

“Décortiquer le maïs pour créer des liens de valeur”

Recherche-action sur leviers pour rendre les chaînes de valeur
ajoutée maïs plus compétitives, durables et inclusives



LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET LA COLLABORATION ENTRE ACTEURS

DOCUMENT SYNTHETIQUE (8)

Octobre 2011



Royal Tropical Institute



« Décortiquer le maïs pour créer des liens de valeur »



Table des matières

1.	SITUATION ACTUELLE	1
2.	SITUATION SOUHAITEE EN 2015	3
3.	DEFIS POSES	3
4.	LA COLLABORATION ENTRE ACTEURS : DES EXPERIENCES CONCRETES AVEC L'APPROCHE PEA	4
5.	LEÇON TIREES DES EXPERIENCES DES PEA	5
6.	ORIENTATIONS STRATEGIQUES	5
7.	OPTIONS D' ACTIONS	6
8.	REFERENCES	6



Ce programme de recherche action fut réalisé grâce au concours de l'Initiative pour la Sécurité Alimentaire de l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas au Bénin (Avant-projet Maïs ; (Sécurité alimentaire au Bénin : Recherche-action sur les chaînes de valeur de la filière maïs) et du projet ESFIM (Empowering Small Farmers In Markets ; www.esfim.org). Le programme de recherche-action était coordonné par la FUPRO, en partenariat avec SNV, WUR-CDI, KIT et Agriterra.



1. SITUATION ACTUELLE

Cadre global des politiques agricoles régionales et nationales

Les éléments de référence constituent la Politique Agricole Commune de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (PAC/UEMOA), la Politique Agricole de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) et le PDDAAA (Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (PDDAA/NEPAP) adoptés par les chefs d'Etat CEDEAO en juillet 2005. ECOWAP et PDDAA fixent le cadre général dans lequel s'insère les politiques agricoles nationales (Plans Nationaux d'Investissement Agricole/PNIA) des 15 pays membres de la CEDEAO. L'objectif du PNIA est d'allouer 20% des dépenses publiques au développement agricole en vue d'atteindre un taux de croissance nationale de 6% pour réduire la pauvreté de moitié à l'horizon 2015. La politique agricole nationale du Bénin est formulée sous forme du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA, juillet 2011).

Réglementation dans le secteur vivrier

L'Office National d'Appui à la Sécurité Alimentaire (ONASA) réalise des bilans vivriers qui lui permettent d'anticiper sur la disponibilité de vivriers pour la consommation nationale. Des décisions d'interdiction de l'exportation de vivriers sont parfois prises par les autorités et des camions de maïs sont arraisonnés aux frontières et leurs contenus vendus sur place. C'est le cas par exemple de l'arrêté préfectoral de Borgou-Alibori du 06 février 2009 portant en objet le contrôle de la sortie frauduleuse des vivres

La Direction de la Concurrence et du Commerce Interne (DCCI), chargée entre autres, de permettre aux consommateurs d'avoir des prix compétitifs sur les marchés et d'avoir accès aux produits en qualité et en quantité répondant aux normes requises. La Direction du Contrôle et du Conditionnement (DCC) des produits agricoles intervient dans le contrôle de la qualité des produits. Elle perçoit des taxes de conditionnement et de normalisation des produits agricoles.

Filière maïs : Institutions de recherche et d'encadrement

Les plus importantes structures de recherche et d'encadrement sont ;

- L'Institut National des Recherches Agricole du Bénin (INRAB) et son Programme de Technologies Agro-alimentaires (PTAA) ;
- Les Universités nationales ; notamment le Département de Nutrition et de Sciences Alimentaires de la Faculté des Sciences Agronomiques de l'UAC ;
- Les Centres Régionaux de Promotion Agricole (CeRPA) et la Direction de l'Agriculture (DAGRI) ;
- La Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA) et l'Agence Béninoise de Normalisation et de Gestion de la Qualité (CEBENOR).

