

**NOTE TECHNIQUE
LA DECENTRALISATION ET L'INTERVENTIONS POUR LE
DEVELOPPEMENT AU BENIN : ATOUTS, INQUIETUDES ET
PERSPECTIVES ?**

R. C. TOSSOU

*Faculté des Sciences Agronomiques, Université d'Abomey-Calavi
01 BP 526 Cotonou, Bénin*

RESUME

De l'analyse combinée des expériences de la pratique de la vulgarisation au Bénin et des exigences de la décentralisation, il est ressorti la nécessité de:

- la prise en compte des nouveaux acteurs dans l'organisation de la vulgarisation. Dans le contexte actuel, il s'agit des Organisations de Producteurs Agricoles, des sociétés privées et des ONG;

- la perte de pouvoir par les échelons supérieurs de l'administration de la vulgarisation;

- la participation active aussi bien aux activités qu'au financement de la vulgarisation par les nouveaux acteurs dans ledit processus;

- l'appui financier et technique important de la part de l'Etat surtout en direction des communes à ressources limitées; et

- l'adoption d'une vitesse de changement institutionnel adaptée au contexte de la décentralisation, mais aussi et surtout à la capacité de prise en charge et de gestion du développement local par les communautés à la base.

Ainsi, dans le nouveau système décentralisé, la vulgarisation agricole exige la mise en place de structures assez flexibles, non hiérarchiques avec la plupart des agents sur le terrain, capables d'orienter les services vers la résolution des problèmes des producteurs, de définir des plans de campagnes concertés et de développer de nouvelles filières. La recherche fondamentale doit s'articuler avec les équipes de vulgarisation à travers la R· D qui ferait partie intégrante de ces équipes. Les producteurs devront contribuer auprès de l'Etat, des Organisations Non Gouvernementales et autres structures au financement de la vulgarisation. Il conviendrait de renforcer la capacité organisationnelle des Organisations de Producteurs Agricoles de façon à les rendre plus aptes à gérer les actions de vulgarisation et à bien négocier avec les partenaires au développement.

Mots-clés : Vulgarisation, décentralisation, concertation, participation, financement.

DECENTRALISATION AND RURAL INTERVENTIONS IN BENIN : STRENGTHS, THREATS AND PERSPECTIVES?

ABSTRACT

From the combined analysis of the practice of the extension in Benin and decentralisation requirements, it appears the necessity of:

- taking into account of the news actors who are in this context Agricultural Producers Organisation, private societies and NGOs;
- lost of power by the high level of extension administration;
- active participation either extension activities or it financing by the news actors;
- important financial and technical assistance from the State, particularly for the resources limited communes; and
- adoption of institutional changes speed adapted to both decentralisation context and local management capacity.

Then, in the new decentralised system, agricultural extension needs to be flexible enough and should not adopt hierarchical structures. Most of the staff should be in the field and should be oriented towards helping farmers to solve their problems. Field agents should be able to participate in a concerted action plan with farmers. On station research must be well linked with agricultural extension teams through the R-D. Producers must contribute, besides the state and Non Governmental Organisations, to finance agricultural extension. It will be convenient to reinforce the organisational capacity of Producers Organisations for the management of extension actions and for negotiating with local development partners.

Key words : Extension, decentralisation, dialogue, participation, financing.

INTRODUCTION

La vulgarisation agricole a été pendant longtemps prise en charge par l'État. Depuis l'avènement de la démocratie, des programmes d'ajustement structurel et du projet de restructuration des services agricoles, il s'opère au Bénin un désengagement progressif de l'État des services de vulgarisation. Ce désengagement se verra davantage accentué avec le processus de décentralisation en cours dans le pays. Déjà de plus en plus, on note l'implication dans le secteur de la vulgarisation agricole de plusieurs autres acteurs notamment, les Organisations Non Gouvernementales, les organismes privés et les organisations paysannes.

Ce changement de contexte nécessite une réorientation et une réorganisation des services de vulgarisation agricole. Cet article vise à explorer les chances de succès de la vulgarisation agricole dans un

système décentralisé au Bénin. Il veut permettre d'anticiper certaines actions pour donner toutes les chances à la vulgarisation de réussir sa mission dans le nouveau contexte. Pour y parvenir, une étude documentaire et des entretiens semi-structurés avec des personnes ressources ont été nécessaires. Les interventions en milieu rural ont pu être analysées en mettant l'accent sur les sources de financement et ceux qui initient les interventions. Ensuite sont analysés les mécanismes prévus par la décentralisation au Bénin.

