableau 11 :	Présentation des mesures d'accompagnement (conditions de mise en œuvre) .....	p.80
Tableau 12 :	Synthèse de l'étude (synopsis).....	p. 81
Tableau 13 :	Liste des OP membres de la PNOPPA.....	p.93

## LISTE DES ENCADRES

<b>Encadré 1 :</b>	Les acquis de la PNOPPA au terme de la relecture du PSRSA .....	p.23
<b>Encadré 2 :</b>	Les atouts : forces et opportunités (état des lieux).....	p.27
<b>Encadré 3 :</b>	Les problèmes : faiblesses et menaces (état des lieux).....	p.28
<b>Encadré 4 :</b>	Présentation synthétique de la démarche méthodologique d'élaboration d'une politique agricole....	p.34
<b>Encadré 5 :</b>	Le cycle du changement selon Prochaska et Di Clemente..	p.49

## LISTE DES FIGURES

<b>Fig. 1 :</b>	Taille de chacune des OP affiliées à la PNOPPA .....	p.16
<b>Fig. 2 :</b>	Implication des OP dans le développement du secteur agricole .....	p.21
<b>Fig. 3 :</b>	Opinion des enquêtés sur la cause du PS1.....	p.102
<b>Fig. 4 :</b>	Opinion des enquêtés sur la cause du PS2.....	p.103
<b>Fig. 5 :</b>	Opinion des enquêtés sur la cause du PS3 .....	p.104

## GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE

**Agriculture familiale** : « On entend par agricultures familiales les agricultures qui lient fortement activités économiques et structure familiale. Ce lien transparait dans les décisions sur le choix des activités, l'organisation du travail la transmission du patrimoine. Les agricultures familiales sont très diverses (...). Cette forme d'agriculture se distingue d'une autre agriculture que l'on peut qualifier de **capitaliste** au sens où un propriétaire fournit le capital, emploie des salariés et cherche à rémunérer le capital investi, non le travail » (C2A, 2010).

**Participation** : La participation désigne l'ensemble des modes par lesquels un acteur, y compris le public, peut contribuer de manière directe à l'élaboration d'un projet, une politique agricole dans le contexte de notre étude. La *concertation*, *l'association* ou la *codécision* sont différents modes de participation. (DAVIRON et al., 2004)

**Organisations paysannes (OP)** : Ce sont des organisations de producteurs (associations, coopératives ou syndicats d'agriculteurs et/ou d'éleveurs) formellement constituées et dont les membres se sont mis ensemble pour améliorer le revenu de leurs exploitations respectives par le biais de l'amélioration de leur production agricole, la commercialisation de leurs produits ou leur transformation... (OCDE, 2001)

**Organisation Professionnelle Agricole (OPA)** : Un regroupement de personnes qui exercent une activité dans le secteur agricole (agriculture, élevage et pêche) dans le but de satisfaire des besoins qui leur sont communs : amélioration des conditions de travail et de revenu. (EDICEF, 1998)

**Politique agricole** : Elle se définit idéalement comme l'ensemble des mesures d'intervention publique stables dans le temps, dotées de moyens inscrits dans la durée, articulées entre elles, et qui sont mises en œuvre dans le secteur agricole afin d'atteindre des objectifs conformes aux préférences collectives d'une nation, d'une région. (DAVIRON et al. 2004)

**Représentativité** [des producteurs]: Qualité reconnue aux leaders et aux OPA pour défendre les intérêts des producteurs ou parler en leur nom auprès de leurs interlocuteurs (pouvoir public, PTF ou autres). Elle assure une bonne interface entre producteurs, pouvoirs publics et PTF. (Alpha & Omega, 2008)

**Sécurité alimentaire :** Le concept de **sécurité alimentaire** fait référence à la disponibilité ainsi qu'à l'accès à la [nourriture](#) en quantité et en qualité suffisantes. La sécurité alimentaire comporte quatre dimensions : (i) disponibilité (production intérieure, capacité d'importation, de stockage et aide alimentaire), (ii) accès (dépend du pouvoir d'achat et de l'infrastructure disponible), (iii) stabilité (des infrastructures mais aussi stabilité climatique et politique) et (iv) qualité et [sécurité sanitaire](#) (salubrité/hygiène, non toxicité, accès à l'eau potable). La sécurité alimentaire dépasse la notion d'[autosuffisance](#) alimentaire et celle de seule [sécurité sanitaire des aliments](#), qui a trait à l'[hygiène](#) et à l'[innocuité](#) des aliments, ainsi qu'au maintien de leur [salubrité](#). (Wikipédia, 2011)

**Souveraineté alimentaire :** le « droit pour tout pays ou ensemble de pays à définir sa politique agricole dans l'intérêt de ses populations, à développer et protéger ses productions et ses marchés afin que ceux-ci puissent satisfaire les besoins d'une alimentation saine, suffisante, culturellement et culturellement acceptable et qu'ils soient également le socle pour une rémunération juste du labeur des exploitations familiales agricoles». (ROPPA, 2010)

## RÉSUMÉ

Dans tous les pays, qu'elles soient informelles, reconnues, éphémères, souples, de grande ou de petite taille, les organisations paysannes (OP) sont à la fois le lieu d'expression des intérêts de paysans et un moyen d'atteindre les objectifs qu'elles se fixent. Ces OP constituent un maillon essentiel dans le développement rural et agricole. C'est donc pour appréhender leur capacité réelle à participer au processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques agricoles que nous avons effectué notre stage à la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA). Au cours de ce stage, nous avons procédé à un état des lieux aussi bien sur les mécanismes de fonctionnement de la PNOPPA que sur ses capacités d'organisation et de proposition. Cet état des lieux a révélé le problème général d'une faible implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles. Ce problème général est en fait la résultante de trois autres problèmes spécifiques que sont :

- 👉 un climat de méfiance entre l'administration du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et les OP,
- 👉 une faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP, et
- 👉 une inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP.

Pour contribuer à la résolution de ces problèmes, nous nous sommes fixé un certain nombre d'objectifs. L'objectif général de développement est de contribuer à une meilleure implication des organisations paysannes dans les politiques agricoles. Les objectifs spécifiques de développement qui en découlent sont :

- proposer des actions d'instauration d'un climat de confiance réciproque entre l'administration du MAEP et les OP,
- suggérer des approches facilitant l'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les Organisations paysannes, et

- suggérer les mesures d'efficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP.

Dans le but d'atteindre efficacement ces objectifs, nous avons réalisé une enquête à partir d'un canevas qui nous a permis de conduire des entretiens avec trois (3) catégories d'acteurs : MAEP - OP - Personnes ressources. Mais avant, nous avons formulé un certain nombre d'hypothèses de recherche libellées comme suit :

**Hypothèse 1 :** La crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur explique le climat de méfiance qui affecte les relations entre l'administration du MAEP et les OP.

**Hypothèse 2 :** Le manque de sessions de formation et de renforcement de capacité au profit des OP explique leur faible capacité à s'approprier les politiques et stratégies sectorielles.

**Hypothèse 3 :** L'inefficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP est due à son faible niveau de décentralisation.

Les résultats de notre enquête ont confirmé toutes les trois hypothèses de recherche.

Nous avons, pour finir, proposé des mesures d'éradication des causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques. Ces approches de solutions vont de la promotion d'un partenariat efficace qui valorise la place des OP dans le pilotage, la coordination et l'exécution des politiques agricoles à la dynamisation du dispositif de concertation, en passant par un renforcement des capacités techniques et opérationnelles des organisations paysannes en matière de négociation, de gestion et de suivi-évaluation des politiques agricoles.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

#### CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE

##### Section 1: DU MAEP A LA PNOPPA : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

- § 1 - Le cadre contextuel de l'étude : le MAEP et la PNOPPA
- § 2 - La restitution des observations de stage : état des lieux

##### Section 2: CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE D'UNE MEILLEURE IMPLICATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LA DEFINITION DES POLITIQUES AGRICOLES ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION

- § 1 - Choix et spécification de la problématique
- § 2 - Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

### CHAPITRE PREMIER

#### CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE

##### Section 1: CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE POUR UNE MEILLEURE IMPLICATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES

- § 1 - Les objectifs, les hypothèses et le tableau de bord de l'étude
- § 2 - La revue de littérature

##### Section 2: MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE

- § 1 - La dimension empirique de l'étude
- § 2 - La dimension théorique de l'étude

### CHAPITRE DEUXIÈME

#### COLLECTE, ANALYSE DES DONNEES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

##### Section 1: COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

- § 1 - Collecte et traitement des données
- § 2 - Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

##### Section 2: APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLEURE PARTICIPATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES AUX POLITIQUES AGRICOLES ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

- § 1 - Les approches de solutions
- § 2 - Les conditions de mise en œuvre des solutions

## CONCLUSION GÉNÉRALE

## BIBLIOGRAPHIE

## ANNEXES

## TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'agriculture béninoise occupe une place prépondérante dans l'économie nationale. Elle joue un rôle essentiel dans le processus de développement économique et social. Le secteur rural, qui concerne 70% de la population active, contribue pour 32% en moyenne à la formation du Produit Intérieur Brut (PIB), procure 75 à 90% des recettes d'exportation (notamment le coton), participe à hauteur de 15% aux recettes de l'Etat et fournit environ 70% des emplois<sup>1</sup>. Le Bénin dispose d'un potentiel agro pastoral considérable qui fait que le secteur agricole est au centre des priorités de développement. La diversité agro écologique du pays offre à chacune des régions naturelles, les possibilités d'un développement agricole diversifié, basé notamment sur des filières agricoles porteuses de croissance. L'émergence et le développement de ces filières ont été possibles en grande partie grâce à la politique agricole menée depuis 1991 et portant sur des instruments spécifiques ayant permis la structuration des organisations paysannes, le développement des infrastructures d'appui à la production et la commercialisation, l'amélioration des systèmes de production, ainsi que la préservation de la base productive de la paysannerie, entre autres.

En effet, les organisations de producteurs (« OP » : associations, coopératives ou syndicats d'agriculteurs et/ou d'éleveurs) jouissent d'un poids particulier dans la société civile subsaharienne et en particulier ouest-africaine. Dans la mesure où la majorité de la population pratique l'agriculture, elles ont la force du nombre. Elles disposent de plus d'un ancrage solide et d'une structure représentative depuis les villages jusqu'au niveau national<sup>2</sup>. Elles se sont positionnées comme des acteurs incontournables des pouvoirs publics. **Est-ce à dire qu'elles font l'objet d'une écoute renforcée de la part des pouvoirs publics ?**

<sup>1</sup> Ces statistiques citées sont issues de (a) Rapport de performances du secteur agricole, gestion 2011, (b) Rapport d'audit institutionnel et organisationnel du MAEP, 2009, (c) PSRSA, (iv) Annuaire statistique 2008-2009 du MAEP.

<sup>2</sup> INTER-RESEAUX : Bulletin de synthèse sur la souveraineté alimentaire, n°1, mai 2011.

Longtemps restée le parent pauvre du développement, l'agriculture connaît aujourd'hui un regain d'intérêt de la part de la communauté internationale et des Etats africains. La crise alimentaire de 2008 n'a fait que confirmer ce mouvement, dans la mesure où elle a été pour beaucoup le révélateur d'un déficit de régulation et d'investissement dans ce secteur. Les discussions actuelles autour de la volatilité des prix des matières premières agricoles, notamment dans le cadre du G20, vont également dans ce sens. Après des années marquées par les plans d'ajustement structurels et le désengagement des Etats des économies, la première décennie des années 2000 apparaît comme celle de la réhabilitation des politiques publiques en Afrique en particulier dans le secteur agricole. En 2003 à Maputo, les Etats d'Afrique se sont engagés à consacrer à l'agriculture au moins 10% de leur budget<sup>3</sup>. Au niveau sous régional, la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a entrepris dès 2004 l'élaboration d'un cadre de politique agricole commune aux pays membres, l'Ecowap, qui sera adoptée en 2005 à Accra.

Dès 2001, le Bénin a amorcé une réflexion sur les grands choix de politiques agricoles. Parallèlement à ces changements, les organisations de producteurs agricoles (OP) ainsi que celles de la société civile, qui se sont amplement structurées suite aux libéralisations des années 90, semblent avoir atteint le statut de « partenaires sociaux » pour les autorités allant jusqu'à collaborer à la conception des politiques. En témoigne leur participation remarquée à l'élaboration du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) et du Plan National d'Investissement Agricole (PNIA).

Fortes d'un processus d'institutionnalisation en cours et face à la réhabilitation des politiques agricoles, **les OP ouest-africaines en général et celles béninoises en particulier, bénéficient-elles aujourd'hui d'un contexte**

---

<sup>3</sup> Le Bénin n'atteint pas encore cet objectif de **10%**. En effet, pour le Budget Général de l'Etat (BGE), gestion 2013 qui se chiffre à 1 009 847 000 000 FCFA, il est consacré à l'agriculture (MAEP) 57 283 102 000 FCFA, ce qui représente un ratio BGE/MAEP : **5,67%**. Des efforts méritent d'être fournis pour combler le gap de **4,33%**.

## **favorable pour influencer les politiques publiques dans le sens de leurs revendications ?**

A partir du thème intitulé « **Réflexion pour une meilleure participation des organisations paysannes au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles au Bénin : cas de la PNOPPA** », nous avons la modeste ambition d'aborder la question de l'implication des OP dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et stratégies sectorielles. Pour ce faire, nous avons structuré le document en trois (3) chapitres. Le premier chapitre situe l'étude dans son cadre contextuel et présente un état des lieux sur la problématique ; le deuxième conçoit le cadre théorique de la recherche ainsi que la méthodologie adoptée. Le troisième chapitre quant à lui, analyse les données collectées, présente les résultats de l'étude et formule, pour finir, quelques suggestions pour l'amélioration des pratiques actuelles.

# CHAPITRE PRELIMINAIRE

---

## CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE A LA PNOPPA ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE

Dans ce chapitre, nous présentons premièrement l'organisation et le fonctionnement de notre lieu de stage : la Plate-forme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA). Ensuite, nous restituons les observations faites au cours de notre stage ; ce qui nous permettra plus loin de cibler la problématique de l'étude.

## **Section 1 : DU MAEP A LA PNOPPA : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE**

Dans cette première section, il est question de présenter le cadre contextuel de l'étude (§.1). Ensuite, nous rendons compte des observations qui ont été faites au cours de notre stage au sein de cette structure (§.2).

### **§ 1 - LE CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE : LE MAEP ET LA PNOPPA**

Ce paragraphe vise à présenter très sommairement le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), puis particulièrement la Plate-forme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA).

## A. Présentation du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP)

Nous présentons dans un premier temps le profil historique de ce ministère depuis son existence à nos jours, puis nous en esquissons sa structuration.

### 1. Profil historique du MAEP

Créé le 16 juillet 1958, le Ministère en charge du développement rural a été successivement dénommé Ministère de l'Agriculture et du Paysannat (MAP) de 1958 à 1962, Ministère de l'Agriculture et de la Coopération (MAC) de 1963 à 1964, Ministère du Développement Rural et de la Coopération (MDRC) en 1964, Ministère du Développement Rural et de l'Action Coopérative (MDRAC) en 1970, Ministère du Développement Rural (MDR) en 1991, puis Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) en 2001. Ces différentes mutations ont toujours été motivées par la recherche d'une plus grande efficacité au plan stratégique (vision, orientation, axe programmatique), au plan organisationnel des actions (pertinence et coût/efficacité) et au plan des impacts sur les groupes cibles (améliorations des conditions de vie des populations, sécurité alimentaire, amélioration des revenus et création de la richesse nationale). Ainsi, conformément à l'article 1<sup>er</sup> du Décret n°2012-541 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MAEP, ledit ministère a pour mission « *la conception, la coordination, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière d'amélioration de la production, des revenus des producteurs des secteurs de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche et du niveau de vie des populations, conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux vision et politique de développement du Gouvernement* ».

Afin d'accomplir la mission qui est la sienne, le MAEP est structuré ainsi qu'il suit :

## 2. Structuration du MAEP

En nous référant au nouvel organigramme<sup>4</sup> du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) cité en annexe n°1 de notre document, nous nous rendons compte que ce ministère est composé du **Ministre**, des **Services et personnes directement rattachés au Ministre**, du **Cabinet du Ministre**, de l'**Inspection Générale du Ministère**, du **Secrétariat Général du Ministère**, des **Directions Centrales**, des **Directions Générales** et des **Organismes sous-tutelle**. (Article 3)

### LE MINISTRE

Il dirige l'ensemble des structures du département dont il a la charge et qu'il représente au sein du gouvernement. Il a la responsabilité du leadership politique et institutionnel ainsi que de la bonne gouvernance dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. (Article 4)

### LES SERVICES ET PERSONNES DIRECTEMENT RATTACHES AU MINISTRE

Les Services et personnes directement rattachés au Ministre sont au nombre de neuf (9): le Secrétariat particulier du ministre, la Cellule de Communication, la Cellule de Contrôle des Marchés publics, le Chargé de Mission du ministre, l'Assistant du ministre, le Chargé de protocole du ministre, l'Attaché de Cabinet, le Garde de Corps et les chauffeurs du ministre. (Article 10)

### LE CABINET DU MINISTRE

Le Cabinet du Ministre est un conseil de surveillance de l'accomplissement de la mission de sauvegarde de l'intérêt général confié au ministre. Il assiste le ministre en vue d'assurer l'orientation, la gouvernance, le leadership et la performance globale du ministère. (Article 21, alinéa 1<sup>er</sup>)

---

<sup>4</sup> Jusqu'au terme de notre stage (7 décembre 2012), le MAEP était régi par le Décret 2006-582 du 02 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement dudit ministère.

#### ✚ L'INSPECTION GENERALE DU MINISTERE (IGM)

L'IGM est un organe de contrôle et de d'inspection à la compétence limitée dans le département ministériel au sein duquel elle est créée. Elle a pour mission d'assister le ministre dans son rôle de contrôle du fonctionnement régulier et des performances des structures du ministère et des organismes sous tutelle. (Articles 28-29)

#### ✚ LE SECRETARIAT GENERAL DU MINISTERE (SGM)

Le SGM est l'organe exécutif de la mission de transformation de la vision du Gouvernement en résultats pour les citoyens. Il assure la continuité de l'Administration et des responsables des organismes sous tutelle du ministère. (Article 32, alinéa 1<sup>er</sup>)

#### ✚ LES DIRECTIONS CENTRALES DU MINISTERE

Les Directions centrales sont des structures d'appui du ministère, chargées d'accompagner toutes les structures en leur assurant les ressources adéquates pour la réalisation de la mission du ministère, l'atteinte des résultats et l'amélioration des performances. Elles regroupent : la Direction des Ressources Humaines (**DRH**), la Direction des Ressources Financières et du Matériel (**DRFM**), la Direction de la Programmation et de la Prospective (**DPP**) et la Direction de l'Informatique et du pré-archivage (**DIP**). (Article 48)

#### ✚ LES DIRECTIONS GENERALES DU MINISTERE

Elles sont au nombre de deux (2) à savoir : la Direction Générale du Développement Agricole, de l'Alimentation et de la Nutrition (**DGDAN**) et la Direction Générale de l'Aménagement et de l'Equipement Rural (**DGAER**) (Article 61).

En effet, la DGDAN a pour mission de « garantir la productivité agricole et d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations ». (Article 62, alinéa 1<sup>er</sup>). Quant à la DGAER, elle a pour mission d' « assurer la gestion rationnelle et durable des infrastructures agricoles et rurales ». (Article 65, alinéa 1<sup>er</sup>)

## ✚ LES ORGANISMES SOUS TUTELLE

Les organismes sous tutelle du MAEP comprennent :

- les six (6) Centres Régionaux pour la Promotion Agricole (**CeRPA**) ;
- l'Office National de Soutien des Revenus Agricoles (**ONS**) ;
- l'Agence Béninoise de Promotion des Filières Agricoles (**ABÉPROFA**) ;
- l'Institut National des Recherches Agricoles du Bénin (**INRAB**) ;
- l'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (**ONASA**) ;
- l'Agence de Développement de la Mécanisation Agricole (**ADMA**) ;
- l'Agence de Promotion des Aménagements Hydro-agricoles (**APAH**) ;
- l'Agence Béninoise de la Sécurité Sanitaire des Aliments (**ABSSA**) ; et
- le Laboratoire Central de Sécurité Sanitaire des Aliments (**LCSSA**).

Conformément aux dispositions de l'article 69 du décret n°2012-582 du 17 décembre 2012, les attributions et le fonctionnement des Organismes sous tutelle sont ceux prévus par leurs statuts ou par les textes législatifs ou réglementaires les régissant.

Il est à noter par ailleurs, qu'il existe au sein du ministère, une cellule d'appui aux OP dénommée *Composante Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles* (OPA) qui, placée sous la tutelle de la DPP, a pour mission primordiale « d'asseoir une saine représentativité des OPA depuis la base au sommet ». Elle constitue dans le même temps un point focal des OP du Bénin en général et de la PNOPPA notamment.

## B. Présentation de la PNOPPA

Une analyse rétrospective sera faite sur l'histoire des organisations de producteurs du Bénin depuis l'époque postcoloniale à nos jours, avant d'aborder la présentation proprement dite de la Plate-forme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA).

### 1. ANALYSE RETROSPECTIVE DE L'HISTOIRE DES OP

L'histoire des organisations paysannes (ou de producteurs) au Bénin, se caractérise par trois époques : (i) de l'époque coloniale jusqu'en 1972, (ii) de 1972 à la Conférence Nationale : début des années 90, et (iii) du début des années 90 à aujourd'hui.

#### ⊕ *De l'État postcolonial à l'État minimal*

La crise financière à laquelle les Etats africains ont été confrontés au cours des années 80 a eu des conséquences très profondes, tant économiques que politiques. Sous la pression de leurs créanciers (Banque mondiale et Fonds Monétaire International), les Etats africains ont entrepris des ajustements structurels sévères<sup>5</sup>. Dans un souci de réduction des dépenses, le Bénin est ainsi passé brusquement du dirigisme au libéralisme prouvant le désengagement de l'Etat et le transfert au secteur privé (OP comprises) de compétences auparavant dévolues à l'administration. Les pays d'Afrique de l'Ouest demeurent aujourd'hui parmi les pays du monde qui investissent le moins dans leur agriculture, alors que ce secteur emploie la majeure partie de leur population, contribue largement au Produit intérieur brut et couvre l'essentiel des besoins alimentaires nationaux. (Inter-réseaux, 2012).

<sup>5</sup> Un ensemble de réformes s'amorcent et remettent en cause l'omniprésence de l'Etat qui se manifestait à travers la célèbre formule de HUGON cité par SOULÉ (2004), de l'Etat "pro" (promoteur, producteur, prospecteur et programmeur). Cette phase est sous tendue par une orientation libérale, qui tout en privilégiant les cultures de rente accorde une place de plus en plus importante aux organisations des producteurs. Ces dernières sont considérées comme des partenaires incontournables du secteur agricole.