Filière maïs : projets et programmes d'appui

De nombreux projets et programmes œuvrent au Bénin, parmi lesquels :

- Le Projet d'Appui Institutionnel au MAEP (AIMAEP) ;
- Le Programme d'Appui aux Dynamiques Productives (PADYP) ;
- Le Programme d'Urgence d'Appui à la Sécurité Alimentaire (PUASA) ;

- Le Programme d'Appui au Développement des Filières Agricoles (PADFA) ;
- L'IFDC accompagne le warrantage dans le cadre projet de l'accès aux intrants vivriers ;
- Le MCA-Bénin apporte des appuis techniques, matériels et financiers aux organisations paysannes
- Le Projet de Sécurité Alimentaire par l'Intensification Agricole au Bénin (PSAIA)
- Le Programme d'Installation des Jeunes dans l'Agriculture (PSIJA)

Opérateurs dans les chaînes de valeur maïs

Les opérateurs clés dans les chaînes de valeur maïs sont les utilisateurs (potentiels) du maïs jaune, notamment les fabricants de provende (Véto-Services, AGRISATCH, JEFO, OTTOLA, et autres membres de l'UNAP), les commerçants, les structures publiques (SONAPRA, ONASA, CHD, etc.) et les institutions et ONG (PAM, CRS, Caritas, etc.) qui achètent le maïs blanc sur le marché local. Les principales unités de fabrication de farine améliorée pour l'alimentation sont le groupe PEPITE D'OR, l'UBETA (Unité Béninoise de Technologie Alimentaire) et la société AGROTECHNIC. Il y a LA société SOCIA-Bénin dans le secteur de la production du maïs gritz.

Réformes en cours

Malgré les différentes réformes opérées dans le secteur, les résultats obtenus sont en deçà des attentes du fait entre autres : d'un manque de synergie entre les acteurs publics, les acteurs privés et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), d'une absence de concertation pour la promotion et le développement du secteur agricole et de l'insuffisance de financement adapté.

Le gouvernement a initié une étude portant sur l'analyse du schéma actuel de fonctionnement des filières et qui a abouti à l'élaboration du PNIA et qui a mis en exergue que le pilotage actuel du secteur reste marqué par :

- un chevauchement des mandats attribués aux organisations par des textes législatifs et réglementaires ;
- une multiplicité des acteurs institutionnels ;
- une prédominance des relations procédurales au détriment des relations fonctionnelles entre familles d'acteurs ;
- des rivalités au sein des familles d'acteurs et entre familles d'acteurs.

Des agences et instruments d'appui au développement des filières agricoles seront mis en place dans le cadre du partenariat public-privé. Au nombre de ces agences, on peut citer entre autres :

- La SONAPRA qui va devenir Agence Nationale pour la Promotion des Filières Agricoles (ANaProFA) ;
- L'Agence de Développement de la Mécanisation Agricole (ADMA) ;
- L'Agence de Promotion des Aménagements Hydro-agricoles (APAH) ;
- L'AMAB (Assurance Mutuelle Agricole du Bénin) qui est une structure mutualiste initiée et soutenue par l'Etat Béninois. Elle est créée par les producteurs agricoles et a pour vocation de promouvoir l'assurance agricole au Bénin ;
- Le Fonds National de Développement Agricole (FNDA).

2. SITUATION SOUHAITEE EN 2015

Le PSRSA constitue un cadre d'opérationnalisation de la nouvelle politique de développement des filières agricoles au Bénin dont la mise en œuvre se caractérise par les principes suivants :

- la répartition claire des rôles et des responsabilités entre les principaux acteurs ;
- le partenariat public-privé pour le développement agricole ;
- le recentrage du rôle de l'Etat sur ses fonctions régaliennes ;
- la responsabilisation de tous les acteurs selon leur mandat.