Les données utilisées dans le cadre du présent article proviennent aussi bien de la littérature, de diverses discussions avec les développeurs que des expériences accumulées par l'auteur lors de ces différents travaux de terrain.

CONTEXTE

Depuis 1989, le Bénin a décidé d'adopter un programme de redressement de son économie. Un accord a été signé avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) à travers un Programme d'Ajustement Structurel (PAS). Actuellement, le Bénin est à sa troisième phase dans ce processus. La libéralisation de l'économie à travers un désengagement de l'Etat de certains secteurs-clés de l'économie est l'un des supports du PAS. Le secteur du développement rural n'est pas épargné par cette vague de libéralisation. Ainsi, le Projet de Restructuration des Services Agricoles (PRSA) mis au point depuis 1990 a permis la mise en œuvre du PAS dans le secteur du développement rural. Ce projet vise, entre autres, le transfert de certaines fonctions (approvisionnement et gestion des intrants, commercialisation du coton-graine etc.) aux producteurs et à leurs organisations (transfert de compétences). Les fonctions d'information, de persuasion et de formation dans le domaine de l'agriculture étaient fortement détenues par les services publics jusqu'à récemment malgré l'intérêt de plus en plus grandissant de certaines structures non gouvernementales (ONG principalement) aux activités dans le domaine. Mais avec la nouvelle Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural de 1999, la libéralisation de la vulgarisation devient une réalité. Ainsi, la vulgarisation étendue au conseil en

gestion n'est plus du seul ressort de l'Etat (MDR, 1999). Il reste cependant la concrétisation de cette déclaration.

Aussi, comme le montre le tableau ci-dessous, on assiste de plus en plus à la réduction du personnel des services de vulgarisation, réduction due essentiellement à la politique de compression et du gel de recrutement initiée et entretenue par le PAS.

Tableau 1. Evolution des effectifs du personnel du Ministère de Développement Rural du Bénin

	Agents polyvalents Vulgarisation	Superviseurs	Techniciens Spécialisés	Spécialistes en Organisations paysannes	Total
1993-94	736	138	192	161	1227
1998-99	376	112	165	96	750

Source : DIFOV/MDR, 1998

Le tableau 2 présente la part du secteur rural dans les dépenses publiques

Tableau 2. Part du secteur rural dans les dépenses publiques

Années	1991	1992	1993	1994	1995	Moyenne
Part du secteur rural (%)	14,19	19,14	15,43	15,99	16,59	16,21

Source : PASA (1996) cité par MDR (1996)

Il ressort de ce tableau que bien que l'agriculture soit présentée comme une priorité pour l'Etat béninois, la part du budget qui lui est consacrée demeure encore très faible, en moyenne 16,21 % entre 1991 et 1995.

Parallèlement à ces nouvelles orientations en matière de développement économique et social, et à la faveur de la conférence des forces vives de la nation tenue du 19 au 28 février 1990, le Bénin est entré de pleins pieds dans une ère de renouveau démocratique. En conséquence, des mutations politiques profondes s'observent dans

le pays depuis lors. Au nombre de ces mutations, figure le projet de réforme de l'administration territoriale qui a pour finalités essentielles l'expression de la démocratie et du pouvoir à la base. Le pilier de cette réforme est la décentralisation des services de l'Etat et le transfert de nombreuses responsabilités aux élus locaux.

Le concept de décentralisation

La décentralisation est un processus de transfert d'une partie des tâches de l'administration aux communautés à la base. Ainsi, certaines tâches dans l'administration décentralisée échappent aux agents et fonctionnaires de l'Etat pour être confiées à des élus locaux qui disposent à l'égard des autorités de l'Etat d'une marge d'autonomie relativement importante. De manière générale, on distingue trois formes de décentralisation (Banque Mondiale, 1997) :

- la décentralisation fonctionnelle : les services sont gérés par les entités décentralisées;

- la décentralisation politique : la gestion est faite par les élus locaux; et

- la décentralisation budgétaire les entités décentralisées disposent de ressources et de moyens propres.