### ⊕ *De 1972 à la Conférence nationale : début des années 90*

La seconde phase intervient à partir de la 2<sup>nd</sup>e moitié des années 70 consécutivement aux changements d'orientation politique de 1972. En dépit de la démagogie et des élans populistes des stratégies déployées (tentative de collectivisation de l'agriculture), la politique agricole de cette époque s'était fixé des objectifs qui intégraient clairement la dimension régionale. Elle était conçue pour : (i) satisfaire les besoins alimentaires locaux, (ii) approvisionner les industries locales de transformation déjà créées ou à créer, (iii) constituer des stocks de sécurité, (iv) faire du Bénin une source d'approvisionnement de ses voisins, Niger, Nigeria, en produits vivriers. Les résultats de cette stratégie sont restés mitigés et la volonté de faire de l'agriculture le moteur du développement économique s'est heurtée à l'inadéquation entre les stratégies déployées et les moyens réellement mis en œuvre. (SOULE, 2004)

### ⊕ *Début des années 90 à nos jours*

Si les deux premières périodes correspondent plus à l'époque des structures mises en place pour servir d'instrument de mise en œuvre de politique agricole, la dernière intervient dans un contexte très différent. Car, le mouvement ne connaîtra un véritable essor qu'avec l'avènement de la démocratie et notamment en 1991 par la signature de la *Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural* (LDPDR<sup>6</sup>) entre le Gouvernement béninois et la Banque mondiale qui accordait une priorité particulière à l'appui à l'organisation des producteurs et l'alphabétisation fonctionnelle, au transfert de responsabilités et de certaines fonctions jadis assumées par l'Administration en charge du développement rural au secteur privé, dont les organisations paysannes.

Dès lors, ces organisations vont faire l'objet d'un intérêt particulier de la part des partenaires au développement qui, non seulement vont encourager leur

---

<sup>6</sup> La LDPDR synthétise la politique de développement rural en vue de mieux cibler les responsabilités de l'Etat dans un contexte de libéralisme économique, en rupture avec la politique interventionniste des années 1980.

émergence, mais dans certains cas, vont créer des conditionnalités<sup>7</sup> au travers des accords de coopération bilatérale ou multilatérale pour accélérer le processus de transfert d'activités et de compétences aux organisations professionnelles agricoles. C'est alors que, au cours de la dernière décennie et suite au transfert de compétences, le monde paysan allait connaître une dynamique significative dans son organisation socio-professionnelle et dans la consolidation du fonctionnement des OP : des avancées notables ont été notées en matière d'organisation et de défense des intérêts des acteurs du monde rural. (ALPHA & OMEGA, 2008).

Mais en dépit des succès enregistrés, on note des **conditions difficiles d'exercice des fonctions transférées aux Organisations paysannes (OPA)**, à cause de l'insuffisance de préparation et de mesure d'accompagnement qui a caractérisé ce transfert aux acteurs ruraux.

Par ailleurs, de l'analyse de la situation, il a manqué dans la mise en œuvre de la politique de transfert de compétences aux OPA, l'instauration d'un mécanisme de concertation systématique à tous les niveaux entre les structures du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et les réseaux des OP en vue d'harmoniser en permanence la compréhension et les méthodes de mise en œuvre du transfert.

**Cette mutation des OP a été à l'origine d'incompréhension voire même de conflits d'intérêts entre les organisations paysannes et les services publics du MAEP.**

En ce moment, les rapports entre les organisations de producteurs et les services publics du MAEP sont parfois empreints de méfiance réciproque et chaque catégorie d'acteurs renvoie le tort sur l'autre (ANIAMBOSOU, 2012). « *Nous avons des intérêts opposés et nous ne pouvons pas avoir une totale confiance en l'administration* » a déclaré un éminent leader du mouvement paysan béninois.

---

<sup>7</sup> À la suite de la BM qui a reconnu l'importance des OP dans la mise en œuvre des politiques agricoles, « l'UE a émis l'exigence de l'implication et de la participation des organisations de producteurs dans tous les financements qu'elle met dans le secteur agricole ». Bull. Défis sud, n°101, p.25, juillet 2011

Dans le souci d'une plus grande efficacité, les OP vont s'organiser sous deux formes : **structuration verticale et organisation par filières**. Mais devant la multiplicité des structures faïtières/réseaux, très tôt, **le problème d'interlocuteur valable** de l'Etat va se poser alors que se faisait déjà sentir de plus en plus la nécessité d'une plus grande implication dans la définition des politiques agricoles en faveur des petites et moyennes exploitations de type familial<sup>8</sup>.

Du côté des partenaires au développement, il y avait aussi la demande d'une plus grande implication des OP dans les réflexions relatives au secteur d'où la **création de la Composante d'Appui aux Organisations professionnelles agricoles comme *point focal* des OP** en 2005<sup>9</sup> sur l'initiative du ministère.

Dans le même ordre d'idées, et pour se conformer au dispositif<sup>10</sup> organisationnel du Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), les réseaux ou fédérations d'organisations paysannes du Bénin ont mis sur pied le 17 mars 2006 la Plate-forme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles du Bénin dénommée PNOPPA-Bénin.

Depuis ce temps, à l'instar de ses organisations faïtières membres, la PNOPPA-Bénin tente de s'organiser et d'accomplir sa mission avec l'appui de certains partenaires techniques et de l'Etat. En dépit des efforts, et au regard

---

<sup>8</sup> Exploitations agricoles de type familial caractérisé par : (i) participation effective du chef de famille au processus de production (ii) finalité de l'exploitation orientée prioritairement vers la reproduction économique et sociale des membres de la famille et non vers la maximisation de la valorisation du surplus dégagé par l'activité agricole (iii) importance relative plus grande du travail familial par rapport au travail salarié.

<sup>9</sup> À la suite d'une mission multi-bailleurs au Bénin en septembre 2004 relative à l'évaluation du PRSC-I, la Banque Mondiale a fait des recommandations au gouvernant pour "*associer intimement les OP aux initiatives touchant au monde paysan*". C'est alors que, pour marquer sa bonne foi, le MAEP a pris l'arrêté n°2250/MAEP/D-CAB/SGM/DRF/DRH/SPCT/SA du 05/09/2005 portant "*création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de la Composante Appui aux OPA*".

<sup>10</sup> Dès 1996, les organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest ont entrepris de Dakar, à Bamako, à Ouagadougou, à Cotonou et Bohicon, une concertation dont la concrétisation des décisions a conduit à la naissance du Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA) en juillet 2000. A partir de cet instant, chaque pays de l'Afrique de l'Ouest devrait parvenir à installer une Plate-forme nationale des Organisations paysannes reflétant la configuration réelle du mouvement paysan.

de l'immensité de la tâche et de sa complexité, les résultats méritent toujours une amélioration. Quelles sont alors les missions essentielles de la PNOPPA ?

## 2. OBJECTIFS ET MISSIONS PRINCIPALES DE LA PNOPPA

La PNOPPA-Bénin vit le jour à l'issue de l'assemblée générale constitutive tenue à Bohicon les 16 et 17 mars 2006. Elle est enregistrée au ministère de l'intérieur sous le numéro C/SAG N°4585 du 10 octobre 2006 et est publiée au Journal officiel sous le n°2007/0252 DEP-ATL-LITT-SG-SAG-ASSOC du 03 juillet 2007. Dès sa création, elle s'assigna pour objectifs de : (i) veiller à la préservation de l'unité, la solidarité, du dialogue et de la cohésion au sein du mouvement paysan et de producteurs agricoles, (ii) défendre les intérêts des producteurs béninois et de leurs organisations, (iii) œuvrer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et programmes nationaux de développement agricole adaptés aux caractéristiques des agriculteurs béninois, (iv) contribuer au renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et de gestion de ses membres, (v) assurer la représentation des OPA du Bénin auprès des institutions nationales, régionales, internationales et tous autres fora au niveau continental et international sur les sujets transversaux, (vi) former un pont pour faciliter des relations et la communication entre les paysans dans leurs associations de base d'une part et les structures partenaires et l'administration d'autre part, (vii) favoriser la concertation et la coopération entre les institutions similaires ; etc. (cf. Art. 6 des statuts).

De ces objectifs apparaissent trois missions principales : une mission de représentation, une mission de défense des intérêts et une mission de service.

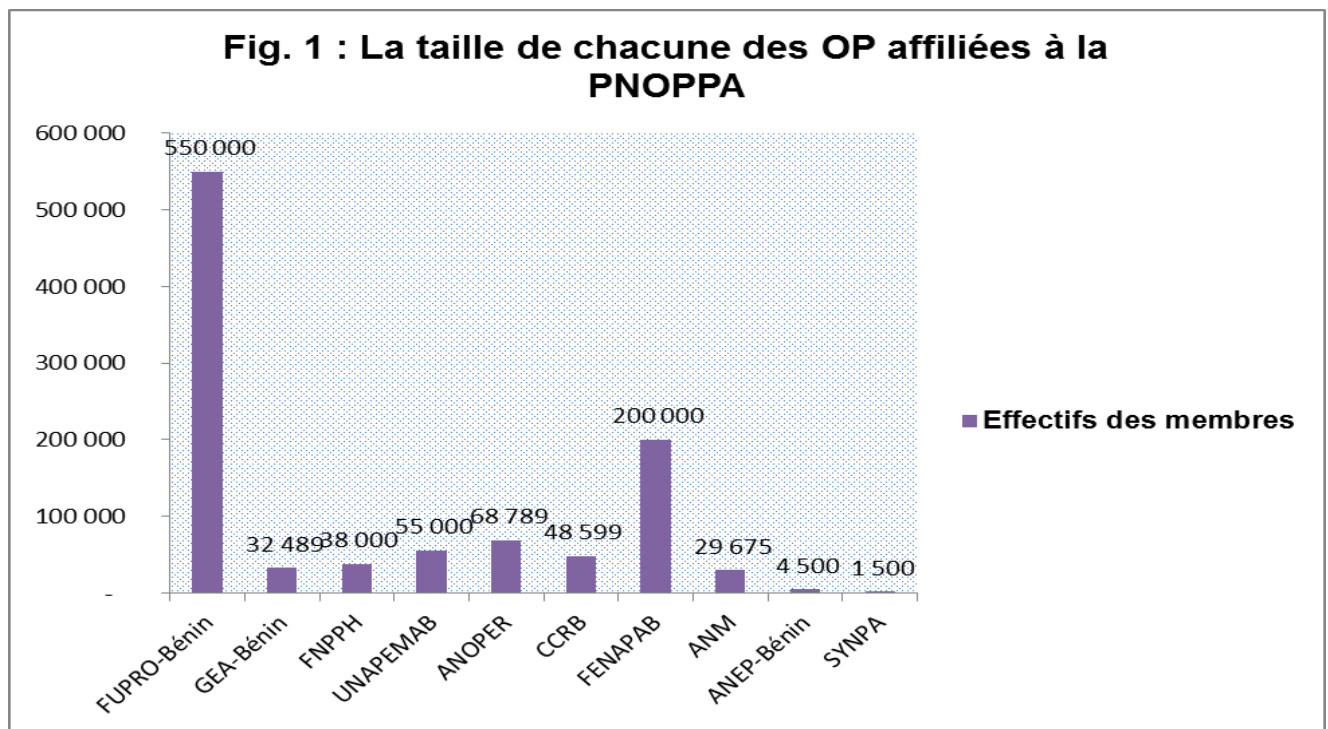
## 3. TAILLE DE LA PNOPPA

La Plate-forme Nationale des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles du Bénin (PNOPPA-BÉNIN), cadre national de représentativité et de concertation des organisations paysannes et des producteurs agricoles du Bénin, regroupe une douzaine de structures faîtières d'organisations de

producteurs qui sont des unions et des fédérations qui comptent environ 1.000.000 de membres au total dont 44% sont des femmes. Ces 12 OP faitières couvrent l'ensemble du territoire national et sont présentées dans l'annexe 3.

A l'instar de la situation prévalant dans d'autres organisations paysannes au Bénin, les paysans membres de la PNOPPA sont constitués en général de producteurs agro-pastoraux travaillant sur des exploitations de petites tailles.

Le graphique ci-après illustre davantage la place qu'occupe chacune de ces OP en fonction de leurs membres adhérents.



Source : Réalisé par nous-même

De ce graphique, il s'ensuit que la FUPRO occupe le 1<sup>er</sup> rang. Elle est suivie dans l'ordre de : FENAPAB, ANOPER, UNAPEMAB, CCR-B, FNPPH, GEA, ANM, ANEP, SYNPA.

#### 4. LES ORGANES DE LA PNOPPA

A l'instar d'autres organisations paysannes, la PNOPPA dispose de statuts et d'un règlement intérieur. Elle dispose également des organes d'administration élus démocratiquement. Ces organes sont : l'Assemblée générale (A.G), le Conseil d'Administration (C.A) et le Conseil de surveillance (C.S). cf. annexe 2.

##### ⊕ L'Assemblée Générale (AG)

C'est l'organe suprême et souverain de décision de la PNOPPA. Elle est composée par l'ensemble des délégués des organisations membres de la Plate-forme (Article 17). L'assemblée générale de la PNOPPA se réunit de façon ordinaire une (1) fois par an.

##### ⊕ Le Conseil d'Administration (CA)

Le Conseil d'administration de la PNOPPA est composé de quinze (15) membres répartis de façon consensuelle entre les organisations membres fondatrices de la Plate-forme. Il est chargé d'exécuter les décisions issues de l'Assemblée générale et du bon fonctionnement de l'organisation (Articles 28 et 29).

A sa première session, le Conseil d'Administration élit en son sein un **Bureau Exécutif** (BE) de 9 personnes : *un Président, un Vice-président, un Secrétaire Général, un Secrétaire Général adjoint, un Trésorier Général, un Trésorier Général adjoint, un Responsable à la promotion des filières, un Responsable aux affaires sociales et à la promotion du genre, et un Responsable à l'information et à la communication.*

Le bureau du conseil d'administration de la PNOPPA est élu pour un mandat de trois (3) ans renouvelable. Le conseil d'administration se réunit une (1) fois par trimestre et donc quatre (4) fois par an en session ordinaire. Quant au bureau élu (BE), il se réunit une (1) fois par mois, et aussi souvent que de besoin (Article. 33).

## ⊕ Le Conseil de surveillance (CS)

Le Conseil de Surveillance est composé de trois (3) membres (un président, un secrétaire et un rapporteur) élus par l'assemblée générale parmi les candidats présentés par les Organisations membres. Ce conseil est chargé de veiller à la saine gestion du patrimoine de la Plate-forme et il se réunit une fois par trimestre et à l'improviste. Il donne rapport de son travail au Conseil d'Administration et à l'Assemblée générale de la Plate-forme (Article 34).

### § 2 - *LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE : ETAT DES LIEUX*

Notre stage s'est déroulé à la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA). Non seulement il nous a permis de confronter les connaissances théoriques aux réalités de la vie professionnelle, mais aussi et surtout d'observer attentivement et d'étudier le fonctionnement de cette structure, ses stratégies en matière de participation/contribution aux politiques (ou réformes) agricoles.

#### **A. Observation sur les mécanismes de fonctionnement de la PNOPPA**

L'observation du fonctionnement de la PNOPPA révèle qu'elle est restée fidèle, depuis sa création, à ses missions traditionnelles de représentation, de plaidoyer, donc de fonction syndicale.

De façon opérationnelle, le bureau exécutif est appuyé dans sa mission par un secrétariat technique chargé de la mise en œuvre des décisions du Conseil d'Administration et de toutes activités à caractère administratif et technique. Ainsi, pour la réalisation de ses activités, la PNOPPA dispose-t-elle d'une Cellule d'Exécution Technique (CET) supervisée par un Secrétaire Permanent.

La Cellule d'Exécution Technique constitue la cheville ouvrière de la PNOPPA. En tant qu'organe d'exécution du bureau exécutif, la CET est chargée de :

- assurer le secrétariat des organes, l'information et l'appui-conseil aux organes et membres sur les différentes thématiques ;

- assurer la production de documents de réflexion et plaidoyer, le relais de communication entre les membres ;
- assurer la conception de projets, la mise en œuvre du programme et des projets opérationnels ;
- préparer les réunions et assurer le suivi des décisions du Bureau exécutif, appuyer la préparation, le déroulement et le suivi des missions d'évaluation des activités et des audits financiers et comptables;
- préparer le projet de budget annuel, faire l'analyse des demandes de financement;
- coordonner l'équipe de la cellule d'exécution technique, fournir des rapports périodiques d'activités avant chaque réunion du Secrétariat Exécutif ; etc.

Mais, notons que toutes ces responsabilités incombent à une petite équipe, le secrétariat technique qui s'appuie pour le moment sur le personnel de la Composante Appui aux Organisations Professionnelles Agricoles (OPA), dispositif administratif créé par le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche pour gérer le processus d'appui et de concertation avec les OPA (MAEP, 2009). Malgré le dynamisme de ce personnel, cette situation génère assez souvent une surcharge de travail, créant ainsi quelques difficultés quant à l'accomplissement diligent et efficient des tâches et responsabilités dévolues à chacun des organes. Pour y remédier, la PNOPPA est amenée parfois, en fonction des enjeux, à recourir à une expertise externe : consultants, agents dits "techniciens" ou autres cadres collaborant avec d'autres organisations. Dès lors, on peut conclure qu'il y a un **déficit en ressources humaines qualifiées** pour soutenir les élus dans leur volonté et vision de voir grandir la PNOPPA.

Le corollaire de cette insuffisance de personnel technique est : « (i) *des lenteurs administratives de la Cellule d'exécution technique (CET)*, (ii) *une insuffisance de communication et d'information interne et externe*, (iii) *une absence de système de mesure de performance*, (iv) *une absence de plan de carrière*, (v) *l'interférence parfois des leaders dans la gestion quotidienne de la*

*CET par des communications directes avec les techniciens, (vi) des faiblesses dans la planification stratégique du travail et le suivi, etc.» (PNOPPA, 2010).*

Au titre des insuffisances relevées au plan organisationnel, il faut signaler d'une part, les nombreux dysfonctionnements tant au niveau des organes statutaires, que des structures techniques d'appui aux faïtières nationales, et d'autre part, l'insuffisance dans les services rendus aux membres. Ainsi, de façon spécifique nous avons noté le **non-respect des textes statutaires et réglementaires régissant le fonctionnement de la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA)** et partant, le problème du renouvellement des organes à bonne date.

La plupart des structures faïtières membres de la PNOPPA-Bénin, malgré leur bonne volonté, sont confrontées à des contraintes majeures qui rendent quasi impossible l'accomplissement des missions fondatrices liées surtout à la fourniture d'un minimum de services à leurs membres à la base<sup>11</sup>. Cette situation inhibe parfois leur vie organisationnelle en même temps que leur développement institutionnel (PNOPPA, 2010).

Ce mouvement paysan représentatif des productrices et des producteurs béninois, est organisé de façon pyramidale, allant des structures villageoises aux faïtières nationales suivant l'approche filière. Certes, il est observé une multitude d'acteurs (OP) intervenant toujours au nom et pour le compte d'une même filière. Selon les intérêts des acteurs, il se noue différents types de relations. Il peut s'agir de relations de collaboration, de domination/dépendance, de conflit, de partenariat, d'alliance, etc.

Les uns voulant établir leur hégémonie sur les autres, les leaders de ces OP se livrent une **guerre de leadership**. Dès lors, nous pouvons déduire qu'il se pose avec une certaine acuité, un **problème de légitimité ou de représentativité au sein des organisations paysannes** (MAEP, 2008).

---

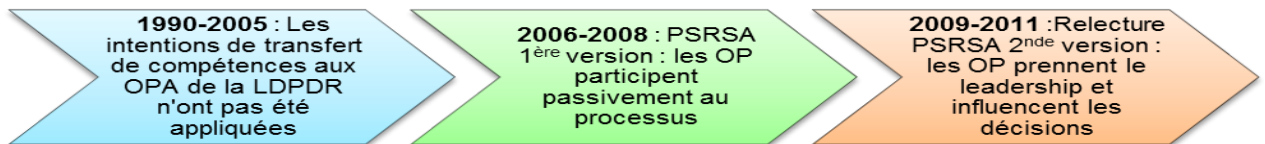
<sup>11</sup> Les services dont il s'agit ici sont entre autres : l'accès aux intrants, aux matériels agricoles, aux crédits, aux marchés, etc.

Par ailleurs, la participation des OP aux différentes rencontres auxquelles elles sont conviées n'est souvent pas suivie d'une restitution à titre de compte rendu à la base. De plus, **les critères sur lesquels est fondé le choix du ou des participants restent assez souvent subjectifs**<sup>12</sup> faisant ainsi apparaître **un déficit de reddition de compte**, de gouvernance interne.

## B. Observation sur la participation des OP/PNOPPA à la réforme de relance du secteur agricole (PSRSA)

La participation paysanne au développement du secteur rural et agricole était limitée à une « simple collaboration » avec l'administration. Cette implication des OP dans le développement du secteur a été très variable dans le temps depuis la LDPDR<sup>13</sup> au PSRSA comme le montre le schéma ci-après :

**Fig.2 : Implication des OP dans le développement du secteur agricole.**



**Source :** Réalisé par nous-même.

**1990-2005 :** Les intentions de transfert de compétences aux OPA proclamées par la DPDR n'ont pas été traduites dans les actes. Les premières participations ou tentatives d'implication des OP aux réformes du secteur agricole remontent au lendemain de la conférence nationale, notamment en 1991 dès la signature de la Lettre de Déclaration de Politique du Développement Rural (LDPDR). Ainsi l'option était claire : **'faire des OP**

<sup>12</sup> En matière de représentation/participation des OP aux réunions, ateliers, séminaires, au niveau national ou international, presque toujours, ce sont les mêmes leaders qu'on rencontre, parfois au détriment des réels producteurs à la base.

<sup>13</sup> La LDPDR synthétise la politique de développement rural en vue de mieux cibler les responsabilités de l'Etat dans un contexte de libéralisme économique, en rupture avec la politique interventionniste des années 1980.

***un allier stratégique du développement du secteur rural***".<sup>14</sup> Deux ans plus tard (1993), le Bénin adopta la démarche participative comme approche de gestion des affaires du secteur. Ce nouveau mode de gestion avait entre autres pour conséquence le transfert de certaines fonctions auparavant assumées par l'Etat de façon exclusive aux OPA. Il s'agit notamment des fonctions de production, de commercialisation, et de conservation. (MAEP, 2010).

En effet, ce transfert de compétences aux OP a duré de 1993 à 1999 et devait consacrer la formulation par le Bénin d'un Programme d'appui au secteur agricole à vocation OP (PASAOP), ce qui n'a pas été le cas. Dès lors, les partenaires techniques et financiers du secteur déclassent ou suspendent le Bénin jusqu'en 2003 de leur liste des bénéficiaires.

En septembre 2004, ces mêmes partenaires, à travers la Banque mondiale, relancent le Bénin et commanditent une mission multi-bailleurs de « médiation MAEP-OP ». Cette mission évaluative des avancées en termes de collaboration dura un an et déboucha sur l'inscription dans son budget par le MAEP d'une ligne budgétaire intitulée *"Appui à la restauration des OPA"* d'où la création d'une cellule d'appui aux OPA logée au ministère. (ALPHA & OMEGA, 2008, p. 7).