La mise en œuvre du PSRSA repose sur plusieurs groupes d'acteurs : l'Etat à travers plusieurs ministères, les collectivités locales et territoriales, les Organisations des Producteurs Agricoles (OPA/PNOPPA), le Réseau de Chambre d'Agriculture du Bénin, le secteur privé (CCIB, UCIMB, Patronat, etc.), la Société Civile (ONG nationales, internationales et les plateformes), et les PTF. Au niveau stratégique, le cadre institutionnel s'articule autour d'un Conseil National d'Orientation et de Suivi (CNOS) soutenu au niveau déconcentré par des Conseils Régionaux et Communaux (CRS/CCS).

L'Etat se concentrera sur ses fonctions régaliennes et à la fourniture des biens et services publics correspondants. Les OPA auront pour mission et rôles :

- la concertation au sein de la profession agricole ;
- l'organisation de leurs membres, de représentation et de proposition dans les interprofessions, les cadres de concertation, auprès des services étatiques et PTF ;
- la contribution à l'élaboration des politiques, des stratégies et à leur mise en œuvre ;
- le renforcement des capacités des membres à différents niveaux ;
- la prise en charge des fonctions économiques (organisation de services communs ou mutuels aux membres) ;
- la défense d'intérêts des producteurs et OPA (intérêts catégoriels ou généraux).

3. DEFIS POSES

- Développer une synergie entre les acteurs publics, les acteurs privés et les PTF ;
- Mettre en place un mécanisme fonctionnel de concertation pour la promotion et le développement de la filière maïs ;
- Faciliter l'accès des producteurs à un financement adapté ;
- Accroître le pourcentage des dépenses publiques allouées au développement agricole ;
- Mettre en place une interprofession fonctionnelle de la filière ;
- Faciliter les partenariats privés (commerciaux) au sein de la filière maïs.

4. LA COLLABORATION ENTRE ACTEURS : DES EXPERIENCES CONCRETES AVEC L'APPROCHE PEA

Une expérience intéressante de mise en relation des acteurs de la filière maïs est l'approche Pôles d'Entreprises Agricoles (PEA). Un PEA est un ensemble d'acteurs qui opèrent dans un environnement géographique précis autour d'un produit donné (ici le maïs). L'approche reconnaît que la compétitivité des entreprises agricoles ne peut se réaliser s'il n'y a pas une bonne collaboration entre elles. L'approche se fonde sur la création d'un partenariat gagnant-gagnant entre les différentes entreprises agricoles impliquées dans un PEA. L'approche PEA a été initiée pour la première fois au Bénin par IFDC à travers le projet 1000s+ démarré en 2006. Au total, trente six (36) PEA ont été répertoriés au Bénin dont quatre (04) autour du maïs. Les caractéristiques de ces pôles sont décrites dans le tableau ci après.

	PEA Ifangni	PEA Klouékanmè-Lalo	PEA Miniki	PEA N'dali
Création	2009	2008	2009	2010
Envergure	Commune	2 Communes	Commune	4 communes
Type d'acteurs	Producteurs Commerçants Transformateurs CLCAM CeCPA ONG OPADEB (facilitation)	Producteurs Commerçants ONG REPFED (facilitation)	Producteurs Commerçants Transformateurs -IMF (endogène) -ONG GARDEC (facilitation)	Producteurs Commerçants CeCPA ONG GERDID (facilitation)
Produits	Maïs blanc et jaune grain	Maïs blanc grain	Maïs blanc et jaune grain	Maïs blanc grain
Services fournis aux acteurs	Micro finance, intrants, marché maïs (vente groupée) Renforcement de capacités	Intrants Renforcement de capacités	Micro finance, intrants Renforcement de capacités	Renforcement de capacités
Types de contrat	Verbal et écrit	Verbal	Verbal et écrit	Verbal
Echelle de performance	++++	+	++	++

De l'analyse de la situation actuelle, on conclut que l'ancienneté n'est pas synonyme de maturité du pôle. Le parcours des PEA maïs est encore jonché d'obstacles dont on peut citer l'absence de certains acteurs (ou fonctions) importants dans les PEA (CeCPA, IMF, transformateurs), le faible lien entre les acteurs de PEA, l'efficacité des services rendus aux acteurs et la faible contractualisation des transactions quand elles existent, la genèse des PEA et l'approche d'intervention des ONG pour la mobilisation. L'absence du CeCPA et d'IMF dans certains PEA fragilise l'environnement institutionnel d'appui. Il en est de même pour les unités de transformation qui limitent les possibilités d'écoulement du maïs produit. Le faible lien entre les acteurs affaiblit la collaboration entre ces derniers.