Retenons que sur cette période (1990-2005), trois (3) résultats significatifs méritent d'être soulignés :

- amélioration de la structuration des OP avec la naissance de la Fédération des Unions de Producteurs du Bénin (FUPRO),
- participation à la négociation des prix des intrants et de coton grâce au leadership de la FUPRO,
- création et gestion pendant quelques années de la Centrale d'Achat et de Gestion des Intrants Agricoles (CAGIA).

---

<sup>14</sup> « Parmi ces acteurs, les Organisations Professionnelles Agricoles occuperont une place de premier ordre. En s'organisant de manière performante, les agriculteurs doivent jouer un rôle économique majeur en même temps qu'ils doivent constituer une force de proposition. » DPDR, p.8

## **2006-2008 : Les OP prennent une part peu active au processus d'élaboration du PSRSA.**

L'année de création de la PNOPPA en 2006 coïncidait également avec celle de démarrage du processus d'élaboration du plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA) auquel elle a pris activement<sup>15</sup> part et qui a été adopté en octobre 2011 par le gouvernement béninois.

En tant que document quinquennal de politique agricole du Bénin, le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) vise à « *faire du Bénin une puissance agricole à l'horizon 2015* » et fixe les orientations et stratégies de développement pour réaliser une telle vision. L'origine de son élaboration remonte au 19 mai 2006 suite à l'appel du Chef de l'Etat béninois aux cadres du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Il s'agissait en effet d'élaborer un document de stratégie et de proposer une démarche pour donner une forte impulsion à l'agriculture en vue de réaliser la révolution verte au Bénin (MAEP, 2010) cité par AGUEMON D. et al. Au terme d'un processus fait de rencontres multi-acteurs et de travaux de groupes thématiques mis en place à cet effet, une première version dudit document dénommé Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) fut élaborée à l'échéance juillet 2006. Les travaux de mise en cohérence de ce document avec les politiques et stratégies nationales et de son opérationnalisation ont permis d'en produire une deuxième version qui a fait l'objet d'un séminaire gouvernemental le 12 juin 2008.

Les observations et recommandations de ce séminaire ont été prises en compte par un groupe technique mis en place à cet effet et constitué des cadres du Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique (MPDEAP) et ceux du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage de la Pêche (MAEP). La validation du PSRSA ainsi finalisé intervint le 30 juillet 2008 à l'issue d'un atelier ayant regroupé les représentants de

---

<sup>15</sup> Notons cependant que l'implication de la PNOPPA a été aussi « passive » à la toute première phase du PSRSA où le MAEP a « pris le contrôle du processus », une « sorte de capture » du processus par l'acteur public (l'Etat). »

diverses catégories d'acteurs, dernière étape avant la déclinaison du PSRSA en plan d'actions.

**2009-2011 : Les OP exigent et obtiennent une relecture du PSRSA « version MAEP ».** La première phase du PSRSA (2006-2008) a été un peu « tendue » en raison de ce que les OP n'y ont pas pris une part active. Avec la complicité des PTF du secteur d'une part et grâce à l'accompagnement de leurs divers réseaux<sup>16</sup>, les OP remettent en cause la première version du PSRSA<sup>17</sup> et font enclencher une seconde phase qui durera deux ans (2009-2011) : la phase de la relecture. Dès lors, les OP se sont organisées pour une plus active implication de leur part dans ce processus. Il est à noter que cette phase de relecture a constitué « *un espace de conflits et d'interaction entre les institutions précédemment en charge dudit processus avec de nouveaux acteurs. Elle déboucha sur un nouvel équilibre de pouvoir par nature dynamique qui permet de coproduire les politiques publiques* » (AGUEMON, et al.)<sup>18</sup>

#### **Encadre 1 : Les acquis de la PNOPPA au terme de la relecture du PSRSA**

- 1) La reconnaissance de l'exploitation familiale agricole comme base de développement de l'agriculture.
- 2) La recomposition du cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA ;
- 3) Une meilleure clarification des rôles et responsabilités des acteurs ;
- 4) La participation (présence) de la PNOPPA aux différents cadres de concertation, ce à tous les niveaux ; etc.

*Source : extrait de la communication du Coordonnateur de la CET/PNOPPA à l'atelier de réflexion et de formulation sur les politiques agricoles et commerciales régionales (Lomé, du 4-7 avril 2012).*

C'est dire que les objectifs globaux du processus de relecture ont été atteints dans l'ensemble. Mais des résistances persistent, ce qui fait planer de nouvelles incertitudes sur les avancées.

<sup>16</sup> La PNOPPA a contribué à la mobilisation de diverses ressources de par la conception et la mise en œuvre de différents projets et programmes financés par différents partenaires ou bailleurs notamment : AGRITERRA/IFDC, UPA-DI, Coopération Suisse, Union Européenne et le FIDA, AFD/Inter-Réseaux, VECO-W, ROPPA/SNV, PADER/FIDA, etc. accroissant ainsi sa capacité de mobilisation de ressources financières, ce qui constitue pour elle un atout majeur.

<sup>17</sup> En effet, il est à reconnaître que cette première version reléguait les exploitations familiales au second rang (« peu productives » et comme « contraintes au développement du secteur ») au profit de l'agro-business dite « agriculture intensive », « plus performante ».

<sup>18</sup> Dossa AGUEMON, Rock MONGBO et Fabienne LELOUP (2011), in *Action publique, acteurs, ressources et pouvoir : cas de la relecture du PSRSA au Bénin*, pp. 1-2

### C. Observation sur la capacité d'organisation et de proposition de la PNOPPA

La conduite avec succès de nombreuses actions de plaidoyer et de **lobbying** (en faveur des exploitations agricoles familiales, de la sécurisation foncière, de la souveraineté alimentaire, et l'adoption des documents du Plan stratégique de relance du secteur agricole) a permis à la PNOPPA-Bénin d'influencer certaines positions attentistes<sup>19</sup> du gouvernement. Cette « hyper activité » a participé à **une très forte lisibilité des actions de la PNOPPA et de sa renommée** tant au niveau national que régional, lui offrant ainsi l'opportunité d'une **très bonne lisibilité**. Ce qui fait désormais d'elle, « *un partenaire privilégié* » et « *indispensable* » dans l'élaboration des politiques sectorielles.

Toutefois, les OP subissent une contrainte de taille : concilier l'exigence d'une réflexion sur le long terme et l'urgence de la prise en charge de questions d'actualité surtout lorsqu'elles sont sollicitées par les autorités, alors que les **ressources humaines au sein de la Plate-forme sont très limitées**. L'équipe d'appui technique est prise par la gestion des affaires courantes d'ordre administratif quand elle n'est pas en train de participer à des réunions, de préparer des termes de références, d'accueillir des missions, ou encore de traiter des questions pour répondre à des sollicitations directes des associations.

Ainsi, l'équipe se trouve obligée de gérer un agenda qui est déterminé par les événements, alors qu'elle est bien consciente qu'il faut mener une réflexion sur le long terme. Nous pouvons dès lors conclure qu'il se pose **un problème de capacité d'anticipation, de pro activité** pour ainsi dire **un défaut d'agenda propre aux OP**.

Lorsqu'elles doivent prendre part à une réunion, en général, les OP sont prises au dépourvu lors des négociations. Les dates ne sont pas fixées de

---

<sup>19</sup> Contrairement aux options faites par le gouvernement béninois de promouvoir l'agro-business au détriment de l'exploitation familiale qu'il qualifiait « d'entrave au développement de l'agriculture », la PNOPPA réussit, avec la complicité des bailleurs, à obtenir une relecture du document de PSRSA en positionnant l'agriculture familiale comme « *le seul levier de développement de l'agriculture au Bénin* ».

concert avec les autres acteurs qui, on peut le supposer ont pris le temps de se préparer en conséquence et ont déjà traité les questions avant de lancer les invitations à la concertation soit à la veille ou au mieux des cas trois jours à l'avance. Mais, il est aussi vrai que dans d'autres cas les OP sont prévenues mais compte tenu des ressources limitées, elles n'ont pas assez de temps pour commanditer un appui de personnes-ressources. A l'analyse des deux situations décrites ci-dessus, nous pouvons en déduire qu'il y a aussi bien une **mauvaise circulation de l'information** qu'une **faible capacité de ces OP à s'approprier et à internaliser les politiques et stratégies du secteur.**

## **Section 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE D'UNE MEILLEURE IMPLICATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LA DEFINITION DES POLITIQUES AGRICOLES ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION**

Cette section est consacrée aussi bien au ciblage et à la spécification de la problématique de notre étude (§1) qu'à notre vision globale de sa résolution (§2).

### **§ 1 - CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE**

Nous allons procéder au préalable à un inventaire des éléments de l'état des lieux de base pour pouvoir cibler la problématique de l'étude puis la spécifier.

#### **A. INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE**

L'état des lieux de la situation de la PNOPPA révèle des forces et des faiblesses qu'il convient d'analyser.

#### **Encadré 2 : Les atouts (forces et opportunités)**

Nous retenons entre autres :

- regain d'intérêt de la part des partenaires au développement,
- conditionnalités pour accélérer le transfert d'activités et de compétences aux OP,
- OP, un allié stratégique pour le développement du secteur,
- création d'une composante d'appui aux OPA comme point focal des OP au sein du ministère,
- très forte lisibilité des actions de la PNOPPA,
- bonne renommée de la PNOPPA au-delà des frontières béninoises,
- fidèle à ses missions traditionnelles de représentation, de plaidoyer, et de fonction syndicale,
- bonne structuration des organisations faïtières,
- conduite avec succès de nombreuses actions de plaidoyer et de lobbying,
- etc.

Source : *résultat de nos recherches*

### **Encadré 3 : Les problèmes (faiblesses et menaces)**

Au titre des insuffisances relevées et qui nous paraissent les plus essentielles, nous pouvons citer:

- climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP,
- conditions difficiles d'exercice des fonctions transférées aux OP,
- caractère inefficace du mécanisme de concertation entre le MAEP et les OP,
- problème de légitimité/représentativité au sein des OP,
- ressources humaines très limitées,
- défaut de synergie d'actions au sein des OP,
- guerre de leadership,
- problème d'interlocuteur valable,
- conflits d'intérêts entre les services publics du MAEP et les OP,
- absence de restitution ou de reddition de compte à la base,
- non-respect des textes statutaires et réglementaires régissant le fonctionnement de la PNOPPA,
- expertise interne insuffisante,
- lenteur administrative au sein de la CET,
- non circulation de l'information,
- problème de capacité d'anticipation,
- faiblesses dans la planification stratégique du travail et le suivi,
- subjectivité dans le choix des représentants,
- persistance des facteurs conflictuels internes,
- persistance des facteurs de mal gouvernance,
- défaut d'agenda propre aux OP,
- faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP ; etc.

Source : *résultat de nos recherches*

Tous ces problèmes ci-dessus énumérés (encadré 2) sont regroupés en trois (3) grands centres d'intérêt présentés dans le tableau de regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt ci-après :

**Tableau 1: Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
<b>1</b>	Rapports entre le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et les Organisations paysannes (OP)	climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP Inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP.	Faible niveau d'implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles	Problématique d'une meilleure implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles
<b>2</b>	Gestion des organisations paysannes	défaut de synergie d'actions au sein des OP persistance des facteurs conflictuels entre leaders d'OP non-respect des textes statutaires et réglementaires régissant le fonctionnement de la PNOPPA non circulation d'information entre les acteurs d'OP subjectivité dans le choix des représentants	Persistance des facteurs de mal gouvernance au sein des organisations paysannes	Problématique de la bonne gouvernance au sein des organisations paysannes
<b>3</b>	Conduite des activités de la Cellule d'Exécution Technique (CET) de la PNOPPA	déficit en ressources humaines qualifiées faiblesses dans la planification stratégique du travail et le suivi expertise interne quasi-inexistante ou insuffisante surcharge de travail du personnel manque de motivation du personnel	Multiplication des facteurs de conduite inefficace des activités de la Cellule d'Exécution technique de la PNOPPA	Problématique d'éradication des facteurs de conduite inefficace des activités de la Cellule d'Exécution Technique de la PNOPPA

Source : Résultat de l'état des lieux

## B. CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE ET FORMULATION DU SUJET

Les différents problèmes identifiés par centre d'intérêt dans le tableau n°1 sont regroupés en trois (3) problématiques qui se libellent comme suit :

- Problématique d'une meilleure implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles,
- Problématique de la bonne gouvernance au sein des organisations paysannes, et
- Problématique d'éradication des facteurs de conduite inefficace des activités de la Cellule d'exécution technique de la PNOPPA.

Pour permettre à la Plateforme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA) de bien assumer ses missions, il s'avère pertinent d'accorder une attention à chacune de ces problématiques énumérées.

En effet, il ressort de nos observations que la *problématique d'éradication des facteurs de conduite inefficace des activités de la Cellule d'exécution technique de la PNOPPA* trouve déjà un début de solution. Et pour cause, les élus au sein du Conseil d'Administration de la PNOPPA ont pris des mesures quant au renforcement des capacités du personnel existant et au recrutement de cinq autres (5) agents qualifiés et multidisciplinaires. La mise en œuvre effective de ces mesures permettra de réduire la perte de temps dans la conduite des affaires et faire face, avec beaucoup plus d'efficacité, aux enjeux de plus en plus sollicitant tant au niveau national, régional qu'international. Cette problématique ne sera donc pas abordée.

Quant aux deux autres problématiques à savoir : « *problématique d'une meilleure implication des OP dans la définition et à la mise en œuvre des politiques agricoles* », et « *la bonne gouvernance au sein des OP* », elles nous intéressent toutes. Cependant, étant donné que nous ne pouvons résoudre deux problématiques à la fois, nous avons préféré de polariser notre réflexion sur la première, en espérant que d'autres recherches, après nous, tenteront de résoudre celle relative à la *bonne gouvernance*.

En conséquence, le problème général de notre étude est relatif au faible niveau d'implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles. Ce problème général est soutenu par les différents problèmes spécifiques suivants :

- ✓ un climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP,
- ✓ une faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP,
- ✓ l'inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP.

C'est pour participer à la résolution de ces différents problèmes que nous avons choisi d'intituler notre sujet : *Réflexion pour une meilleure participation des organisations paysannes au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles au Bénin : cas de la PNOPPA.*

### C. SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

La problématique de notre étude étant dégagée, il nous paraît important de souligner que nous sommes en train de faire une recherche-diagnostic et non une consultation pour la PNOPPA. En conséquence, grâce au degré de complexité des problèmes spécifiques liés à notre problématique, nous avons retenu trois plus importants problèmes spécifiques qu'il nous reste alors à résoudre pour apporter notre contribution à la résolution du problème général qui est celui du faible niveau d'implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles. Ce sont :

- **problème spécifique n°1 [PS1]** : climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP,
- **problème spécifique n°2 [PS2]** : faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP,
- **problème spécifique n°3 [PS3]** : inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP.

## § 2 - LA VISION GLOBALE DE RÉOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE SPECIFIÉE

La problématique étant dégagée et spécifiée, il nous revient à présent de préciser notre vision globale pour la résolution du problème en étude. Le problème général est *le faible niveau d'implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles*. La résolution de ce problème passe par celle des problèmes spécifiques y relatifs.

Ainsi, pour résoudre le problème spécifique n°1 relatif au climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP, nous ferons recours à une approche générique basée sur **les mécanismes de conduite du changement au sein d'une organisation**.

La conduite du changement demande en effet de la méthode, ou plutôt un panaché de méthodes. Pour faire face à un environnement en pleine évolution (fusions, restructurations, évolutions technologique, etc.), les entreprises sont contraintes de se remettre perpétuellement en cause, elles sont propulsées dans la spirale du changement. Afin de rendre opérationnelles ces transformations, les entreprises ont recours à la conduite du changement, qui se généralise comme pratique managériale. Mais faire le lien entre les volontés de changement et leur mise en œuvre n'est pas toujours facile. Le changement ne fait pas forcément l'unanimité car il symbolise tout aussi bien le progrès que le risque de perdre un existant connu. Il ne faut donc pas oublier qu'au cœur de la relation entre l'organisation et la technologie se trouvent les utilisateurs, avec leurs capacités d'adaptation, mais également de résistance. C'est pour réussir ce passage du discours à l'action de changer, que David AUTISSIER et Jean-Michel MOUTOT (2003) nous proposent deux (2) modèles d'approches de conduite du changement, ce qu'ils appellent «*la manière par laquelle on passe d'un discours sur le changement à l'action qui permet une application concrète du changement dans les pratiques opérationnelles* ». Ce sont les

*méthodologies de types « gestion de projet »<sup>20</sup> et les approches structurées des grands cabinets de conseils.<sup>21</sup>*

En ce qui concerne la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP (PS2), nous nous appuyerons sur une approche générique basée sur le **renforcement des capacités en matière de politiques agricoles**.

En effet, la politique agricole contribue à la réalisation d'objectifs globaux, en réglant les problèmes qui surviennent au niveau du secteur agricole pour atteindre de tels objectifs. La formulation des problèmes repose sur une vision globale des perspectives du secteur agricole et de son insertion dans l'économie nationale. (DAVIRON, et al. 2004, pp.19-20). La politique agricole recherchée prétend donc concilier les intérêts catégoriels parfois contradictoires dans le sens de l'intérêt collectif. Dès lors, des conflits d'intérêt peuvent apparaître entre acteurs du secteur rural, mais aussi vis-à-vis des secteurs non agricoles. C'est pourquoi il faut constamment renforcer les capacités des différents acteurs impliqués dans son élaboration. Et pour ce faire, DAVIRON et al., proposent une démarche qui se décompose en huit (8) étapes clés, se suivant les unes aux autres telles que décrites dans l'encadré ci-après :

---

<sup>20</sup> Cette démarche consiste à appliquer la méthodologie d'un projet classique, organisationnel ou plutôt informatique. Les différentes tâches sont formalisées et planifiées. Le suivi consiste à vérifier que ces tâches sont réalisées dans la limite des charges allouées. Cette méthode peut cependant être utilisée si le projet n'est pas à même de générer des résistances. D'où l'importance de dimensionner correctement l'accompagnement du changement et de choisir le mode d'intervention adéquat.

<sup>21</sup> IBM a ainsi développé la « *Method Blue* » dont les grandes phases sont : **préparer, cibler, sélectionner, concevoir, configurer/développer et déployer**. Les approches structurées des grands cabinets sont donc des approches possibles qui vont du diagnostic de la capacité au changement jusqu'à la formation et à la communication. Cependant, ces méthodes sont principalement « basées sur le « comment » et non pas le « pourquoi » et se décomposent en études et analyses préalables, en plan d'actions et mise en œuvre, recourant le plus souvent à la matrice RACI.

### Encadré 4 : Présentation synthétique de la démarche méthodologique

	ETAPE	CONTENU
<b>Justification de l'intervention</b>	<b>Etape 1 :</b>	Diagnostic initial : enjeux liés au problème à traiter et éventuelle reformulation de ce problème.
	<b>Etape 2 :</b>	Construction de l'arbre des problèmes, identification des défaillances de marché, de gouvernement et des problèmes d'in équité.
	<b>Etape 3 :</b>	Construction de l'arbre des objectifs et identification des indicateurs objectivement vérifiables nécessaires au suivi-évaluation.
<b>Modalités d'intervention</b>	<b>Etape 4 :</b>	Définition des mesures possibles d'intervention publique.
	<b>Etape 5 :</b>	Sélection et hiérarchisation des mesures d'intervention. Evaluation qualitative de la faisabilité politique, sociale et économique des mesures.
	<b>Etape 6 :</b>	Identification des instances d'intervention.
<b>Impact et conformité des mesures</b>	<b>Etape 7 :</b>	Evaluation de l'impact de l'intervention publique.
	<b>Etape 8 :</b>	Définition des objectifs de négociation et mise en conformité de la politique avec les règles internationales.

Source : Extrait du *Manuel d'élaboration des politiques agricoles : construction d'argumentaires pour l'intervention publique en Afrique de l'Ouest et du Centre* (DAVIRON, et al., 2004, p.20)

Enfin, pour résoudre le problème spécifique n°3 relatif à l'inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP, l'approche générique que nous allons utiliser sera basée sur **les mécanismes de fonctionnement d'un cadre de concertation et de dialogue de politique.**

La concertation, une dynamique d'échanges définie comme le fait de « se projeter ensemble en discutant », la concertation regroupe l'ensemble des démarches permettant un échange contradictoire entre différents acteurs, y compris le public. Ces échanges peuvent aussi bien porter sur des informations, opinions ou arguments en vue, à minima, d'une meilleure compréhension mutuelle. Dans le meilleur des cas, la concertation peut aller au-delà de cette compréhension mutuelle pour aboutir à un rapprochement des positions ou à une solution partagée.

Enfin, la concertation ne peut se limiter à l'information. En effet, si les démarches d'information constituent un préalable nécessaire à la concertation, elles ne peuvent à elles seules être considérées comme une concertation. D'où la célèbre assertion d'Henry Ford : **«Se réunir est un début ; rester ensemble est un progrès ; travailler ensemble est la réussite.»**

Pour résoudre le problème général en étude, nous suivrons les différentes séquences ci-après :

- La fixation des objectifs de la recherche ;
- L'identification des causes supposées et la formulation des hypothèses de recherche;
- La conception du tableau de bord de l'étude ;
- La revue de la littérature ;
- Le choix de l'outil de mobilisation et d'analyse des données ;
- La mobilisation des données ;
- L'établissement du diagnostic de l'étude ;
- Les approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

Telle est notre vision globale de résolution de la problématique d'une meilleure implication des organisations paysannes dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles au Bénin.

# CHAPITRE PREMIER

---

## CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE

Ce chapitre est consacré non seulement à la présentation du cadre théorique (section 1) mais aussi à la méthodologie de notre étude (section 2).

## **Section 1 : CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE POUR UNE MEILLEURE IMPLICATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES**

Nous allons présenter dans un premier paragraphe le tableau de bord de notre étude, tableau comportant les objectifs et les hypothèses de recherche, puis, dans un second paragraphe, nous ferons la revue de la littérature.

### **§ 1 - LES OBJECTIFS, LES HYPOTHESES ET LE TABLEAU DE BORD DE L'ÉTUDE**

Une fois les objectifs fixés, nous aurons à déterminer les causes supposées être à la base de nos problèmes spécifiques afin de formuler des hypothèses de recherche.

Avant de fixer les objectifs de l'étude, il convient de rappeler les problèmes à résoudre. Ces problèmes sont :

**Problème général** : faible niveau d'implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles.

#### **Problèmes spécifiques :**

- climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP; [PS1]
- faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP ; [PS2]
- inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP ; [PS3]

## A. Objectifs de l'étude et résultats attendus

Les objectifs seront fixés en termes d'objectifs de développement et de recherche.

### ❖ Objectifs de développement

L'objectif général de développement de notre étude est de **contribuer à une meilleure implication des organisations paysannes dans les politiques agricoles.**

Les objectifs spécifiques de développement sont formulés à partir des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour nous de :

- *proposer des actions d'instauration d'un climat de confiance réciproque entre l'administration du MAEP et les OP ;*
- *suggérer des approches facilitant l'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les Organisations paysannes (OP) ;*
- *suggérer les mesures d'efficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP.*

### ❖ Objectifs de recherche

L'objectif général de recherche est de **déterminer les conditions d'une meilleure participation des OP au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles.**

Ainsi, de façon spécifique, nous recherchons à :

- *analyser les conditions favorables à l'instauration d'un climat de confiance réciproque entre l'administration du MAEP et les OP,*
- *identifier des approches facilitant l'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP,*
- *étudier les mesures d'efficacité du cadre de concertation MAEP & OP.*

### ❖ Résultats attendus

Le résultat général attendu est qu'à l'issue de nos recherches, **les conditions d'une meilleure implication des OP dans les politiques agricoles soient déterminées.**

Au terme de cette étude, les résultats spécifiques suivants sont attendus :

- les conditions favorables à une meilleure implication des OP dans les politiques agricoles sont analysées;
- les approches facilitant l'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP sont identifiées ;
- les mesures d'efficacité du cadre de concertation MAEP & OP sont étudiées.

### B. Hypothèses de l'étude

En général, on entend par hypothèse, une conception provisoire de la réalité sociale qui, après sa vérification, peut être soit confirmée, soit infirmée. Ainsi, dans notre travail de recherche, les hypothèses concernent essentiellement les trois niveaux spécifiques, d'où 3 hypothèses.

Leur formulation passe par l'identification des causes probables de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

#### ❖ *Causes et hypothèse liées au problème de méfiance entre le MAEP et les OP*

A la base du problème relatif au climat de méfiance, nous avons identifié trois causes possibles. Il s'agit de :

- la crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur,
- la faible internalisation des rôles et missions des parties en présence,
- l'absence de la culture de travail en équipe.

La *faible internalisation des rôles et missions des parties en présence* peut être une des causes du climat de méfiance qui règne entre l'administration du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et les OP. Mais

de l'analyse, il ressort que le MAEP a déjà réglé ce problème depuis 1991 en clarifiant les rôles et missions des acteurs à travers sa Déclaration de Politique du Développement Rural (DPDR)<sup>22</sup> et a consolidé cet acquis dans la conception du Cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA (pp.5-8).

Certes, il n'en demeure pas moins qu'il faut traduire ces intentions en actes tangibles.

La cause relative à *l'absence de culture du travail en équipe* ne nous paraît pas la plus objective en ce que depuis peu –avènement du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole- le MAEP et la PNOPPA essayent de “travailler en tandem” pour relever des défis du secteur.

Quant à *la crainte de la perte de prérogatives au profit de son vis-à-vis*, elle nous paraît beaucoup plus pertinente pour expliquer le climat de méfiance qui affecte les relations MAEP-OP en ce sens que, avant et pendant notre stage, nous avons noté que, lors des initiatives de concertation sur des questions à enjeu engageant les OP, chacune de ces parties (MAEP-OP) reste campée sur ses positions et cède très difficilement du terrain à l'autre.

L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 peut alors être formulée de la façon suivante : **la crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur explique le climat de méfiance qui affecte les relations entre l'administration du MAEP et les OP.**

❖ *Causes et hypothèse liées à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP*

Lorsque nous avons analysé le problème lié à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP, nous avons dégagé trois causes possibles. Il s'agit :

- du manque de sessions de formation et de renforcement de capacité ;
- de l'insuffisance de l'expertise interne ;

<sup>22</sup> La DPDR (p.8) et le Cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA (pp.5-8) clarifient les rôles et responsabilité des différents acteurs : (a) fonctions régaliennes/exclusives, (b) fonctions partagées /délégées.

- du caractère complexe du processus d'élaboration de politiques et de stratégies de développement agricole et rural.

L'insuffisance de l'expertise interne fait que les OP se présentent en supplétif des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques et stratégies de développement rural.

Mais il ressort de nos observations que, le coordonnateur de la CET et quelques leaders sont suffisamment avertis des questions de politiques agricoles grâce aux expériences personnelles capitalisées.

Nous ne pourrions donc retenir cette cause.

De même, la complexité du processus de définition de politiques et de stratégies de développement agricole et rural ne justifie pas non plus de notre point de vue, la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP. Car il suffit simplement d'adapter et de traduire ces politiques dans des langues accessibles aux paysans pour leur permettre de jouer leur partition.

La cause de ce problème qui nous paraît la plus plausible est celle du manque de sessions de formation et de renforcement de capacité au profit des OP, car avant de s'engager dans un tel processus, il faut que les acteurs ou participants aient réuni les outils nécessaires et/ou les compétences requises.

L'hypothèse de recherche en ce qui concerne le problème spécifique n°2 est alors formulée comme suit : **le manque de sessions de formation et de renforcement des capacités au profit des OP explique leur faible capacité à s'approprier les politiques et stratégies sectorielles.**

❖ *Causes et hypothèse liées à l'inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP*

Le problème de l'inefficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP nous semble avoir trois causes possibles :

- faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation,
- absence d'un bon leadership,
- défaut d'interlocuteur crédible face au MAEP.

Le défaut d'interlocuteur crédible face au MAEP peut être écarté du fait qu'aujourd'hui, c'est à la PNOPPA que revient le privilège<sup>23</sup> de représenter toutes les organisations de producteurs et productrices du Bénin. (PSRSA, *Schéma du cadre institutionnel au niveau national*, p.27).

Des deux causes possibles restantes, nous pensons que c'est celle relative au faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation mis en place qui explique le plus le problème de l'inefficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP. Ce qui nous amène à formuler notre hypothèse comme suit : **l'inefficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP est due à son faible niveau de décentralisation.**

❖ *Causes et hypothèse liées au problème général*

Les causes et hypothèses spécifiques étant les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales, nous n'avons pas pu trouver une cause générale qui prenne en compte toutes les causes spécifiques identifiées. Par conséquent, nous ne pouvons pas formuler une hypothèse générale.

### C. Tableau de bord de l'étude (TBE)

A partir d'un tableau de bord, nous essayerons de résumer la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis, les causes supposées se trouvant à la base des problèmes et les hypothèses de travail ci-dessus exposés.

<sup>23</sup> Dans un entretien accordé à la Rédaction du Bulletin *Défis sud*, parution n°101- Bimestriel juin-juillet 2011, sur l'élaboration du PSRSA, le président de la PNOPPA se félicite : « C'est la première bataille que nous avons gagnée. Nous avons montré que la Plate-forme est une organisation représentative de tous les producteurs du Bénin et qu'elle est un interlocuteur incontournable ».

**Tableau n°2 : Tableau de bord de l'étude**

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs de développement	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
GÉNÉRAL		<b>Problème général</b>	<b>Objectif général</b>	<b>Cause générale</b>	<b>Hypothèse générale</b>
		Faible implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles	Contribuer à une meilleure implication des organisations paysannes dans les politiques agricoles	---	---
SPÉCIFIQUES	1	<b>Problème spécifique n°1</b>	<b>Objectif spécifique n°1</b>	<b>Cause spécifique n°1</b>	<b>Hypothèse spécifique n°1</b>
		Climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP	Proposer des actions d'instauration d'un climat de confiance réciproque entre l'administration du MAEP et les OP	Crainte de la perte de prérogatives au profit de son vis-à-vis	La crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur explique le climat de méfiance qui affecte les relations entre l'administration du MAEP et les OP.
	2	<b>Problème spécifique n°2</b>	<b>Objectif spécifique n°2</b>	<b>Cause spécifique n°2</b>	<b>Hypothèse spécifique n°2</b>
		Faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP	Suggérer des approches facilitant l'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP	Manque de sessions de formation et de renforcement de capacité au profit des OP	Le manque de sessions de formation et de renforcement de capacité au profit des OP explique leur faible capacité à s'approprier les politiques et stratégies sectorielles.
	3	<b>Problème spécifique n°3</b>	<b>Objectif spécifique n°3</b>	<b>Cause spécifique n°3</b>	<b>Hypothèse spécifique n°3</b>
		Inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP	Suggérer les mesures d'efficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP	Faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation	L'inefficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP est due à son faible niveau de décentralisation.

Source : Résultats issus de nos investigations

## § 2 - LA REVUE DE LITTERATURE

La présente revue de littérature vise essentiellement à faire le point de nos connaissances sur le problème en résolution. Elle nous aidera à mieux cerner les notions essentielles, nécessaires à la compréhension de notre sujet.

Dans cette revue de littérature, nous insisterons sur les concepts liés, d'une part, au problème général à savoir : **faible niveau d'implication des organisations paysannes dans les politiques agricoles** et d'autre part, aux problèmes spécifiques qui sont :

- ⇒ **Problème spécifique n°1** : Climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP ;
- ⇒ **Problème spécifique n°2** : Faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP ;
- ⇒ **Problème spécifique n°3** : Inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP.

## **A. Contributions antérieures sur le problème général du faible niveau d'implication des organisations paysannes dans les politiques agricoles**

Il sera question des généralités sur les OP d'une part et de leur typologie d'autre part.

### **a) Généralité sur les OP**

Pour bien comprendre ces organisations paysannes, examinons ce que les différents auteurs en donnent comme définition :

Selon Amitai ETZIONI cité par NIZURUGERO (1998), «une organisation est une unité sociale délibérément structurée et restructurée pour satisfaire des objectifs définis». Une organisation vise à produire des biens et à effectuer des services.

CROZIER et FRIEDBERG cités par SEBILLOTTE, donnent la définition du concept organisation comme étant « *un construit politique et culturel, un moyen dont les acteurs sociaux se dotent pour régler leurs interactions afin d'obtenir le minimum de coopération nécessaire pour atteindre des objectifs collectifs* » (SEBILLOTTE, 1996 : 360).

La définition concernant des organisations paysannes comme vu précédemment nous est fournie comme étant des « groupes des producteurs ruraux qui se sont mis ensemble pour fonder des organisations basées sur le principe de liberté des membres, poursuivre des intérêts communs spécifiques pour leurs membres, le développement des activités techniques et économiques qui sont bénéfiques à leurs membres, ainsi que pour le maintien des relations avec les partenaires opérant dans leur environnement économique et institutionnel ».

Et selon le texte original en anglais comme donné par *the Department For International Development* (DFID), il s'agit de :

*“Groups of rural producers coming together to found organizations, based on the principle of free membership, to pursue specific common interest of their members developing technical and economic activities that benefit their*

*members and maintaining relations with partners operating in their economic and institutional environment” (DFID, 2000).*

### b) Classification des OP

Le vocable « organisations paysannes » recouvre des réalités multiples, ainsi elles peuvent se différencier de plusieurs manières.

Selon FERAILLE et ROSSIN, cités par MUNYANKUSI (2001) les organisations paysannes se distinguent par :

- **leur taille**, pouvant aller du simple groupement villageois à la fédération nationale ;
- **leurs statuts** : coopératives, associations de producteurs, syndicat, communauté de développement villageois...;
- **leur domaine d'intervention** : épargne et crédit, organisation du travail, défense ou regroupement d'intérêt catégoriel, développement technique, vulgarisation ;
- **leurs modes de financement** : cotisations, crédits, subventions nationales ou internationales ;
- **leur niveau de professionnalisation** mesuré à partir de leur maturité (dont à titre indicatif la définition des objectifs, la prise de décision, planification) et de **leur degré d'autonomie** (FERAILLE, et ROSSIN, 1992).

Par ailleurs, d'après PROD'HOMME, cité par MUNYANKUSI L. (2001) dans son mémoire intitulé « *Participation des organisations paysannes aux innovations agricoles et au développement rural au Rwanda : cas de l'IMPUYAKI* », d'autres critères peuvent servir à différencier les organisations paysannes comme **l'origine du groupement**.

Le classement des groupements par l'origine permet de les grouper en « grandes familles » dites aussi « mouvances ». On distingue 3 sortes :

- Groupements de la mouvance étatique : il s'agit des anciennes coopératives et des comités villageois ;
- Groupements de type para-étatique : il s'agit des groupements créés par des sociétés de développement ou des projets de développement ;

- Groupements d'initiative privée : on parle ici de l'action des ONGs, des Eglises, et initiatives locales (PROD'HOMME, 1992) cité par DIAGNE D. (1995) dans « *Les organisations paysannes et rurales : des acteurs au développement dans l'Afrique sub-saharienne* ».

Quelles sont les contributions antérieures relatives aux problèmes spécifiques de notre étude ?

### **B. Contributions antérieures sur le problème spécifique n°1 relatif au climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP**

Les sujets transversaux abordés de façon récurrente dans la littérature sur le problème de climat de méfiance sont ceux inhérents à la notion même des **rapports de force en matière de conduite du changement**.

Le changement désigne le passage d'un état à un autre. L'on parlera, selon la nature, la durée et l'intensité de ce passage, d'évolution, de révolution, de transformation, de métamorphose, de modification, de mutation (c'est-à-dire transformation profonde et durable)... Il s'exerce dans des domaines très divers et à des niveaux très divers. Il faut distinguer le changement endogène dû à des causes internes (par exemple, les révolutions politiques), et le changement exogène dû à des causes externes (par exemple, la révolution du téléphone mobile). Le changement suscite chez les humains les réactions les plus diverses, allant de l'espoir le plus fou (thème de l'Apocalypse) jusqu'à la crainte, voire la phobie. A moins qu'il n'engendre qu'une réaction désabusée : *"Il faut que tout change pour que rien ne change"* (Luchino Visconti, 1963).

Dans *l'acteur et le système*, CROZIER et FRIEDBERG (1977) justifient la résistance au changement par le fait qu'en rationalisant son comportement, en le rendant prévisible, l'acteur perd son pouvoir. Le changement est un processus d'apprentissage collectif. On dénote selon les entreprises ou les

services des groupes stratégiques, ou conservateurs ou erratiques, en fonction du contexte : ils doivent avoir capacité et opportunité de s'exprimer.

Lorsque le changement est perçu comme un problème (**changement = problème**), l'individu se ferme à la communication et développe un comportement défensif : ce qui constitue une menace pour le changement. Par contre si **Changement = Opportunité**, l'individu adopte une attitude positive et multiplie les comportements productifs menant à l'atteinte du nouvel objectif, donc au succès du changement déployé.

Le climat de méfiance réciproque qui règne dans les relations MAEP-OP est l'une des manifestations de la résistance au changement. Ce que Barker, cité par GAGLOZOUN (2012) appellera *l'effet paradigme* pour nommer « tout ce qui milite en défaveur du changement ». Il s'agit plus précisément des règles déjà admises et qui structurent les comportements de ceux qui sont exposés à un changement. Aussi, la *paralysie due au paradigme* désignant « tout comportement induit par l'effet paradigme et qui nous empêche de voir le monde autrement et nous empêche de voir autrement le futur », n'en est que le corollaire.

Recherchant les raisons d'ordre intellectuel (motifs) et celles d'ordre affectif (mobiles) à ces comportements des acteurs, AUTISSIER et MOUTOT (2003) identifient dans leur célèbre ouvrage *Pratiques de la conduite du changement* entre autres : peur de l'inconnu, peur de l'échec, manque de compréhension des raisons et de la nécessité du changement, vision différente de la réalité du changement, absence d'adhésion aux objectifs et/ou projet de changement, manque d'implication et de prise en compte de ses besoins, culture peu « flexible », « échaudé » par des changements dans le passé, peur de perdre ses repères et ses liens sociaux, pas de bénéfice perçu, crainte de perdre son travail, crainte de voir ses prérogatives, son statut, son pouvoir disparaître, système de valeurs différent, etc.

Selon PROCHASKA et Di CLEMENTE (1999), le changement est un processus qui fonctionne de manière cyclique. Ainsi, le cycle de Prochaska définit en 6 étapes le changement de comportement (voir encadré ci-après).

**Encadré : 5 : Le cycle du changement selon Prochaska et Di Clemente (1999)**

		Comportement caractéristique
Etape 1 :	La pré-intention	La personne n'envisage pas de changer son comportement dans les six prochains mois. Les raisons en sont variées : manque d'information, manque de confiance en soi, échecs antérieurs, peur des conséquences, choix d'autres priorités, etc.
Etape 2 :	L'intention	La personne envisage de modifier ses habitudes dans un avenir relativement proche. Elle pèse le pour et le contre.
Etape 3 :	La préparation	La décision est prise et la personne se prépare au changement. Elle demande conseil, recherche des informations...
Etape 4 :	L'action	La période au cours de laquelle la personne modifie ses habitudes. Cela lui demande une dépense supérieure d'énergie et d'attention au quotidien.
Etape 5 :	Le maintien	Le changement est désormais effectif. Il s'agit alors d'éviter les rechutes. L'effort à fournir est moins intense, la personne a davantage confiance en ses capacités. Même si la rechute est possible, elle fait partie du processus et ne doit pas être considérée comme un échec, bien au contraire, mais comme une dernière étape vers la voie du changement.
Etape 6 :	La résolution	La tentation du comportement antérieur a disparu, y compris dans des situations potentiellement dangereuses de stress, d'anxiété, de colère ou de dépression. La personne est satisfaite pleinement du changement et ne rechutera plus.

Source : Conçu par nous-mêmes

Toutefois, il est à remarquer que les étapes du cycle peuvent être parcourues dans des délais très variables, améliorés par la motivation de la personne et le soutien qui l'entoure. Aussi, les stratégies pour réussir répondent-elles à une logique individuelle. Il n'existe donc pas de stratégie "miracle", universelle mais une réponse adaptée et unique à chaque situation.

Abondant dans le même sens, COLLERETTE et SCHNEIDER (1996), dans *Le pilotage du changement, une pratique stratégique et pratique*, nous enseignent qu'importe le genre de changement que l'organisme ou l'individu décide d'effectuer, **le changement est toujours une source de perturbation et de déséquilibre** autant pour la personne que pour l'organisme comme tel.

Il ne faut pas craindre le changement mais plutôt l'appivoiser. Cela ne signifie pas de construire des mécanismes qui font qu'un organisme devient "naturellement" capable de changer mais plutôt de reconnaître que le changement apporte l'occasion d'apprendre et d'affûter la capacité à survivre les changements futurs, internes et externes.

Lors de l'implantation d'un changement, deux grandes zones de compétences doivent être considérées : **la première est la préparation au changement et la seconde en est sa réalisation.** Le choix des stratégies utilisées lors de la mise en place du changement est alors très important. Le succès de l'implantation du changement correspond à la rapidité avec laquelle les personnes impliquées seront capables de traverser cette période de transition. Il dépend directement de leur capacité à appivoiser, assimiler et accepter le changement.

En somme, l'aspect humain du changement ne doit pas être mis à l'écart. Pour que tous en ressortent gagnants, l'organisme autant que l'individu, il faut que votre personnel se sente supporté afin de maintenir le changement sain et durable.

C'est d'ailleurs pour cette raison que COLLERETTE et SCHNEIDER insistent pour dire que *les organismes ouverts au changement doivent s'efforcer de créer un climat dans lequel les employés ont le sentiment de participer pleinement au processus de changement et se sentir ainsi valorisés par leur travail et en tant qu'individu.* Or, pour les Organisations paysannes (PNOPPA), le processus d'élaboration du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole initialement engagé par le ministère en charge du développement rural n'intégrait pas toutes ces dimensions, d'où sa remise en cause par la PNOPPA et d'autres acteurs.

### **C. Contributions antérieures sur le problème spécifique n°2 lié à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP**

Dans le cadre du projet de renforcement des capacités des réseaux d'organisations agricoles en matière de politiques agricoles, alimentaires et rurales (Réseau Paar), arrivant à son terme, huit partenaires d'Inter-réseaux Développement rural (IR) ont réalisé des capitalisations d'expériences sur des sujets variés, en partenariat étroit avec des OP de la région. Ces travaux sont aujourd'hui en ligne sur le site d'IR (<http://www.inter-reseaux.org/groupes-de-travail/dernierescapitalisations-menees/>).

Les conclusions qui s'en dégagent sont riches d'enseignements, aussi bien pour les OP, mais également pour les partenaires d'OP (techniques et financiers) et les décideurs politiques africains.

Parmi ces 8 études réalisées, 4 se rapportent au thème de la participation des OP aux politiques publiques. Il s'agit de :

- une analyse générale de la participation des OP ouest-africaines aux politiques agricoles et commerciales, mettant l'accent sur le niveau régional, (Issala, Lares, Jade, Roppa)
- un travail de collecte et d'analyse de données sur les exploitations familiales aux Sénégal mené par la Fongs
- une analyse de la participation des OP sur deux dossiers au Sénégal : les politiques foncières et la négociation des Accords de Partenariat Economiques, (Ipar, Cirad, CNCR)
- une analyse de la complémentarité nécessaire des OP filières et des OP généralistes concentrée sur les cas du Burkina-Faso et du Bénin (Afdi, Iram, CPF, Fupro).

## D. Contributions antérieures sur le problème spécifique n°3 relatif à l'inefficacité du mécanisme de concertation entre le MAEP et les OP

De nombreux auteurs ont abordé ce sujet beaucoup plus sous l'angle de la **gestion participative des affaires**. Lequel principe directeur a trait, au caractère multidimensionnel et multi acteurs du développement agricole d'où la nécessité d'une approche participative et inclusive de tous les acteurs concernés depuis la conception jusqu'à la réalisation.

Ainsi, dans leur "*Analyse critique de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique au Burkina-Faso : cas des filières karité, niébé, lait et du secteur fruits et légumes, ...*" Achille Denis et Pierre Aimé OUEDRAOGO (2011, pp. 9-14) exposent que les pratiques sociales ont contribué fortement à diffuser les concepts de **concertation** et de **dialogue de politique** dans divers champs d'application.

Le concept de « **dialogue de politique** » consacre les échanges entre un groupe socioprofessionnel et/ou corporatiste avec l'Etat. Il se réfère aux espaces d'échanges et de concertation créés par l'autorité publique en vue d'associer l'ensemble des acteurs économiques et sociaux à la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques de développement. Historiquement, le dialogue de politique s'est imposé progressivement comme un principe de gouvernance de l'action publique dans divers domaines du développement.

Classiquement, le dictionnaire Le petit Larousse dans sa version de 2008 définit le terme « concerter » comme suit: « *Projeter de concert avec une ou plusieurs personnes. Combiner, organiser, préméditer, préparer [...] un projet, une décision.*» Alors que dans une version précédente (1984), il donnait la définition suivante: « *se mettre d'accord pour agir ensemble* ».

Cette dernière définition formule deux résultats attendus et nécessairement consécutifs que sont "l'accord ou l'entente" et l'action concomitante et forcément commune.

La concertation ainsi se retrouve être un processus intégré au dialogue de politique sans pour autant l'englober intégralement. En fait l'objectif de la concertation est de **parvenir à améliorer ou modifier** les politiques ou Programmes publics (au plan national ou local) par les organisations de la société civile (entendez ici les OP/OPA).

Pour eux (OUEDRAOGO, 2011), la participation optimale au dialogue de politique suppose : construction d'arguments et d'une vision sur la thématique de la concertation, joint-venture, coalition, aptitude, etc. Or, les OP/OPA ont une forte proportion d'analphabète, incapable de déchiffrer ou décoder les documents de travail mis à leur disposition avant les échanges.

La rédaction du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA) a essayé - notamment à la phase de sa relecture - de « prendre en compte la dimension de partenariat public/privé, de concertation et consultation permanente par famille d'acteurs institutionnels et entre différentes catégories d'acteurs » afin de s'assurer de l'engagement de tous et de chacun dans la mise en œuvre de la politique agricole (PSRSA, 2011).