Quant à la facilitation (mise en relation), il faut noter que certaines ONG n'ont pas pleinement joué leur rôle. Les ONG ont plusieurs rôles : renforcer les capacités des acteurs, consolider les liens entre les acteurs, d'aider les acteurs du pôle à s'enregistrer formellement, associer tous les acteurs du pôle à la rédaction du plan d'action annuel, et impliquer dans le pôle les acteurs manquants à travers des plaidoyers.

5. LEÇON TIREES DES EXPERIENCES DES PEA

Ces expériences au Bénin et ailleurs dans la sous-région avec l'approche PEA permettent de tirer des leçons :

- Le caractère spontanéité (*bottom-up*) de la création du PEA: c'est un aspect important pour le bon fonctionnement des PEA. Le PEA doit être une initiative émanant des acteurs à la base et non suscitée par un projet.
- Le dynamisme et le leadership des acteurs : lorsque l'initiative est portée par un acteur, le dynamisme de cet acteur moteur et le leadership dont il fait montre dépeignent sur la viabilité du pôle.
- Les services (bénéfiques) disponibles et fournis: c'est un facteur qui accroît l'effectif des différents acteurs du pôle. Les avantages liés à l'appartenance au PEA expliquent l'adhésion des acteurs.
- La contractualisation des relations commerciales (confiance) : elle permet de formaliser les liens entre les acteurs privés. La plupart des contrats dans les PEA étudiés sont verbaux et dénotent de la faiblesse des liens d'affaire entre les acteurs.
- La collaboration renforcée entre institutions publiques et acteurs privés : cette mission n'a pas été bien assurée au niveau des PEA étudiés.

6. ORIENTATIONS STRATEGIQUES

- Rendre effectif le désengagement de l'Etat de toutes les activités productrices par son recentrage sur ses rôles régaliens ;
- Augmenter le taux du budget alloué aux dépenses du secteur agricole à travers les actions de plaidoyer et lobbying pour la mobilisation des PTF et la création des banques agricoles.
- Mettre en place un mécanisme fonctionnel de veille par les OPA et les autres acteurs privés qui facilitera également le respect de cet engagement par l'Etat ;
- Promouvoir le partenariat public-privé à travers un partage des rôles et des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé ainsi que la facilitation de la naissance d'une interprofession fonctionnelle de la filière maïs ;
- Faciliter des liens entre les parties prenantes des chaînes de valeur maïs notamment entre acteurs privés (contractualisation).

7. OPTIONS D’ACTIONS

- Mobiliser les autres acteurs de la société civile en vue des actions de plaidoyer lobbying en faveur de l’augmentation du budget alloué au secteur agricole ;
- Mettre en place un mécanisme fonctionnel de veille sur le désengagement de l’Etat de certaines fonctions et son recentrage sur son rôle régalién ;
- Faciliter la création et le fonctionnement de l’interprofession ou une table filière maïs. Cette structure regroupera les différents acteurs organisés par catégorie. Elle aura responsabilité de traiter des questions relatives à l’évolution de la filière ;
- Définir un mécanisme opérationnel de prévention et de règlement des conflits entre les acteurs ;
- Supporter les « Pôles d’Entreprises » ou autres initiatives de relations entre OPA et entreprise privées qui sont nés de façon spontanée et promouvoir leurs expériences.

8. REFERENCES

TOVIGNAN, S. et al. (2011). *Etude sur le fonctionnement des Pôles d’Entreprises Agricoles (PEA) autour du maïs.*