A cet effet, et en dehors des cadres de concertation ou rencontres informelles, il est *prévu* la mise en place des organes du cadre institutionnel de mise en œuvre du PSRSA : le Conseil National de Suivi (CNOS). Le CNOS constitue le cadre de concertation par excellence pour les différents acteurs et est soutenu au niveau déconcentré par des Conseils Régionaux de Suivi (CRS) et des Conseils Communaux de Suivi (CCS) dont les organes sont dotés d'une autonomie de prise de décisions et donnent des avis motivés sur toutes les questions relatives aux politiques et stratégies du secteur agricole. Le tableau ci-après montre le degré d'implication des organisations paysannes(PNOPPA) *prévu* dans ces différents organes.

**Tableau 3 : Niveau d'implication de la PNOPPA dans les organes de mise en œuvre du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)**

Niveau	Organes	Effectif total de l'organe	Nombre de postes attribués	Intitulé de postes	Importance dans le dispositif (%)
National	CNOS	25	3	-	8
	Bureau CNOS	5	1	2 <sup>ème</sup> vice-présidence	
	Secrétariat technique	5	0	-	
Départemental	CDS	19	3	-	6
	Bureau du CDS	5	1	1 <sup>er</sup> vice-présidence	
Communal	CCS	17	4		4
	Bureau CCOS	5	1	1 <sup>er</sup> vice-présidence	
					<b>18</b>

Source : Réalisé par nous-mêmes à partir du PSRSA, 2011

Le processus d'élaboration du Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA) a connu d'énormes péripéties du fait des acteurs avant son adoption par le gouvernement en Conseil des ministres en octobre 2011. Tirant leçon de cette expérience du dialogue nécessaire entre acteurs, nous convenons à la suite de COLLERETTE et SCHNEIDER (1996) que « *le dialogue donne plutôt l'occasion aux gens de s'exprimer franchement et d'accroître leur compréhension globale de la situation* ».

Dans *l'acteur et le système*, CROZIER et FRIEDBERG (1977) corroborent cette vision de Collerette et Schneider en ajoutant qu': « *une organisation, phénomène sociologique, est toujours un construit social, qui existe et se transforme seulement si d'une part elle peut s'appuyer sur des jeux permettant d'intégrer les stratégies de ses participants et si d'autre part elle assure à ceux-ci leur autonomie d'agents libres et coopératifs* ». L'acteur est donc engagé dans un *système d'action concret* et doit "découvrir, avec la marge de liberté dont il dispose, sa véritable responsabilité" (p.388).

## Section 2 : LA MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE

Dans la présente étude sur la participation des organisations paysannes aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles au Bénin, nous avons recouru aux diverses méthodes et techniques de recherche utilisées en sciences sociales. Aussi, est-il nécessaire de souligner que la méthodologie ayant sous-tendu cette étude est-elle basée sur une dimension empirique d'une part et sur une approche théorique d'autre part.

### §1- LA DIMENSION EMPIRIQUE

L'approche empirique étant, par définition, celle qui s'appuie de façon exclusive sur les observations de stage et non sur une théorie élaborée, les étapes consécutives ci-après ont meublé notre démarche :

- objectifs de l'enquête,
- cadre de l'enquête et population cible,
- nature de la collecte des données,
- échantillonnage,
- conception du guide d'entretien,
- technique de dépouillement, et
- outils de présentations des données.

Pour les besoins de clarté, nous avons choisi de regrouper ces différentes étapes en deux : (A) des objectifs de l'enquête à l'étape d'échantillonnage puis (B) de la conception du guide d'entretien aux outils de présentation des données.

## **A. Des outils de collecte des données à l'échantillonnage**

Nous allons définir les objectifs, le cadre et la population cible de notre enquête, en énoncer la technique de collecte de données, puis préciser l'échantillon sur lequel elle porte.

### *1) Les objectifs de l'enquête*

Notre enquête a pour objectif général de déceler les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques de la problématique en résolution, et par conséquent de vérifier les hypothèses émises.

Ainsi, de façon spécifique, nous aurons à vérifier si :

- ✓ la crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur explique le climat de méfiance qui affecte les relations entre l'administration du MAEP et les OP,
- ✓ le manque de sessions de formation et de renforcement de capacité au profit des OP explique leur faible capacité à s'approprier les politiques et stratégies sectorielles, et
- ✓ l'inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP est due à son faible niveau de décentralisation.

### *2) Le cadre de l'enquête et la population cible*

Nos recherches sont faites à partir d'un guide d'entretien comportant des questions ouvertes et fermées conçues sur la base des problèmes spécifiques en résolution. Les canevas d'entretien présentés en annexe 1 et 2, ont été soumis respectivement aux responsables - y compris leurs collaborateurs directes- de la PNOPPA-Bénin, notre lieu de stage, ainsi qu'à quelques cadres du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, notamment à la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), au Secrétariat Général du Ministère (SGM), au cabinet, à la Direction des Ressources Humaines (DRH) et à la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) et à quelques personnes ressources (PASCiB, CNAB, SNV,...).

### 3) *La technique de la collecte*

Nous avons opté pour un sondage dans la collecte des données afin de mieux circonscrire notre étude. Nous avons alors réalisé des entretiens au moyen d'un guide d'entretien en vue non seulement de permettre de vérifier les hypothèses formulées plus haut, mais aussi d'identifier les meilleures pratiques, les succès, les difficultés dans l'implication ou la participation des organisations paysannes dans le processus de définition et de mise en œuvre de politiques agricoles afin de pouvoir tirer des enseignements et formuler des recommandations.

A cet effet, des entretiens ont été organisés pour identifier, apprécier, évaluer et capitaliser les expériences des OP et OPA dans la participation et l'animation du dialogue sur les politiques agricoles au Bénin.

De façon spécifique, l'étude s'est focalisée exclusivement sur les trois (3) variables à expliquer que sont :

- ↳ le climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP [PS1] ;
- ↳ la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP; [PS2] ;
- ↳ l'inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du MAEP et les OP [PS3].

### 4) *L'échantillonnage*

Tous les agents et toutes les personnes ressources intervenant dans la définition et la mise en œuvre d'une politique agricole intéressent notre enquête. Mais ne pouvant questionner de façon exhaustive tous ces acteurs, nous avons opté pour un sondage. Nous avons donc effectué notre enquête sur un échantillon de cette population-mère identifiée. Cet échantillon est composé de 40 personnes, ayant participé ou non au processus d'élaboration du plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA), réparties comme le présente le tableau ci-après :

**Tableau 4 : Effectifs de chaque catégorie de la population ciblée**

Catégorie d'acteurs	Population enquêtée	Effectif	Cumul des effectifs par catégorie d'acteurs
PNOPPA	Leaders d'OP, membres (ou non) de la PNOPPA	10	18
	Collaborateurs directes, ou externes des OP	8	
MAEP	Cabinet	3	18
	DPP	6	
	SGM	4	
	DRH	2	
	DRFM	2	
	Projet	1	
Autres	PASCIb	1	4
	CNAB	1	
	SNV	1	
	Personnes ressources	1	
<b>Total</b>		<b>40</b>	<b>40</b>

Source : Conçu par nous-même

L'échantillon<sup>24</sup> ayant servi de base à cette étude a été constitué, à la PNOPPA-Bénin de dix (10) leaders d'OP faïtières, membres (ou non) du conseil d'administration, et de huit (8) agents collaborateurs directes ou externes appelés "techniciens". Quant à la cible MAEP, l'échantillon est composé de trois (3) directeurs, deux (2) conseillers au cabinet du ministre, un (1) coordonnateur de projet, huit (8) chefs de services, et quatre (4) chefs de division. Quatre (4) autres acteurs ou personnes ressources ont été consultés pour les besoins de la cause : il s'agit d'un (1) représentant de la Plate-forme des Acteurs de la société civile (PASCIb), un représentant de la Chambre nationale d'agriculture (CNAB) et d'un (1) partenaire au développement (SNV)

<sup>24</sup> Cet échantillon est représentatif d'une population-mère estimée à environ 75 personnes dont les attributions cadrent directement avec les sujets en étude. Aussi, est-il important de souligner qu'il s'agit d'acteurs-clés ayant participé ou non au processus d'élaboration du Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA).

## **B. De la conception du guide d'entretien aux outils de présentation des données**

Nous aborderons la conception du guide d'entretien de notre enquête et les outils à utiliser pour présenter les résultats.

### *1) La conception du guide d'entretien*

Dans le souci d'une meilleure compréhension des questions, nous avons conçu notre canevas d'entretien (voir annexes 4 et 5) essentiellement sur la base des questions fondamentales dont les réponses permettront de vérifier les hypothèses énoncées. Après conception du guide, nous l'avons testé sur 48 heures. Ce qui nous a permis de l'améliorer avant de le généraliser sur l'ensemble de la population.

### *2) Les techniques de dépouillement*

Les données recueillies, par le biais du guide d'entretien administré à l'échantillon retenu, seront dépouillées et traitées de façon manuelle. Les résultats d'enquête seront présentés sous forme de tableaux et de graphiques au moyen du logiciel Microsoft Excel. C'est dire donc que la méthode d'analyse utilisée est l'analyse descriptive. Les résultats obtenus permettront de vérifier les hypothèses émises et de tirer les conclusions qui s'imposent.

### *3) Les outils de présentation des données*

Les données recueillies à partir du canevas d'entretien sont présentées par la méthode des tris à plat. Leurs représentations graphiques se feront sous forme d'histogrammes.

Les données issues de notre enquête sont dépouillées de façon manuelle. Leur traitement quantitatif est fait au moyen du logiciel Excel. Ces données sont présentées et analysées dans le chapitre suivant.

## §2- LA DIMENSION THEORIQUE DE L'ETUDE

Les résultats de la présente étude sont le fruit d'une recherche essentiellement qualitative reposant sur des études documentaires, d'entretiens avec quelques acteurs ayant pris part au processus d'élaboration du PSRSA (PNOPPA, PASCiB, MAEP et autres) et d'observations.

Les approches théoriques retenues seront exposées ici par rapport à chaque hypothèse spécifique.

### A. Approche théorique relative au climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP

Nous examinerons l'approche et ses effets, puis nous en définirons le seuil de décision pour la validité de l'hypothèse y relative.

#### 1) L'approche et ses effets

L'approche relative au climat de méfiance entre acteurs (MAEP et OP) est celle de **la résistance au changement** dont parlent Pierre COLLERETTE et Robert SCHNEIDER (1996) dans *Le pilotage du changement, une approche stratégique et pratique*. En effet, ils nous enseignent qu'importe le genre de changement que l'organisme ou l'individu décide d'effectuer, **le changement est toujours une source de perturbation et de déséquilibre** autant pour la personne que pour l'organisme comme tel. Il ne faut donc pas craindre le changement mais plutôt l'appivoiser. Cela ne signifie pas de construire des mécanismes qui font qu'un organisme devient "naturellement" capable de changer mais plutôt de « **reconnaître que le changement apporte l'occasion d'apprendre et d'affûter la capacité à survivre aux changements futurs, internes et externes** ». Ainsi, lors de l'implantation d'un changement, deux grandes zones de compétences doivent être considérées : **la première est la préparation au changement et la seconde en est sa réalisation**. Le choix des stratégies utilisées lors de la mise en place du changement est alors très important. Le succès de l'implantation du changement correspond à la rapidité avec laquelle les personnes impliquées seront capables de traverser cette période de transition. Il dépend directement de leur capacité à appivoiser, assimiler et accepter le changement.

## **2) *Seuil de décision pour vérification de l'hypothèse relative au climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP***

Vu l'importance que revêt le problème relatif au climat de confiance entre l'administration du MAEP et les OP, nous pensons qu'il faut l'éradiquer à tout prix. Sur ce, tout item qui sera opiné par les enquêtés sera retenu comme étant la cause réelle. Ainsi donc, nous retenons comme seuil *la logique de toute velléité de cause, c'est-à-dire toute cause ayant un avis différent de zéro* ( $\geq 1$ ).

### **B. Approche théorique relative à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP**

Nous examinerons l'approche et ses effets, puis nous en définirons le seuil de décision pour la validité de l'hypothèse y relative.

#### **1) *L'approche et ses effets***

L'approche retenue pour combler cette insuffisance est celle relative au **renforcement des capacités techniques et opérationnelles des OP** en matière de négociation, de gestion et de suivi-évaluation des politiques agricoles. Dès lors que leurs capacités seront renforcées en fonction des différents enjeux de développement du secteur rural et agricole, la capacité de propositions de ces OP, l'efficacité et l'efficience de leurs services s'en ressentiront.

#### **2) *Seuil de décision pour vérification de l'hypothèse relative à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP***

Par rapport à l'hypothèse liée à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP, nous avons retenu comme *seuil de décision, celui de la majorité, c'est-à-dire tout item qui aura un poids supérieur à 50%* sera retenu.

## C. Approche théorique relative à l'inefficacité du cadre de concertation entre les structures du MAEP et les OP

Nous examinerons l'approche et ses effets, puis nous en définirons le seuil de décision pour la validité de l'hypothèse y relative.

### 1) *L'approche et ses effets*

L'approche dont il s'agit est relative à la **démarche participative comme mode de gestion des affaires publiques**. Selon Achille Denis OUEDRAOGO (2011, pp. 9-14) et Chantal CODJO (2008, pp. 11-13), c'est un *"principe directeur au caractère multidimensionnel et multi-acteurs"*, *"indispensable au développement rural et agricole"* d'où la nécessité d'une approche participative et inclusive de tous les acteurs concernés depuis la conception jusqu'à la réalisation. Le Fonds International de Développement Agricole (FIDA, 2001) précise que « La participation est une perception partagée et un facteur de responsabilisation conduisant à la prise de décisions en commun. Elle commence par la concertation, passe par la négociation (des problèmes, solutions et approches) pour aboutir à la prise de décisions et à l'action. » Ainsi, la démarche participative permet d'augmenter l'efficacité des investissements par un meilleur ciblage des réels besoins des populations cibles et la durabilité des projets par la création d'une dynamique et des capacités nécessaires au sein des communautés concernées.

De nos jours, cette approche impliquant les populations cibles fait désormais partie intégrante de la batterie de critères ou conditions sine qua non exigés par les partenaires au développement (BM, UE, FMI, CTB, GiZ, Agriterria, AFDI, etc.) de la part de tout porteur de projet de développement.

## 2) *Seuil de décision pour vérification de l'hypothèse relative à l'inefficacité du cadre de concertation entre les structures du MAEP et les OP*

Pour résoudre le problème lié à l'inefficacité du cadre de concertation entre les structures du MAEP et les OP, nous allons alors prendre comme seuil *la logique du pourcentage moyen des causes* c'est-à-dire, toute cause qui réunit un taux supérieur ou égal au taux moyen des causes, est retenu comme cause réelle à notre problème. Si nous supposons  $n$  causes au dépouillement des données, la moyenne  $m=100/n$ .

### **D. Les contraintes et limites de la recherche**

La fiabilité et la qualité des données mobilisées sont limitées par les difficultés que nous avons rencontrées lors de notre enquête. La principale contrainte, pour nous, a été relative au temps. En effet, étant en poste à Cotonou, les obligations professionnelles nous ont laissé une marge de manœuvre très réduite en temps matériel pour conduire personnellement l'entièreté des enquêtes de terrain notamment vers les OP dont le siège se trouve dans la région septentrionale (ANOPER, FENAPAB). Nous avons dû prioriser certains groupes cibles dans la conduite des entretiens. Ainsi, avons-nous rencontré en personne à la PNOPPA les élus siégeant au sein du Conseil d'Administration au cours de leurs rencontres statutaires périodiques, quelques collaborateurs internes et/ou externes des OP. Au Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, quelques cadres ont été entretenus sur la problématique en fonction de leurs postes de responsabilités et d'autres acteurs. Pour le reste de l'échantillonnage, nous avons dû recueillir les informations via courriel (email) ou au téléphone après leur avoir envoyé le canevas conçu à cet effet. Ceci a engendré une difficulté majeure. Cependant, ces limites ne sont pas de nature à compromettre le caractère scientifique et technique des résultats de notre recherche parce que même éloignées, ces OP ont été touchées par notre enquête grâce à la communication via courriel et/ou téléphone.

# CHAPITRE DEUXIEME

---

## COLLECTE, ANALYSE DES DONNÉES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE

Ce chapitre vise à apporter, par la description et l'analyse, des éléments de réponse aux problèmes relevés plus haut quant à la faible implication des organisations paysannes dans la définition des politiques sectorielles. Pour ce faire, nous l'avons structuré en deux sections : la première collecte et analyse les données ; et la seconde section formule des approches de solutions en insistant sur les conditions préalables de leur mise en œuvre.

## **Section 1 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES**

Dans cette section, il sera question essentiellement de la collecte des données et de leur traitement.

### **§ 1 - *LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES DONNEES***

Dans un premier temps, nous avons essayé de codifier les réponses aux différentes variables à l'étude. Ensuite nous avons présenté les données.

## A. Codification des variables

La codification des variables expliquées et de celles explicables afin d'en faciliter l'exploitation dans le traitement des données nous a permis d'aboutir au tableau ci-après :

TABLEAU N°5 DE CODIFICATION DES VARIABLES				
Problèmes en résolution (variables expliquées)	Causes possibles (variables explicatives)			
	Codes			
	R1	R2	R3	R4
<b>Climat de méfiance entre MAEP-OP</b>	Crainte de la perte de prérogatives au profit de son vis-à-vis	Faible internalisation des rôles et missions des acteurs	Absence de culture de travail en équipe	conflits d'intérêts  manque d'attention
<b>Faible capacité d'appropriation des politiques sectorielles par les OP</b>	Manque de sessions de formation et de renforcement de capacité au profit des OP	Insuffisance en expertise interne	Caractère complexe du processus d'élaboration de la politique agricole	Défaut d'agenda propre aux OP
<b>Inefficacité du cadre de concertation entre MAEP &amp; OP</b>	Faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation	Absence d'un bon leadership	Défaut d'interlocuteur crédible	Caractère non formel du dispositif  manque de ressources financières

Source : Conçu par nous-même à partir des entretiens

Après avoir codifié les différentes variables, nous avons procédé au dépouillement des données dont les résultats nous permettront de vérifier les différentes hypothèses.

## B. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS ISSUS DU DEPOUILLEMENT

Le tableau suivant restitue globalement les résultats obtenus pour l'ensemble des individus de l'échantillon qui a été soumis à notre étude.

**Tableau 6 : Présentation globale des résultats**

Catégorie d'acteurs	Population enquêtée	Cumul des effectifs par catégorie d'acteurs	PS 1 : Climat de méfiance entre le MAEP et les OP				PS 2 : Faible capacité d'appropriation des politiques agricoles par les OP				PS 3 : Inefficacité du cadre de concertation MAEP-OP			
			R1	R2	R3	R4	R1	R2	R3	R4	R1	R2	R3	R4
PNOPPA	Leaders d'OP, membres (ou non) de la PNOPPA	18	7	11	0	0	11	6	1	0	9	7	0	2
	Collaborateurs des OP													
MAEP	Cabinet	18	8	7	0	3	1	4	3	1	5	5	4	4
	DPP													
	SGM													
	DRH													
	DRFM													
	Projet													
Autres	PASCIb	4	2	2	0	0	1	2	1	0	1	1	1	1
	CNAB													
	SNV													
	Personnes ressources													
<b>Total</b>		<b>40</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

Fréquence relative (%)	100	43	50	0	7	55	30	13	2	38	33	12,5	17,5
		100				100				100			

Seuil de décision	≥ 1%	≥ 50%	≥ 25%
-------------------	------	-------	-------

Source : Conçu par nous-même à partir des données de l'enquête

## 1. Présentation et analyse des données liées au PS1

Tableau 7 : Avis des enquêtés sur la cause du problème spécifique n°1

Catégorie d'acteurs	Population enquêtée	Cumul des effectifs par catégorie d'acteurs	PS 1 : Climat de méfiance entre le MAEP et les OP			
			R1	R2	R3	R4
PNOPPA	Leaders d'OP, membres (ou non) de la PNOPPA	18	7	11	0	0
	Collaborateurs des OP					
MAEP	Cabinet	18	8	7	0	3
	DPP					
	SGM					
	DRH					
	DRFM					
	Projet					
Autres	PASCIB	4	2	2	0	0
	CNAB					
	SNV					
	Personnes ressources					
<b>Total</b>		<b>40</b>	<b>17</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>Fréquence relative (%)</b>		<b>100</b>	<b>43</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
			<b>100</b>			

Source : Conçu par nous-même à partir des données de l'enquête

Au regard des données du tableau, illustré davantage par l'histogramme en annexe 6, il ressort que :

- ✎ **R1** : 17 sur 40 enquêtés soit 43%, estiment que la *crainte de la perte des prérogatives au profit de son interlocuteur* est à l'origine du climat de méfiance qui règne entre l'administration du MAEP et les OP.
- ✎ **R2** : 20 sur les 40 personnes enquêtées, soit 50%, retiennent la plutôt *la faible internalisation des rôles et missions des acteurs* comme étant à la base du climat de méfiance qui affecte les relations l'administration du MAEP et les OP.
- ✎ **R3** : personne soit 0% des enquêtés ne lie ce climat de méfiance à l'absence de la culture du travail en équipe.

- ✎ **R4 : 03** sur 40 *individus* soit 7% soupçonnent d'autres causes allant des *conflits d'intérêts* au *manque d'attention à l'autre* pour expliquer ce climat de méfiance.

## 2. Présentation et analyse des données liées au PS2

Tableau 8 : Avis des enquêtés sur la cause du problème spécifique n°2

Catégorie d'acteurs	Population enquêtée	Cumul des effectifs par catégorie d'acteurs	PS 2 : Faible capacité d'appropriation des politiques agricoles par les OP			
			R1	R2	R3	R4
PNOPPA	Leaders d'OP, membres (ou non) de la PNOPPA	18	11	6	1	0
	Collaborateurs des OP					
MAEP	Cabinet	18	10	4	3	1
	DPP					
	SGM					
	DRH					
	DRFM					
	Projet					
Autres	PASCIB	4	1	2	1	0
	CNAB					
	SNV					
	Personnes ressources					
<b>Total</b>		<b>40</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
<b>Fréquence relative (%)</b>		<b>100</b>	<b>55</b>	<b>30</b>	<b>13</b>	<b>2</b>
			<b>100</b>			

Source : Conçu par nous-même à partir des données de l'enquête

Les résultats du tableau, illustrés par le graphique en annexe 7, montrent que :

- ✎ **R1 : 22** sur 40 personnes entretenues, soit 55% valident *le manque de sessions de formation et de renforcement de capacité au profit des OP* comme étant la cause inhérente à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP.

- ✗ **R2** : 12 enquêtés sur 40, soit 30% ont retenu l'*insuffisance en expertise interne* comme cause étant à la base de la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles.
- ✗ **R3** : 05 personnes sur les 40, soit 13% lie ce problème au *caractère complexe d'élaboration d'une politique agricole*.
- ✗ **R4** : 01 seule personne sur l'ensemble des enquêtés, soit 2%, affirme que c'est le *défaut d'agenda propre aux OP* qui explique ce problème.

### 3. Présentation et analyse des données liées au PS3

Tableau 9 : Avis des enquêtés sur la cause du problème spécifique n°3

Catégorie d'acteurs	Population enquêtée	Cumul des effectifs par catégorie d'acteurs	PS 3 : Inefficacité du cadre de concertation MAEP-OP			
			R1	R2	R3	R4
PNOPPA	Leaders d'OP, membres (ou non) de la PNOPPA	18	9	7	0	2
	Collaborateurs des OP					
MAEP	Cabinet	18	5	5	4	4
	DPP					
	SGM					
	DRH					
	DRFM					
	Projet					
Autres	PASCIB	4	1	1	1	1
	CNAB					
	SNV					
	Personnes ressources					
<b>Total</b>		<b>40</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>7</b>

<b>Fréquence relative (%)</b>	<b>100</b>	<b>38</b>	<b>33</b>	<b>12,5</b>	<b>17,5</b>
<b>100</b>					

Source : Conçu par nous-même à partir des données de l'enquête

Le tableau précédent, dont le graphique se trouve en annexe 8, montre que :

- ✎ **R1** : 15 sur 40 personnes enquêtées, soit 38% entérinent l'hypothèse selon laquelle l'inefficacité du cadre de concertation MAEP-OP est due *au faible niveau de décentralisation dudit dispositif*.
- ✎ **R2** : 13 enquêtés sur 40, soit 33% ont retenu l'*absence d'un bon leadership* comme cause étant à la base de ce problème d'inefficacité.
- ✎ **R3** : 05 personnes sur les 40, soit 12,5% lient ce problème au *défaut d'interlocuteur crédible ou valable* face au MAEP.
- ✎ **R4** : 07 sur 40 personnes enquêtées, soit 17,5%, relèvent d'autres causes : *caractère non formel du dispositif* et *manque de ressources financières pour son fonctionnement*.

Tout ce qui précède nous permet à présent, de vérifier les hypothèses que nous avons formulées et d'établir le diagnostic.

## § 2 - VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

### A. Vérification des hypothèses

Nous vérifierons d'abord chaque hypothèse de notre étude en tenant compte des seuils de décisions fixés plus haut afin d'établir par la suite, le diagnostic du problème en résolution.

#### 1) Vérification de l'hypothèse spécifique n°1

Cette hypothèse spécifique est relative au climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP.

D'après les résultats du dépouillement, 43% des enquêtés pensent que ce problème est lié à la  *Crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur*; 50% ont estimé que c'est plutôt la  *faible internalisation des rôles et missions des acteurs*  qui explique cette attitude ; 7% lient ce problème au  *conflit d'intérêts*  et au  *manque d'attention à l'égard du partenaire ;*  personne (0% des enquêtés) n'a retenu  *l'absence de la culture de travail en équipe*  comme cause. Le pourcentage de validation de cette hypothèse étant au moins 1 ( $\geq 1$ ),  **alors nous pouvons en déduire que notre hypothèse de départ est confirmée.**

#### 2) Vérification de l'hypothèse spécifique n°2

Rappelons qu'il s'agit de l'hypothèse liée à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP.

Au dépouillement, il y a eu 55% des enquêtés qui ont estimé que cette faiblesse a pour cause,  *le manque de sessions de formation et de renforcement de capacité au profit des OP.*  Cette hypothèse a été validée à 55% alors que le seuil de décision pour la question c'est d'être simplement supérieur à 50%.  **Donc, notre hypothèse spécifique n°2 est ainsi confirmée.**

### **3) Vérification de l'hypothèse spécifique n°3**

L'inefficacité du cadre de concertation entre les structures du MAEP et les OP est due au faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation. Cette hypothèse a été approuvée à 38% sur l'ensemble des enquêtés lors du dépouillement. Ici,  $n=4$ , d'où  $m = \frac{1}{4} 100 = 25$ . Or le seuil de décision que nous avons retenu pour la validation de cette hypothèse est celui supérieur ou égal au taux moyen des causes (25%). **En conséquence, notre hypothèse de départ est confirmée** (avec cependant le maintien de la cause relative à l'absence d'un bon leadership qui a pu réunir elle aussi un taux de 33% > 25%).

## **B. Etablissement du diagnostic**

### **1) Élément de diagnostic lié au problème spécifique N° 1**

La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de retenir définitivement que le climat de méfiance qui affecte les relations entre l'administration du MAEP et les OP s'explique aussi bien par la faible internalisation des rôles et missions des acteurs que par la crainte de la perte de prérogatives au profit de son vis-à-vis. Aussi, les conflits d'intérêts et le manque d'attention portée à l'autre partenaire en sont-ils aussi à la base.

### **2) Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2**

Les données quantitatives issues de l'enquête ayant permis de vérifier parfaitement l'hypothèse n°2, nous avons, par conséquent, conclu que la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP est liée au manque de sessions de formation et de renforcement de capacité en leur faveur.

### ***3) Elément de diagnostic lié au problème spécifique n°3***

En nous référant aux résultats de l'enquête, on peut donc conclure que l'hypothèse n°3 est vérifiée ; ce qui nous autorise donc à déduire que l'inefficacité du cadre de concertation entre les structures du MAEP et les OP trouve son explication d'une part dans le faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation et en l'absence d'un bon leadership d'autre part.

Une fois les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques connues et le diagnostic établi, il nous faut à présent proposer les conditions d'éradication de ces causes afin d'aboutir à notre objectif général.

## **Section 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLERURE PARTICIPATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES AUX POLITIQUES AGRICOLES ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

Dans cette section, nous proposons des approches de solutions aux problèmes spécifiques identifiés (§1) et exposons ensuite les conditions préalables à leur mise en œuvre (§2).

### **§ 1 - LES APPROCHES DE SOLUTIONS**

Nous n'avons pas la prétention de trouver des solutions miracles aux différentes insuffisances relevées. Nous voudrions ébaucher, en fonction de chaque problème spécifique, des propositions qui pourraient améliorer la situation du faible niveau d'implication/participation des organisations paysannes dans la mise en œuvre des politiques agricoles.

#### **A. Approches de solutions au climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP**

Les résultats de nos recherches ont révélé que le ministère en charge du développement rural (MAEP) et les organisations paysannes (OP) entretiennent des rapports parfois empreints de méfiance. Ce climat n'est pas de nature à favoriser la performance du secteur. Pour y remédier, nous suggérons les mesures suivantes :

##### **1. Instaurer un climat de confiance réciproque entre l'administration du MAEP et les OP. Cela revient à :**

- clarifier les rôles, fonctions et missions de chacun des acteurs,
- développer et/ou dynamiser les cadres de concertation,
- bien préparer les concertations.

##### **2. Transférer effectivement les ressources aux OP. Il s'agit non seulement de transférer les ressources (financières et compétences)**

aux OP, mais surtout de les accompagner à assumer avec plus de responsabilité les nouvelles missions et fonctions à elles transférées.

### **3. Promouvoir un partenariat efficace qui valorise la place des OP dans le pilotage, la coordination et l'exécution des politiques et stratégies de développement rural et agricole.**

- définir les contours de partenariat,
- définir les mécanismes institutionnels de gestion du partenariat,
- préciser les moyens et modes/modalités de reddition,
- capitaliser les résultats de partenariat,
- etc.

## **B. Approches de solutions à la faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP**

La politique agricole étant une question à haute technicité, notre étude a montré que les organisations paysannes ont des faiblesses quant à son appropriation, en raison de la forte proportion d'analphabètes et de l'insuffisance en expertise interne aux organisations paysannes. Pour combler ces lacunes, nous proposons les pistes de solutions suivantes :

### **1. Renforcer les capacités techniques et opérationnelles des OP en matière de négociation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques agricoles.**

- assurer la formation des équipes techniques,
- assurer la formation des dirigeants/leaders paysans en matière de technique de plaidoyer et lobbying,
- doter les organisations paysannes d'instance de veille,
- développer un mécanisme de communication efficace et accessible aux producteurs et productrices,
- etc.

### **2. Doter les Organisations paysannes (OP) de personnels aux compétences avérées, le cas échéant, en solliciter à chaque fois que de besoin.**

### **3. Mettre en place un dispositif de veille informationnelle sur les enjeux nationaux, régionaux et internationaux de développement agricole et rural.**

#### **C. Approches de solutions à l'inefficacité du mécanisme de concertation MAEP-OP**

Afin de rendre plus efficace le mécanisme de concertation entre l'administration du Ministère en charge du développement rural (MAEP) et les Organisations paysannes (OP), nous suggérons :

##### **1. Insuffler un dynamisme au dispositif de concertation :**

- fixer la périodicité des réunions
- mettre en place un mécanisme commun de reddition et de compte rendu
- définir des règles précises de gouvernance des dispositifs de concertation
- etc.

##### **2. Favoriser le dialogue Etat-OP sur les politiques de développement agricole et rural au Bénin :**

- appuyer et animer les cadres de concertation OP et MAEP,
- mobiliser l'expertise des OPA aquitaines en appui au ministère en charge du développement rural
- etc.

##### **3. Décentraliser le dispositif de concertation à tous les niveaux de structuration administrative jusqu'aux OPA.**

##### **4. Formaliser le mécanisme de concertation MAEP-OP par la prise d'actes administratifs consacrant ainsi l'approche participative dans presque tout projet de développement du secteur.**

L'ensemble de ces approches de solutions est synthétisé dans un tableau à la page suivante.

TABLEAU D'APPROCHES DE SOLUTIONS		
PROBLEMES SPECIFIQUES	N° D'ORDRE	APPROCHES DE SOLUTIONS
<b>PS1 :</b>  Climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP	i.	<b>Instaurer un climat de confiance réciproque :</b> - clarifier les rôles, fonctions et missions de chacun des acteurs, - développer et/ou dynamiser les cadres de concertation, - bien préparer les concertations.
	ii.	<b>Transférer effectivement les ressources (humaines et financières) aux OP et les accompagner pour une bonne appropriation</b> de leurs nouvelles missions et responsabilités.
	iii.	<b>Promouvoir un partenariat efficace qui valorise la place des OP dans le pilotage, la coordination, et l'exécution des politiques et stratégies de développement rural et agricole.</b>
<b>PS2 :</b>  Faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP	i.	<b>Renforcer les capacités techniques et opérationnelles des OP en matière de négociation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques agricoles.</b>
	ii.	<b>Recruter du personnel aux compétences avérées, le cas échéant, en solliciter à chaque fois que de besoin.</b>
	iii.	<b>Mettre en place un dispositif de veille informationnelle sur les enjeux nationaux, régionaux et internationaux de développement agricole et rural.</b>
	iv.	<b>Renforcer les capacités des OP en matière de techniques de plaidoyer et de lobbying.</b>
<b>PS3 :</b>  Inefficacité du mécanisme de concertation MAEP-OP	i.	<b>Formaliser le mécanisme de concertation MAEP-OP par la prise d'actes administratifs consacrant ainsi l'approche participative dans presque tout projet de développement du secteur.</b>
	ii.	<b>Décentraliser le dispositif de concertation à tous les niveaux de structuration administrative jusqu'aux OPA.</b>
	iii.	<b>Insuffler un dynamisme au dispositif de concertation :</b> - fixer la périodicité des réunions - mettre en place un mécanisme commun de reddition et de compte rendu - définir des règles précises de gouvernance des dispositifs de concertation.

Source : Conçu à partir des données de nos travaux

## § 2 - LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

La mise en œuvre effective des différentes solutions que nous préconisons aux problèmes en résolution appelle la prise de mesures nouvelles et un changement de comportement aussi bien de la part des autorités en charge du développement rural et agricole que des organisations paysannes. Aussi, voudrions-nous formuler des **recommandations** à l'endroit de ces deux parties (A) en mettant un point d'honneur sur les **mesures d'accompagnement** par ailleurs (B).

### A. RECOMMANDATIONS

Nos recommandations s'adressent aux deux parties : MAEP et OP. Ainsi, de façon générale, il faudrait que toutes les parties internalisent la démarche participative ainsi que ses effets (coût, temps, exigences, ...).

#### 1. RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE (MAEP)

Pour pallier le faible niveau de consultation et d'implication des Organisations paysannes (OPA) dans la définition et la mise en œuvre des stratégies sectorielles et leur donner plus de crédibilité, il est attendu du MAEP de :

- (i) œuvrer au renforcement des capacités techniques et organisationnelles des OPA,
- (ii) renforcer les capacités des structures de l'Etat chargées de la réglementation et du contrôle des OPA,
- (iii) mettre en place un système national de représentativité des organisations professionnelles agricoles, et
- (iv) améliorer le cadre réglementaire relatif aux OPA (élaboration adoption et mise en œuvre d'une nouvelle réglementation sur les OPA).

#### 2. RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES ORGANISATIONS PAYSANNES (OP)

Pour permettre aux Organisations professionnelles agricoles (OPA) de se positionner en "interlocuteurs crédibles" face au MAEP et aux autres acteurs du secteur agricole, **l'amélioration de la gouvernance reste «un passage obligé»**.

## B. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES SOLUTIONS

TABLEAU DES RISQUES ET CONDITIONS PREALABLES					
PROBLEMES SPECIFIQUES	FACTEURS DE RISQUES A CONSIDERER	NIVEAUX DE RISQUE			CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE : <i>Comment atténuer les facteurs de risques identifiés ?</i>
		Fort	Moyen	Faible	
<b>PS 1 :</b>  <b>Climat de méfiance entre l'Administration du MAEP et les OP</b>	Faiblesse des ressources financières allouées au MAEP à l'élaboration du budget général de l'Etat				<b>Passer d'un paradigme linéaire au partenariat :</b> Que les OP contribuent (ou soient impliquées) à l'élaboration du budget du MAEP.
	Incompréhension des missions transférées aux OP				<b>Continuer/développer des séances d'information et de sensibilisation à l'endroit des deux (2) acteurs</b> pour que chacun comprenne les rôles des uns et des autres et les accepte.
	Posture revendicative des OP				
<b>PS2 :</b>  <b>Faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP</b>	Difficulté à suivre le rythme des réformes				<b>Développer des partenariats avec d'autres organisations</b> pour départager les champs de suivi des politiques. <b>Promouvoir des OP spécialisées</b> (approche filière).
	Faiblesse des moyens financiers et humains pour suivre les réformes				<b>Plaider pour une plus forte mobilisation de ressources internes et externes.</b>
<b>PS3 :</b>  <b>Inefficacité du mécanisme de concertation MAEP-OP</b>	Lenteur administrative				<b>Plaider pour la souplesse des procédures administratives.</b>
	Difficultés financières pour faire fonctionner les cadres de concertation à tous les niveaux				<b>Plaider pour la budgétisation du fonctionnement des mécanismes de concertation.</b>

Source : Conçu à partir des données de nos travaux

**TABLEAU SYNOPTIQUE DE L'ETUDE**

	PROBLEMES	PROBLEMATIQUE	THEME	OBJECTIFS	ELEMENTS DE METHODOLOGIE			DIAGNOSTIC	APPROCHES DE SOLUTIONS
					HYPOTHESES	SEUIL DECISION	OPINIONS FAVORABLES		
GENERAL	Faible implication des OP dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles			Contribuer à une meilleure implication des organisations paysannes dans les politiques agricoles	-	-	-	-	-
SPECIFIQUES	Climat de méfiance entre l'administration du MAEP et les OP	Problématique d'une meilleure implication des organisations paysannes dans la définition et la mise en œuvre des politiques agricoles	Réflexion pour une meilleure participation des Organisations paysannes au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques agricoles au Bénin : cas de la PNOPPA	Proposer des actions d'instauration d'un climat de confiance réciproque entre l'administration du MAEP et les OP	La crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur explique le climat de méfiance qui affecte les relations entre l'administration du MAEP et les OP.	≥ 1%	43%	Le climat de méfiance qui affecte les relations entre l'administration du MAEP et les OP s'explique par la crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur	<b>Instaurer un climat de confiance réciproque entre tous les acteurs (MAEP, OP, autres)</b>
	Faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP			Suggérer des approches facilitant l'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP	Le manque de sessions de formation et de renforcement des capacités au profit des OP explique leur faible capacité à s'approprier les politiques et stratégies sectorielles.	≥ 50%	55%	La faible capacité d'appropriation des politiques et stratégies sectorielles par les OP est liée au manque de sessions de formation et de renforcement de capacité en leur faveur.	<b>Renforcer les capacités techniques et opérationnelles des OP en matière de négociation, de gestion et de suivi-évaluation des politiques agricoles.</b>
	Inefficacité du mécanisme de concertation entre les structures du			Suggérer les mesures d'efficacité du mécanisme de	L'inefficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP est due à son	≥ 25%	38%	L'inefficacité du cadre de concertation entre les structures du MAEP et les OP trouve son explication dans le	<b>Insuffler un dynamisme au dispositif de concertation</b>

	MAEP et les OP			concertation MAEP & OP	faible niveau de décentralisation.			faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation	<b>MAEP - OP</b>
--	----------------	--	--	---------------------------	---------------------------------------	--	--	--	------------------

Source : Conçu à partir des données de nos travaux

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Le concept de participation est né du souci de mieux adapter à la demande les différentes actions de développement entreprises particulièrement en milieu rural. En effet, depuis quelques décennies, beaucoup de progrès ont été réalisés dans l'organisation et la gestion des interventions. Elle envoie par ailleurs les populations à travers diverses techniques et outils, à assumer une plus grande responsabilité dans la gestion de leur existence et leur environnement tout en mettant l'accent sur leurs capacités à choisir, à formuler, à réaliser et à évaluer des actions s'inscrivant dans leur intérêt.

De nos jours, le regain d'intérêt et d'investissement dans l'agriculture, ainsi que le renouveau de la demande de politiques que l'on observe au niveau national depuis peu constituent à coup sûr une « fenêtre d'opportunité ». Ainsi, dans notre étude, l'objectif principal était d'identifier la capacité des organisations paysannes (OP) béninoises à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et stratégies sectorielles pour le développement rural et agricole tel que prôné par le gouvernement béninois à travers sa formule de « *Révolution verte* ». Il était également question de proposer des actions d'instauration d'un climat de confiance réciproque entre l'administration du MAEP et tous les acteurs qui participent à la performance du secteur, dont les OP notamment. Pour identifier cette capacité et ces facteurs de bonne collaboration, nous sommes partis du cas d'étude de l'organisation paysanne faîtière PNOPPA.

Tout au long de notre étude, nous avons pu trouver que les relations qu'entretiennent les deux (2) acteurs (OP et MAEP) ne sont pas des plus reluisantes pour favoriser le développement du secteur. Ainsi, confirmons-nous notre première hypothèse selon laquelle « la crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur explique le climat de méfiance qui affecte les relations entre l'administration du MAEP et les OP ». Pour y remédier, nous avons proposé de clarifier les rôles et missions de chacun des acteurs et de transférer *effectivement* les ressources aux organisations

paysannes, tout en les accompagnant à assumer efficacement ces nouvelles responsabilités.

Aussi, le déséquilibre en défaveur des producteurs dans les négociations relatives aux politiques, question à haute technicité, tient fréquemment aussi bien au déficit en expertise interne aux OP qu'à leur faible capacité à s'approprier et internaliser ces réformes. Ceci nous permet ainsi de confirmer notre deuxième hypothèse selon laquelle «le manque de sessions de formation et de renforcement des capacités au profit des OP explique leur faible capacité à s'approprier les politiques et stratégies sectorielles». La résolution de ce problème passe, selon nous, par le renforcement des capacités techniques et opérationnelles des OP en matière de négociation, de gestion et de suivi-évaluation des politiques agricoles.

Enfin, d'après les résultats de notre étude, nous avons pu trouver d'une part, que les différents creusets ou cadres de concertation OP-MAEP ne sont pas suffisamment décentralisés pour s'adapter à la structuration administrative jusqu'au niveau des OP à la base. D'autre part, ces cadres d'échanges qui s'inscrivent dans une approche participative, n'ont pas pour la plupart un caractère très formel. En conséquence, il s'en suit une inefficacité dans leur fonctionnement. Dès lors, nous en sommes parvenu à confirmer notre troisième et dernière hypothèse selon laquelle «l'inefficacité du mécanisme de concertation MAEP & OP est due à son faible niveau de décentralisation». Nous avons alors suggéré de formaliser le mécanisme de concertation MAEP-OP en prenant des actes administratifs suivis d'effets.

De tout ce qui précède, d'une manière générale nos objectifs de recherche ont été atteints.

Certes, nous n'avons pas la prétention d'avoir apporté des solutions définitives à tous les problèmes liés à la participation des organisations paysannes (OP) aux politiques de développement agricole au Bénin. Mais nous espérons que la présente étude relancera le débat sur le sujet et servira de base à d'autres études sur le processus de maturation et de dématuration des OP.

## BIBLIOGRAPHIE

### A. OUVRAGES

1. AUTISSIER, D., MOUTOT, J-M (2003). ***Pratiques de la conduite du changement : comment passer du discours à l'action ?*** Ed. Dunod, Paris
2. COLLERETTE, P., SCHNEIDER, R. (1996). ***Le pilotage du changement, une approche stratégique et pratique.*** Presses de l'Université du Québec Montréal (Qc)
3. CROZIER, M., FRIEDBERG, E. (1977). ***L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective.*** Ed. Seuil, Paris
4. DAVIRON, B. et al. (2004). ***Manuel d'élaboration des politiques agricoles : construction d'argumentaires pour l'intervention publique en Afrique de l'Ouest et du Centre.*** Ed. Gret, Agridoc, Paris
5. HAFSI, T., DEMERS, C. (1997). ***Comprendre et mesurer la capacité de changement des organisations.*** Éd. Transcontinentales, Montréal Qc
6. HAFSI, T.; TOULOUSE, J.-M. (1997). ***La stratégie des organisations : une synthèse.*** Éd. Transcontinentales, Montréal Qc

### B. MEMOIRES

7. ANIAMBOSSOU, I. (2012) : « **Etude diagnostique du fonctionnement de la PNOPPA** », UAC-FSA, Abomey-Calavi
8. CODJO, B. (2008) : « **Démarche participative dans la conduite des actions de développement au Bénin : cas de trois Communes - Nikki, Boukoubé et Cobly** », IAPM, Ouagadougou
9. DIALLO, S. (2009) : « **Contribution des instruments de politique publique dans le fonctionnement des marchés agricoles en Guinée. Cas des infrastructures rurales et du système d'information sur le marché de pomme de terre au Fouta** », CIHEAM-IAM Montpellier
10. MUNYANKUSI, L. (2001) : « **Participation des organisations paysannes aux innovations agricoles et au développement rural au Rwanda : cas de l'IMPUYAKI** », UNR-FSESG, Butare

## C. RAPPORTS ET AUTRES PUBLICATIONS

11. AGUEMON, D. et al. (2011) « **Action publique, acteurs, ressources et pouvoir : cas de la relecture du PSRSA au Bénin** », Communication au 3<sup>ème</sup> Colloque des Sciences, Cultures et Technologie de l'UAC-Bénin.
12. CEDEAO (2008) : « **La politique agricole régionale de l'Afrique de l'Ouest : l'ECOWAP** ». Ed. Commission CEDEAO
13. CIRAD (2010) « **Les organisations paysannes sénégalaises dans les négociations des APE** ». *Rapport [disponible en ligne] : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_Rapport\\_capitalisation\\_APE\\_CIRAD.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_Rapport_capitalisation_APE_CIRAD.pdf)*
14. COORDINATION SUD (2010). « **Quelles politiques publiques pour les agricultures familiales du Sud ?** ». *Rapport [consulté en décembre 2012 et disponible en ligne] : <http://www.coordinationsud.org/document-ressource/2009>*
15. DIAGNE, D., PESCHE, D. (1995) « **Des organisations paysannes et rurales : des acteurs du développement en Afrique sub-saharienne** », Réseau GAO, INA, France.
16. DIAGNE, D. (2002), « **Quels appuis aux organisations rurales ?** », IRAM, Dakar. *Rapport [consulté en ligne en août 2012] : <http://www.hubrural.org/document-ressource/2002>*
17. FORMAGRI (2011) « **La formation des futurs responsables agricoles : capitalisation des acquis de Formagri** ». *Fiche de présentation (4 pages) : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/FERT-Synthese\\_capitalisation\\_Formagri.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/FERT-Synthese_capitalisation_Formagri.pdf)*
18. FRAO (2011), « **Implication des acteurs ruraux dans la définition des politiques de développement des filières vivrières en Afrique de l'ouest et du centre** », *Rapport d'étude, Cameroun [consulté en octobre 2012 et disponible en ligne] : [http://www.fidafrique.net/GM/pdf/Etude\\_Mali.pdf](http://www.fidafrique.net/GM/pdf/Etude_Mali.pdf)*
19. INERIS (2010) « **Guide des pratiques d'association et de concertation dans le cadre des PPRT** » *[disponible en ligne] : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_pratiques\\_association\\_concertation\\_PPRT.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_pratiques_association_concertation_PPRT.pdf)*
20. INTER-RESEAUX (2012) « **Participation des OP aux politiques publiques : enseignements et recommandations des capitalisations "Réseau Paar"** », *Document de synthèse [consulté en ligne en octobre 2012] [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/IR\\_OP\\_pol\\_synth\\_capiPaar\\_2012.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/IR_OP_pol_synth_capiPaar_2012.pdf)*
21. INTER-RESEAUX (2012) « **Synthèse des capitalisations PAAR : participation des OP ouest-africaines aux politiques** ». *Document de synthèse : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/IR\\_OP\\_pol\\_synth\\_capiPaar\\_2012.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/IR_OP_pol_synth_capiPaar_2012.pdf)*
22. IPAR, CIRAD (2011) « **L'implication des OP sénégalaises dans les politiques publiques** ». *Livret pédagogique [disponible en ligne]*

[http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_Livret\\_formation\\_capitalisation\\_foncier\\_et\\_APE.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_Livret_formation_capitalisation_foncier_et_APE.pdf)

23. IRAM, AFDI (2010) : « **Effets des changements institutionnels et politiques sur les OP d'Afrique de l'Ouest et stratégies d'adaptation** ». Rapport : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf\\_rapport\\_definitif\\_Iram-Afdi.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf_rapport_definitif_Iram-Afdi.pdf)
24. ISSALLA, LARES, JADE (2011) : « **La participation des organisations paysannes dans les processus d'élaboration et de négociation des politiques agricoles et commerciales en Afrique de l'Ouest** », Rapport [disponible en ligne] : [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Capi\\_OP\\_et\\_politiques\\_Issala\\_Lares\\_Jade\\_Final.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/Capi_OP_et_politiques_Issala_Lares_Jade_Final.pdf)
25. OCDE (2000) : « **Politiques agricoles dans les pays émergentes et en transition** » [consulté en ligne en décembre 2012] <http://www.oecd.org/agr/publications/index1.htm>
26. OUEDRAOGO, A., et OUEDRAOGO, P. (2011) : « **Analyse critique de l'implication des OP/OPA dans le dialogue de politique au Burkina Faso : cas des filières karité, niébé, lait et du secteur fruits et légumes** ». Rapport d'étude, Ouagadougou
27. RONDOT, P. et COLLION, M-H (2001) : « **Organisations paysannes : leur contribution au renforcement des capacités rurales et à la réduction de la pauvreté** ». [disponible en ligne] <http://siteresources.worldbank.org/INTARD/825826-1111405311310/20431927/AgProdOrg-Proceedings-fr.pdf>
28. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Bénin (1991) : **Déclaration de Politique du Développement Rural (DPDR)**
29. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Bénin (2007) : **Rapport général de l'étude sur l'évaluation des réformes opérées dans le secteur agricole depuis 1980 à nos jours.**
30. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Bénin (2009) : **Rapport d'Audit institutionnel et organisationnel du MAEP.** GECA-Prospective.
31. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Bénin (2008) : **Rapport d'Etude pour la Mise en place d'un Système national de représentativité des organisations paysannes et professionnelles agricoles (OPA) du Bénin.** ALPHA & OMEGA Consultants.
32. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Bénin (2010) : **Annuaire statistique**
33. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Bénin (2011) : **Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA)**
34. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Bénin (2012) : **Rapport de performance du secteur agricole, gestion 2011**

35. PNOPPA (2010) : **Rapport d'audit institutionnel et organisationnel.** AFRIMEX Sa.
36. SOULE, G. (2004), « **Politique agricole de la CEDEAO : la monographie du Bénin** » Ed. Commission CEDEAO
37. UNDP (2009) : « **Guide méthodologique pour l'élaboration de document de stratégie sectorielle ou thématique** »,
38. VODOUHE, G. et al. (2010) : « **Les plates-formes multi-acteurs dans le système national de recherche agricole au Bénin** », Actes du séminaire d'échanges, Cotonou
39. VANKEERBERGHEN A. (2011) : « **Les nouvelles alliances paysannes au Mali et au Bénin : un combat, des menaces et des opportunités** » - Bul. *Défis Sud*, n°101

#### D. MIMOGRAPHIE

40. AKPO, J. (2012) : « **Initiation à la gestion de projet** », mimographe, ENAM, MSP, Cycle 2, (notes de cours)
41. DAVOH, M. (2012) : « **La réingénierie des processus** », mimographe, ENAM, MSP, Cycle 2, (notes de cours)
42. Ecole nationale d'Administration et de Magistrature [Bénin] (2008) : « **Référentiel des mémoires** », 2<sup>ème</sup> édition, mimographe, ENAM, UAC
43. GAGLOZOUN, A. (2012) : « **La gestion du changement dans les organisations** » mimographe, ENAM, MSP, Cycle 2, (notes de cours)
44. GNANGUENON, A. (2012) : « **Leadership et techniques de négociation** », mimographe, ENAM, MSP, Cycle 2, (notes de cours)
45. GNANSOUNOU, S. (2012) : « **Méthodologie de rédaction du mémoire professionnel** », mimographe, ENAM, MSP, Cycle 2, (notes de cours)
46. POFAGI, M. (2012) : « **Les outils et techniques de management moderne des organisations** », mimographe, ENAM, MSP, Cycle 2, (notes de cours)

#### E. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

47. Décret N°2012-541 du 17 décembre 2012 portant *Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche*
48. Arrêté N°2250/MAEP/D-CAB/SGM/DRF/DRH/SPCT/SA du 05 septembre 2005 portant *Création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité de pilotage de la Composante Appui aux OPA.*
49. Statut et règlement intérieur de la Plate-forme Nationale des Organisations Paysannes et de Producteurs Agricoles (PNOPPA-Bénin)

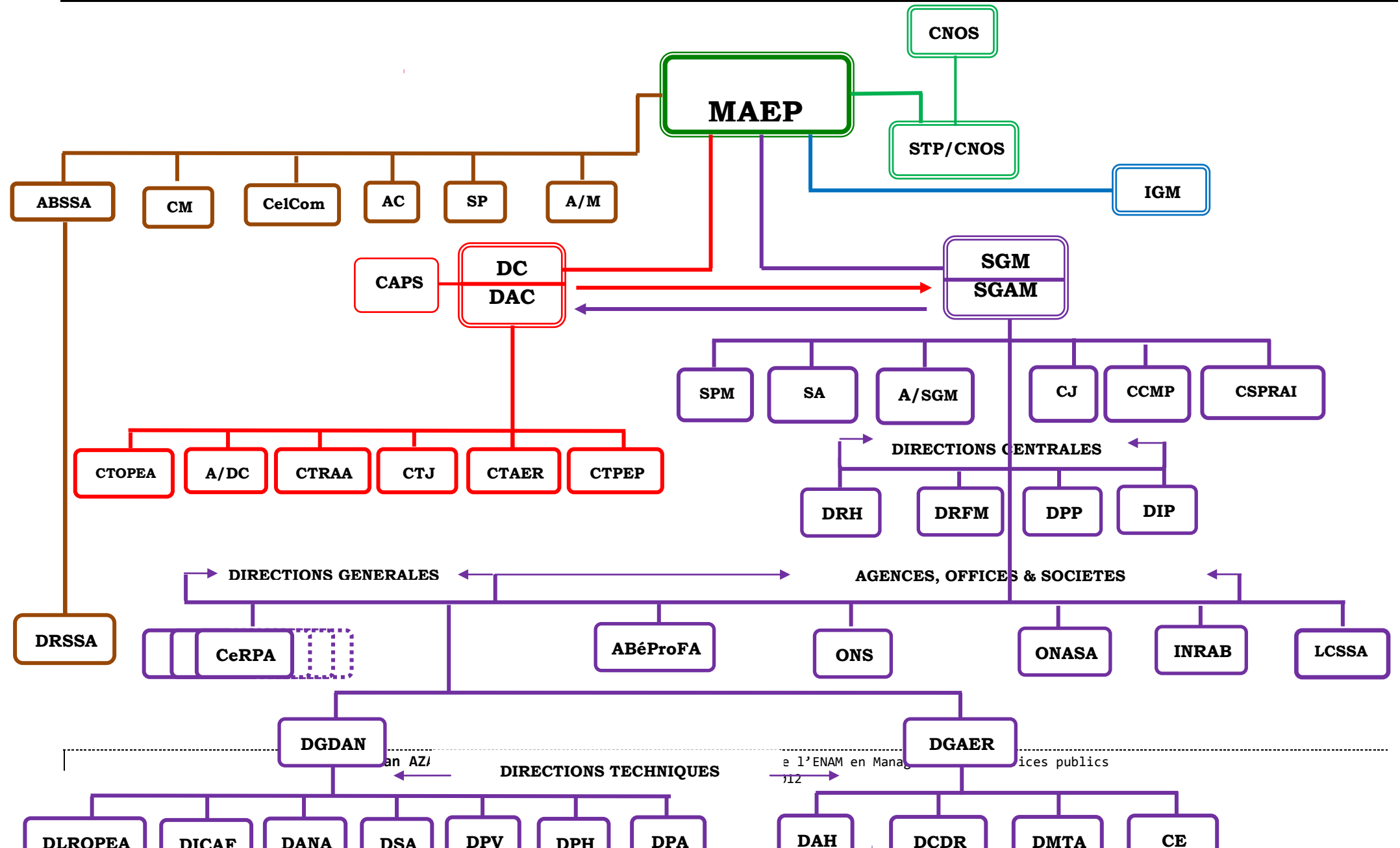
**F. Sites et sources Internet consultés** *[consultés entre août 2012 à février 2013]*

1. WIKIPEDIA, l'Encyclopédie libre
2. [www.agridoc.com](http://www.agridoc.com)
3. [www.bureau-issala.com](http://www.bureau-issala.com)
4. [www.google.fr](http://www.google.fr)
5. <http://www.hubrural.org>
6. <http://www.inter-reseaux.org/bulletin-de-veille/>
7. [www.ipar.sn](http://www.ipar.sn)
8. [www.oecd.org/agr/](http://www.oecd.org/agr/)
9. [www.pnoppa-benin.org](http://www.pnoppa-benin.org)
10. <http://www.roppa.info>
11. [www.undp-bj.org](http://www.undp-bj.org)

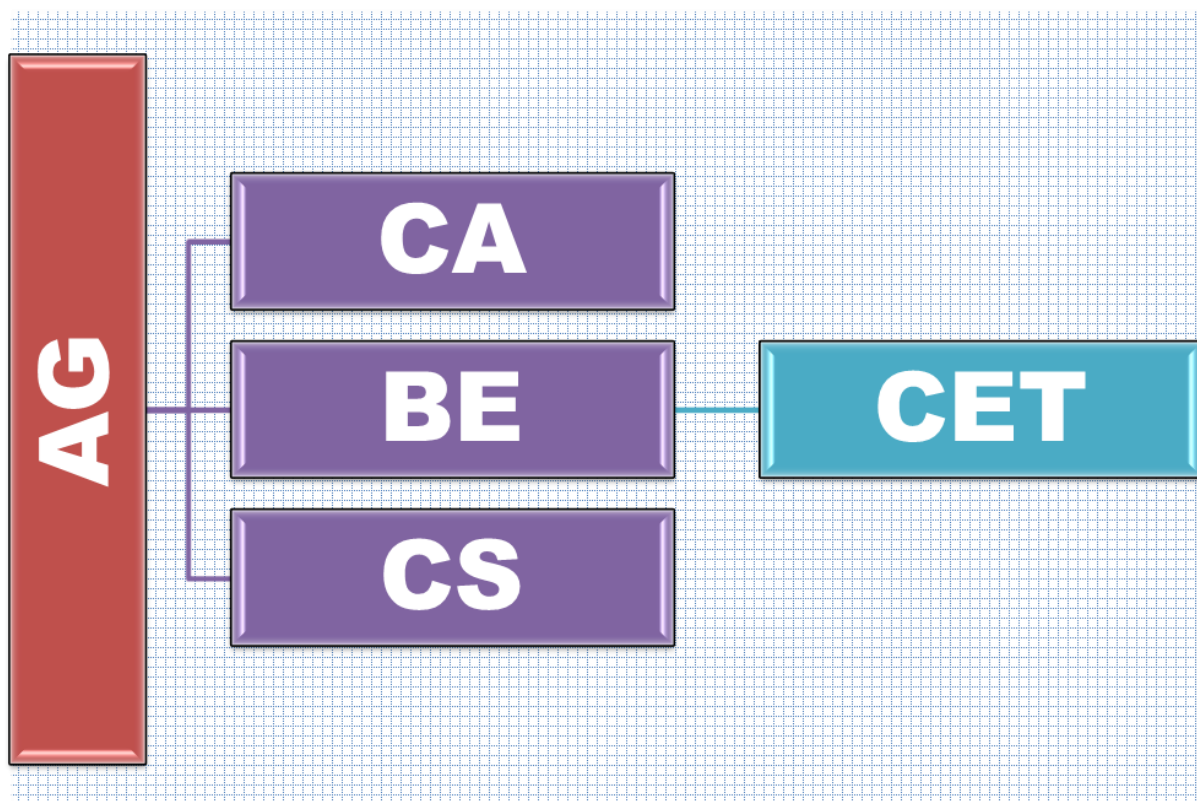
# **LISTE DES ANNEXES**

- 1. Organigramme du MAEP**
- 2. Organigramme de la PNOPPA-Bénin**
- 3. Liste des OP membres de la PNOPPA**
- 4. Canevas des entretiens avec quelques cadres du MAEP et autres acteurs du secteur**
- 5. Canevas des interviews avec des responsables de la PNOPPA-Bénin**
- 6. Fig.2 : Opinion des enquêtés sur le cause du PS1**
- 7. Fig.3 : Opinion des enquêtés sur le cause du PS2**
- 8. Fig.4: Opinion des enquêtés sur le cause du PS3**

## ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DU MAEP



## ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DE LA PNOPPA-BENIN



Source : Conçu par nous-même à partir des statuts de la PNOPPA-Bénin

## ANNEXE 3 : LISTE DES ORGANISATIONS FAÏTIERES MEMBRES DE LA PNOPPA

	OP FAITIERS	Acronyme	Production	Membres	Siège social
1.	Fédération des Unions de Producteurs du Bénin	FUPRO	coton	555.000	Bohicon (Zou)
2.	Groupement des Exploitants Agricoles du Bénin	GEA	-	32.489	Djèrègbé (Ouémé)
3.	Fédération Nationale des Producteurs de Palmier à Huile	FNPPH	palmier	38.000	Abomey-Calavi (Atlantique)
4.	Union Nationale des Pêcheurs Marins et Assimilés du Bénin	UNAPEMAB	Pêche	55.000	Cotonou (Littoral)
5.	Association Nationale des Organisations Professionnelles d'éleveurs de ruminants	ANOPER	Elevage de bovins, ovins	68.789	Gogounou (Borgou)
6.	Cadre de Concertation des Riziculteurs du Bénin	CCR-B	riz	48.599	Bohicon (Zou)
7.	Fédération Nationale des Producteurs d'Anacarde du Bénin	FENAPAB	anacarde	200.000	Parakou (Borgou)
8.	Association Nationale des Eleveurs de Porc du Bénin	ANEP	Elevage de porc	4.500	Abomey-Calavi (Atlantique)
9.	Association Nationale des Aviculteurs du Bénin	ANAB	Elevage volaille	-	Abomey-Calavi (Atlantique)
10.	Association Nationale des Mareyeuses du Bénin (Collège des Femmes)	ANM/CF	-	29.675	Cotonou (Littoral)
11.	Organisation Nationale des Paysans du Bénin	ONPB	syndicat	-	Pobè (Plateau)
12.	Synergie Paysanne	SYNPA	syndicat	1.500	Abomey-Calavi (Atlantique)

Source : Résultat de nos recherches

## ANNEXE 4 : CANEVAS DES ENTRETIENS AVEC QUELQUES CADRES DU MAEP ET AUTRES ACTEURS DU SECTEUR

Ce canevas (guide) d'entretien a été élaboré dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), en Management des Services publics (MSP). Il est conçu pour recueillir des informations sur **LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES AU PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES AGRICOLES AU BENIN**. Il a pour objet d'apprécier le degré effectif d'implication des OP en général et plus spécifiquement de la PNOPPA dans la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles et de déceler les causes profondes à l'origine des problèmes en étude et d'en proposer des approches de solutions. C'est pourquoi nous vous prions de bien vouloir apporter votre précieuse contribution en répondant aux différentes questions que nous vous soumettons.

Nous vous remercions et vous rassurons que les données recueillies seront confidentielles, et utilisées strictement à des fins de recherche.

### I. *Identification de l'enquêté(e)*

Structure : .....

Poste de responsabilité : ..... (facultatif)

### II. *Rapports entre acteurs MAEP-Organisations paysannes (OP)*

**Q.1.** Comment appréciez-vous la nature des **relations** MAEP - OP?<sup>25</sup>

- a) mauvaise
- b) bonne
- c) excellente

<sup>25</sup> Cochez à chaque fois, la case dont la réponse vous semble la plus pertinente.

**Q.2.** Le climat de méfiance qui affecte parfois les relations MAEP-OP est lié à :

- a) la crainte de la perte de prérogatives au profit de son vis-à-vis
- b) la faible internalisation des rôles et missions des parties
- c) l'absence de la culture de travail en équipe
- d) autres : ..... (Préciser)

**III. Implication des OP dans l'élaboration des politiques**

**Q.3.** Le MAEP associe-t-il les OP à l'élaboration des politiques sectorielles ?

Oui  Non

Si oui, à quelle étape les OP sont-elles plus impliquées ?

Conceptuelle  Opérationnelle

**Q.4.** Comment appréciez-vous la démarche d'élaboration du PSRSA ?

- a) non participative
- b) peu participative
- c) participative
- d) très participative

**Q.5.** Si vous estimez que la démarche est peu participative ou ne l'est pas, quelles en sont les causes ?

- a) manque d'attention portée aux OP de la part du MAEP
- b) insuffisance en expertise interne
- c) complexité du processus d'élaboration des politiques
- d) autres : ..... (Préciser)

#### IV. **Capacité d'appropriation et d'internalisation des politiques et stratégies sectorielles**

**Q.6.** Les OP sont-elles aujourd'hui **capables de s'approprier** et internaliser les politiques sectorielles ?

Oui  Non  \*

**Q.7.** Appréciez à travers la grille suivante, le niveau de leur capacité à s'approprier et internaliser les politiques sectorielles.

- a) existe, mais faible
- b) acceptable
- c) bonne
- d) très bonne
- e) autres .....(Préciser)

**Q.8.** Si capacité **existe mais faible** ou **acceptable**, qu'est-ce qui pourrait en être les (ou la) causes ?

- a) insuffisance en expertise interne aux OP
- b) caractère complexe du processus d'élaboration d'une politique/stratégie agricole
- c) faible capacité à faire des propositions
- d) autres : ..... (Préciser)

#### V. **Cadre de concertation MAEP-OP**

**Q.9.** Existe-t-il un mécanisme de concertation MAEP-OP ?

Oui  Non  \*

Si **oui**, le cadre est-il **formel** ?  ou **informel** ?

Si **formel**, le(s)quel(s) ? Préciser la norme (loi, décret, arrêté, ...) qui fonde son (leur) existence.

.....  
 .....  
 .....

**Q.10.** Le mécanisme fonctionne-t-il efficacement ?

Oui  Non  \*

Si **non**, l'inefficacité dudit cadre de concertation est liée à :

- a) faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation
- b) l'absence d'un leadership fort
- c) défaut d'interlocuteur crédible
- d) Autres : .....

(Préciser)

**VI. Perspectives des relations MAEP-OP :**

**Q.11.** Quelles sont vos suggestions pour l'amélioration des rapports MAEP-OP ?

.....  
.....

**Q.12.** Quelles sont vos suggestions pour augmenter la capacité d'appropriation et d'internalisation des politiques et stratégies sectorielles ?

.....  
.....  
.....

**Q.13.** Quelles sont vos suggestions pour l'efficacité du cadre de concertation MAEP-OP ?

.....  
.....  
.....

## **ANNEXE 5: CANEVAS DES INTERVIEWS DES RESPONSABLES DE LA PNOPPA-BENIN**

Ce canevas (guide) d'entretien a été élaboré dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), en Management des Services Publics (MSP). Il est conçu pour recueillir des informations sur **LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES AU PROCESSUS D'ELABORATION ET DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES AGRICOLES AU BENIN**. Il a pour objet d'apprécier le degré effectif d'implication des OP en général et plus spécifiquement de la PNOPPA dans la définition et la mise en œuvre des politiques sectorielles et de déceler les causes profondes à l'origine des problèmes en étude et d'en proposer des approches de solutions. C'est pourquoi nous vous prions de bien vouloir apporter votre précieuse contribution en répondant aux différentes questions que nous vous soumettons.

Nous vous remercions et vous rassurons que les données recueillies seront confidentielles, et utilisées strictement à des fins de recherche.

### **I. Identification de l'OP / PNOPPA**

#### **1. Historique succinct :**

- date et contexte de création ?
- nombre des membres actuel
- des promoteurs de la création de la Plate-forme
- etc.

#### **2. Objectifs/missions :**

- les activités de la Plate-forme
- les moyens d'action et conditions
- les partenaires
- etc.

#### **3. Organisation :**

- des statuts et règlement intérieur
- les organes
- les responsables
- etc.

## II. Rapports entre acteurs MAEP-Organisations paysannes (OP)

**Q.1.** Comment appréciez-vous la nature des relations MAEP - OP?<sup>26</sup>

- a) mauvaise
- b) bonne
- c) excellente

**Q.2.** Le climat de méfiance qui affecte parfois les relations MAEP-OP est lié à :

- a) la crainte de la perte de prérogatives au profit de son interlocuteur (conflit d'intérêts)
- b) la faible internalisation des rôles et missions des acteurs
- c) l'absence de la culture de travail en équipe
- d) autres : ..... (Préciser)

## III. Implication des OP dans l'élaboration des politiques

**Q.3.** Le MAEP associe-t-il les OP à l'élaboration des politiques sectorielles ?

Oui  Non

Si oui, à quelle étape les OP sont-elles plus impliquées ?

Conceptuelle  Opérationnelle

**Q.4.** Comment appréciez-vous la démarche d'élaboration du PSRSA ?

- a) non participative
- b) peu participative
- c) participative
- d) très participative

**Q.5.** Si vous estimez que la démarche est peu participative ou ne l'est pas, quelles en sont les causes ?

- a) manque d'attention portée aux OP de la part du MAEP
- b) insuffisance en expertise interne
- c) complexité du processus d'élaboration des politiques
- d) autres : ..... (Préciser)

<sup>26</sup> Cochez à chaque fois, la case dont la réponse vous semble la plus pertinente.

#### IV. Capacité d'appropriation et d'internalisation des politiques et stratégies sectorielles

**Q.6.** Les OP sont-elles aujourd'hui **capables de s'approprier** et internaliser les politiques sectorielles ?

Oui  Non

**Q.7.** Appréciez à travers la grille suivante, le niveau de leur capacité à s'approprier et internaliser les politiques sectorielles.

- a) existe, mais faible
- b) acceptable
- c) bonne
- d) très bonne

e) autres .....(Préciser)

**Q.8.** Si capacité **existe mais faible** ou **acceptable**, qu'est-ce qui pourrait en être les (ou la) causes ?

- a) insuffisance en expertise interne aux OP
- b) caractère complexe du processus d'élaboration d'une politique/stratégie agricole
- c) faible capacité à faire des propositions
- d) autres : ..... (Préciser)

#### V. Cadre de concertation MAEP-OP

**Q.9.** Existe-t-il un mécanisme de concertation MAEP-OP ?

Oui  Non

Si **oui**, le cadre est-il **formel** ?  ou **informel** ?

Si **formel**, le(s)quel(s) ? Préciser la norme (loi, décret, arrêté, ...) qui fonde son (leur) existence.

.....  
.....

**Q.10.** Le mécanisme fonctionne-t-il efficacement ?

Oui  Non  \*

Si **non**, l'inefficacité dudit cadre de concertation est liée à :

- a) faible niveau de décentralisation du dispositif de concertation
- b) l'absence d'un leadership fort
- c) défaut d'interlocuteur crédible/valable
- d) Autres : .....  (Préciser)

**VI. Perspectives des relations MAEP-OP :**

**Q.11.** Quelles sont vos suggestions pour l'amélioration des rapports MAEP-OP ?

.....  
.....  
.....  
.....

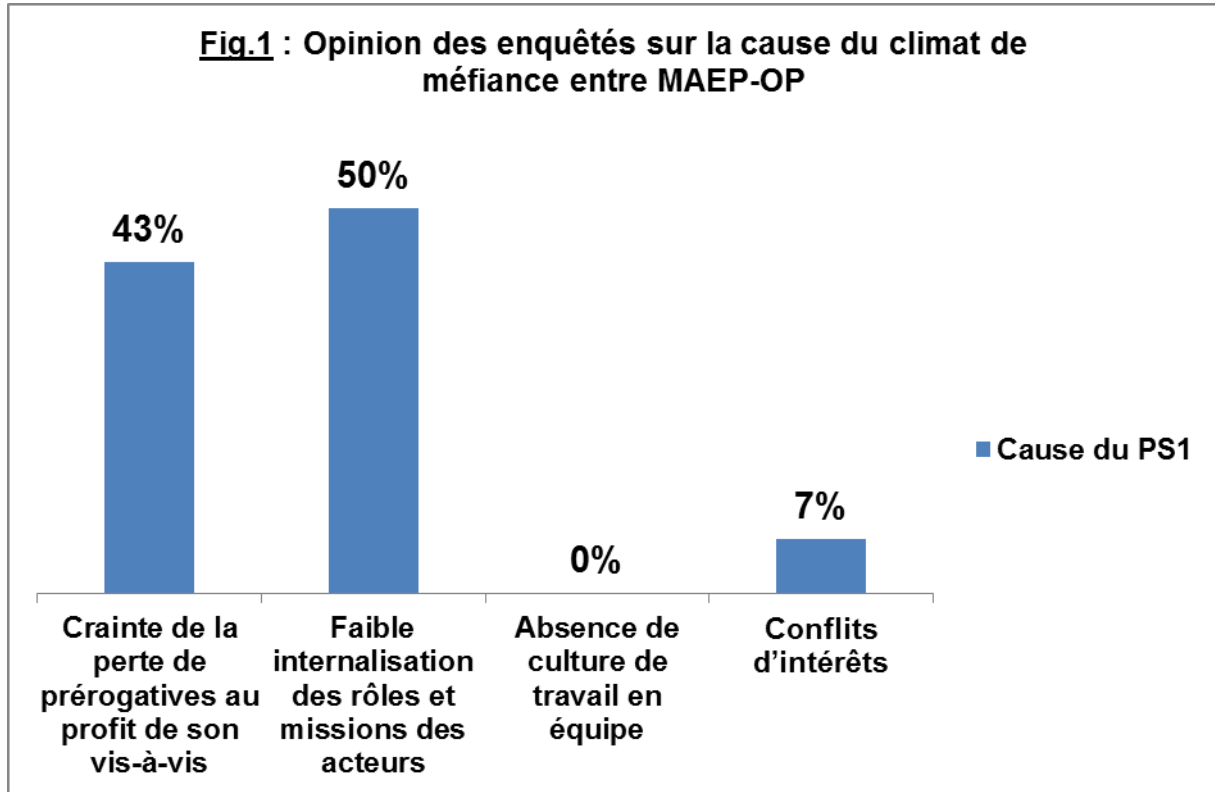
**Q.12.** Quelles sont vos suggestions pour augmenter la capacité d'appropriation et d'internalisation des politiques et stratégies sectorielles ?

.....  
.....  
.....  
.....

**Q.13.** Quelles sont vos suggestions pour l'efficacité du cadre de concertation MAEP-OP ?

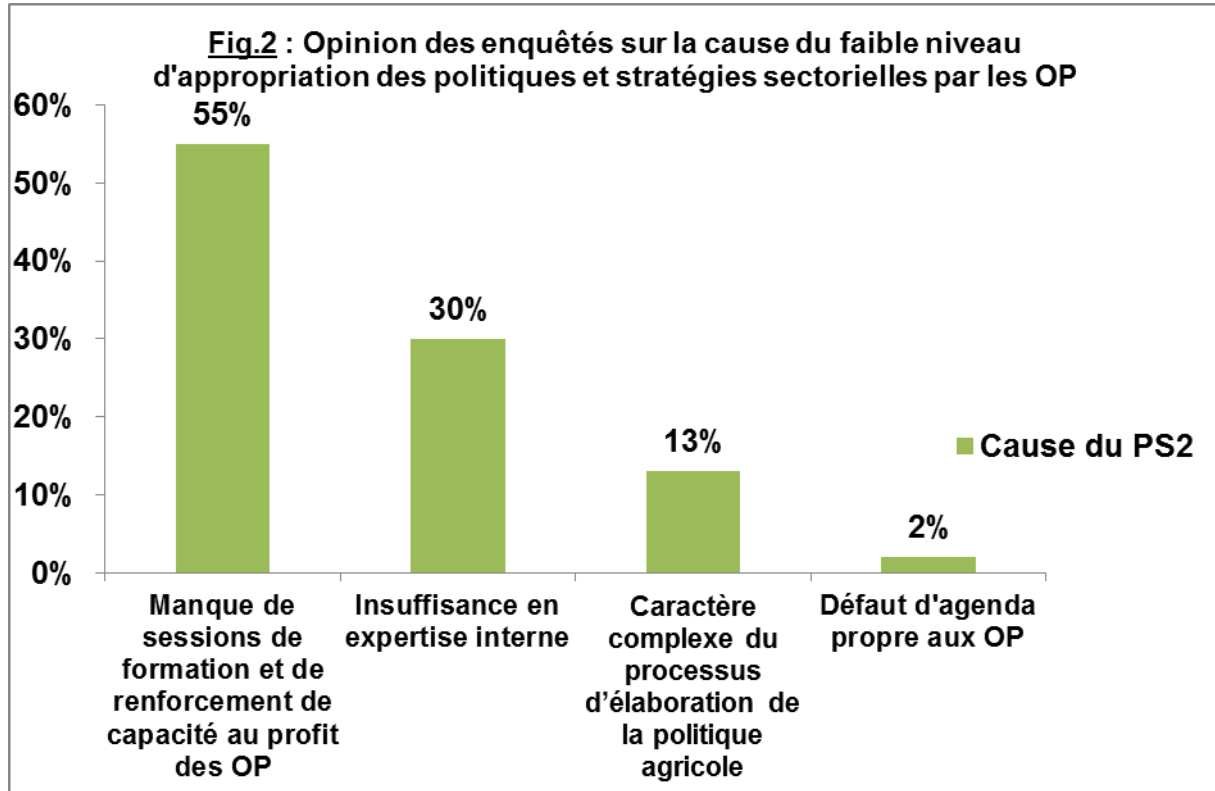
.....  
.....  
.....  
.....

## ANNEXE 6 : Fig.2 – PS1



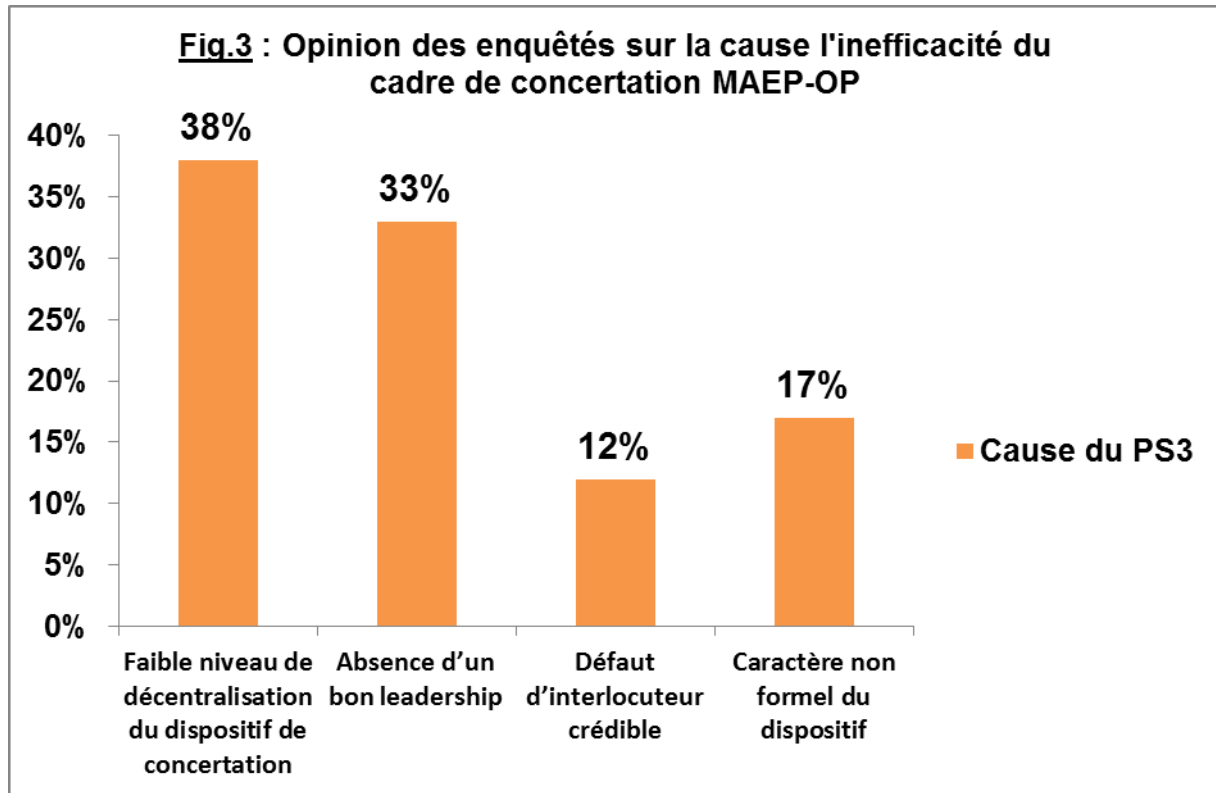
Source : réalisé par nous-même à partir du tableau 7

## ANNEXE 7: Fig.3 – PS2



Source : réalisé par nous-même à partir du tableau 8

## ANNEXE 8 : Fig.4 – PS3



Source : réalisé par nous-même à partir du tableau 9

## TABLE DES MATIÈRES

IDENTIFICATION DU JURY	II
DÉCLARATION D'ENGAGEMENT	III
DÉDICACE	IV
REMERCIEMENTS	V
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	VI
LISTE DES TABLEAUX	VIII
LISTE DES ENCADRES	IX
LISTE DES FIGURES	IX
GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE	X
RÉSUMÉ	XII
SOMMAIRE	XIV
INTRODUCTION GÉNÉRALE	2
CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE A LA PNOPPA ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE	5
SECTION 1 : DU MAEP A LA PNOPPA : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	6
§ 1 - <i>LE CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE : LE MAEP ET LA PNOPPA</i>	6
A. PRESENTATION DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE, DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE (MAEP)	7
1. <i>PROFIL HISTORIQUE DU MAEP</i>	7
2. <i>STRUCTURATION DU MAEP</i>	8
B. PRESENTATION DE LA PNOPPA	11
1. <i>ANALYSE RETROSPECTIVE DE L'HISTOIRE DES OP</i>	11
2. <i>OBJECTIFS ET MISSIONS PRINCIPALES DE LA PNOPPA</i>	15
3. <i>TAILLE DE LA PNOPPA</i>	15
4. <i>LES ORGANES DE LA PNOPPA</i>	17
§ 2 - <i>LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE : ETAT DES LIEUX</i>	18
A. OBSERVATION SUR LES MECANISMES DE FONCTIONNEMENT DE LA PNOPPA	18
B. OBSERVATION SUR LA PARTICIPATION DES OP/PNOPPA A LA REFORME DE RELANCE DU SECTEUR AGRICOLE (PSRSA)	21
C. OBSERVATION SUR LA CAPACITE D'ORGANISATION ET DE PROPOSITION DE LA PNOPPA	25

**SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE D'UNE MEILLEURE IMPLICATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LA DEFINITION DES POLITIQUES AGRICOLES ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION \_\_\_\_\_ 27**

**§ 1 - CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE \_\_\_\_\_ 27**

A. INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE \_\_\_\_\_ 27

B. CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE ET FORMULATION DU SUJET \_\_\_\_\_ 30

C. SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE \_\_\_\_\_ 31

**§ 2 - LA VISION GLOBALE DE RÉOLUTION DE LA PROBLÉMATIQUE SPECIFIÉE  
32**

**CONCEPTION ET MISE EN APPLICATION DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE \_\_\_\_\_ 36**

**SECTION 1 : CADRE THÉORIQUE DE L'ÉTUDE POUR UNE MEILLEURE IMPLICATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES \_\_\_\_\_ 37**

**§ 1 - LES OBJECTIFS, LES HYPOTHESES ET LE TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE \_\_\_\_\_ 37**

A. OBJECTIFS DE L'ETUDE ET RESULTATS ATTENDUS \_\_\_\_\_ 38

B. HYPOTHESES DE L'ETUDE \_\_\_\_\_ 39

C. TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE (TBE) \_\_\_\_\_ 42

**§ 2 - LA REVUE DE LITTERATURE \_\_\_\_\_ 44**

A. CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME GENERAL DU FAIBLE NIVEAU D'IMPLICATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES DANS LES POLITIQUES AGRICOLES \_\_\_\_\_ 45

B. CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°1 RELATIF AU CLIMAT DE MEFIANCE ENTRE L'ADMINISTRATION DU MAEP ET LES OP \_\_\_\_\_ 47

C. CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°2 LIE A LA FAIBLE CAPACITE D'APPROPRIATION DES POLITIQUES ET STRATEGIES SECTORIELLES PAR LES OP \_\_\_\_\_ 51

D. CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°3 RELATIF A L'INEFFICACITE DU MECANISME DE CONCERTATION ENTRE LE MAEP ET LES OP \_\_\_\_\_ 52

**SECTION 2 : LA MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE \_\_\_\_\_ 55**

**§1- LA DIMENSION EMPIRIQUE \_\_\_\_\_ 55**

A. DES OUTILS DE COLLECTE DES DONNEES A L'ECHANTILLONNAGE \_\_\_\_\_ 56

1) LES OBJECTIFS DE L'ENQUETE \_\_\_\_\_ 56

2) LE CADRE DE L'ENQUETE ET LA POPULATION CIBLE \_\_\_\_\_ 56

3) LA TECHNIQUE DE LA COLLECTE \_\_\_\_\_ 57

4) L'ECHANTILLONNAGE \_\_\_\_\_ 57

<b>B.</b>	<b>DE LA CONCEPTION DU GUIDE D'ENTRETIEN AUX OUTILS DE PRESENTATION DES DONNEES</b>	<b>59</b>
1)	<i>LA CONCEPTION DU GUIDE D'ENTRETIEN</i>	<b>59</b>
2)	<i>LES TECHNIQUES DE DEPOUILLEMENT</i>	<b>59</b>
3)	<i>LES OUTILS DE PRESENTATION DES DONNEES</i>	<b>59</b>
<b>§2-</b>	<b>LA DIMENSION THEORIQUE DE L'ETUDE</b>	<b>60</b>
<b>A.</b>	<b>APPROCHE THEORIQUE RELATIVE AU CLIMAT DE MEFIANCE ENTRE L'ADMINISTRATION DU MAEP ET LES OP60</b>	
1)	<i>L'APPROCHE ET SES EFFETS</i>	<b>60</b>
2)	<i>SEUIL DE DECISION POUR VERIFICATION DE L'HYPOTHESE RELATIVE AU CLIMAT DE MEFIANCE ENTRE L'ADMINISTRATION DU MAEP ET LES OP</i>	<b>61</b>
<b>B.</b>	<b>APPROCHE THEORIQUE RELATIVE A LA FAIBLE CAPACITE D'APPROPRIATION DES POLITIQUES ET STRATEGIES SECTORIELLES PAR LES OP</b>	<b>61</b>
1)	<i>L'APPROCHE ET SES EFFETS</i>	<b>61</b>
2)	<i>SEUIL DE DECISION POUR VERIFICATION DE L'HYPOTHESE RELATIVE A LA FAIBLE CAPACITE D'APPROPRIATION DES POLITIQUES ET STRATEGIES SECTORIELLES PAR LES OP</i>	<b>61</b>
<b>C.</b>	<b>APPROCHE THEORIQUE RELATIVE A L'INEFFICACITE DU CADRE DE CONCERTATION ENTRE LES STRUCTURES DU MAEP ET LES OP</b>	<b>62</b>
1)	<i>L'APPROCHE ET SES EFFETS</i>	<b>62</b>
2)	<i>SEUIL DE DECISION POUR VERIFICATION DE L'HYPOTHESE RELATIVE A L'INEFFICACITE DU CADRE DE CONCERTATION ENTRE LES STRUCTURES DU MAEP ET LES OP</i>	<b>63</b>
<b>D.</b>	<b>LES CONTRAINTES ET LIMITES DE LA RECHERCHE</b>	<b>63</b>
	<b>COLLECTE, ANALYSE DES DONNÉES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE</b>	<b>64</b>
	<b>SECTION 1 : COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES</b>	<b>65</b>
<b>§ 1 -</b>	<b>LA COLLECTE ET LE TRAITEMENT DES DONNEES</b>	<b>65</b>
<b>A.</b>	<b>CODIFICATION DES VARIABLES</b>	<b>66</b>
<b>B.</b>	<b>PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS ISSUS DU DEPOUILLEMENT</b>	<b>67</b>
1.	<i>PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES LIEES AU PS1</i>	<b>68</b>
2.	<i>PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES LIEES AU PS2</i>	<b>69</b>
3.	<i>PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES LIEES AU PS3</i>	<b>70</b>

**§ 2 - VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC 72**

<b>A.</b>	<b>VERIFICATION DES HYPOTHESES</b>	<b>72</b>
1)	VERIFICATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N°1	72
2)	VERIFICATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N°2	72
3)	VERIFICATION DE L'HYPOTHESE SPECIFIQUE N°3	73
<b>B.</b>	<b>ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC</b>	<b>73</b>
1)	ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE N° 1	73
2)	ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE N°2	73
3)	ELEMENT DE DIAGNOSTIC LIE AU PROBLEME SPECIFIQUE N°3	74

**SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE MEILLERURE PARTICIPATION DES ORGANISATIONS PAYSANNES AUX POLITIQUES AGRICOLES ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS 75**

**§ 1 - LES APPROCHES DE SOLUTIONS 75**

<b>A.</b>	<b>APPROCHES DE SOLUTIONS AU CLIMAT DE MEFIANCE ENTRE L'ADMINISTRATION DU MAEP ET LES OP</b>	<b>75</b>
<b>B.</b>	<b>APPROCHES DE SOLUTIONS A LA FAIBLE CAPACITE D'APPROPRIATION DES POLITIQUES ET STRATEGIES SECTORIELLES PAR LES OP</b>	<b>76</b>
<b>C.</b>	<b>APPROCHES DE SOLUTIONS A L'INEFFICACITE DU MECANISME DE CONCERTATION MAEP-OP</b>	<b>77</b>

**§ 2 - LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS 79**

<b>A.</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>79</b>
<b>B.</b>	<b>MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR UNE MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES SOLUTIONS</b>	<b>80</b>

**C O N C L U S I O N   G É N É R A L E ----- 8 3**

**B I B L I O G R A P H I E ----- 8 5**

**L I S T E   D E S   A N N E X E S ----- I**

**ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DU MAEP ----- II**

**ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DE LA PNOPPA-BENIN ----- III**

**ANNEXE 3 : LISTE DES ORGANISATIONS FAÎTIÈRES MEMBRES DE LA PNOPPA ----- IV**

**ANNEXE 4 : CANEVAS DES ENTRETIENS AVEC QUELQUES CADRES DU MAEP ET AUTRES ACTEURS DU SECTEUR ----- V**

**ANNEXE 5: CANEVAS DES INTERVIEWS DES RESPONSABLES DE LA PNOPPA-BENIN ----- IX**

**ANNEXE 6 : Fig.2 – PS1 ----- XIII**

**ANNEXE 7: Fig.3 – PS2 ----- XIV**

**ANNEXE 8 : Fig.4 – PS3 ----- XV**