Au Bénin, la décentralisation est conçue comme une méthode d'organisation administrative par laquelle l'Etat accorde la personnalité morale et l'autonomie financière à des entités territoriales; ce qui leur permet de se gérer par des organes élus ayant pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales. Le niveau de décentralisation visé est la Commune (Dossou, 1997).

Les trois éléments constitutifs d'une administration décentralisée sont : affaires propres, autorités élues et moyens propres (humains et financiers).

Les attentes de la décentralisation

La décentralisation permet de mieux adapter les services publics à la demande et aux préférences locales; ce qui donne plus de possibilités aux citoyens pour se faire entendre. Lorsque les citoyens ont davantage la possibilité de faire entendre et de participer aux

affaires publiques, l'Etat peut gagner sur trois plans : connaissance de l'opinion des citoyens; crédibilité; et empêcher les minorités influentes de monopoliser les rênes de l'Etat (Banque Mondiale, 1997).

Au Bénin, les attentes de la décentralisation sont (Dossou, 1997) :

- une large participation des citoyens à la gestion des affaires publiques de leur Commune;

- un changement de comportement des populations qui, désormais, doivent apprendre à compter sur leurs propres moyens;

- un regroupement des populations autour d'un objectif de développement par leur participation active aux décisions de la Commune; et

- une prise d'initiative et une organisation autonome par les communautés décentralisées.

Somme toute, il est attendu des entités décentralisées, une participation active et la fourniture de services à l'échelon local. Dans un tel contexte décentralisé, qui serait caractérisé par une augmentation du pouvoir de décision des communautés locales dans le développement social et économique à la base, une vulgarisation fortement soutenue par l'Etat, fortement bureaucratifiée, hiérarchisée et orientée vers le développement des cultures d'exportation serait-elle encore pertinente? C'est à cette question que cet article tentera de trouver une réponse. Pour atteindre cet objectif, il sera procédé à une analyse approfondie de l'organisation de la vulgarisation au Bénin et des implications de la décentralisation quant aux interventions pour le développement. Enfin, sur la base des différentes analyses, quelques réflexions seront menées sur le type de vulgarisation pertinent pour le système décentralisé au Bénin.

HISTOIRE DE LA VULGARISATION AGRICOLE AU BENIN

L'analyse historique des interventions d'appui au développement rural au Bénin a pour objectif de jeter un regard rétrospectif sur l'organisation de l'appui au monde rural, de dégager les expériences positives accumulées dans le domaine et partant, d'explorer les

nouvelles voies ou les améliorations pertinentes pour l'organisation l'appui au développement rural dans le nouveau contexte béninois. Cette analyse se fera autour des points suivants : l'approche utilisée; les structures intervenant dans le secteur; les fonctions assurées par les structures; le niveau de responsabilisation des producteurs; le financement des activités; et les liens avec la recherche

Au total, on peut distinguer quatre périodes fondamentales dans l'évolution de l'organisation des interventions dans le domaine agricole. Il s'agit de la période avant 1972, de la période de 1972 à 1985, de la période de 1985 à 1992, et de la période de 1992 à ce jour.

Le tableau 3 donne une analyse comparative de l'organisation des interventions pour le développement durant les quatre périodes ci-dessus citées. L'analyse de ce tableau fait ressortir quelques considérations qu'il est utile de prendre en compte dans l'évaluation du chemin parcouru en matière d'organisation des appuis techniques au monde rural au Bénin.

1. Du point de vue des approches d'intervention, l'appui est passé d'un intérêt pour un seul produit, le coton, à un intérêt plus global à plusieurs spéculations quand bien même la réalité sur le terrain démontre la prédominance de la culture de coton dans les interventions.

Aussi, note-t-on une implication progressive des producteurs dans la planification des interventions surtout à travers le diagnostic participatif qui sert de base aux interventions. En effet, ce diagnostic participatif qui est l'une des innovations introduites dans le système Formation & Visites à travers le Système National de Vulgarisation est en constante amélioration. L'Approche Participative Niveau Village (APNV) qui utilise un ensemble d'outils participatifs a été élaborée à cet effet en 1996.

2. En ce qui concerne les structures impliquées dans l'appui au monde rural, on est passé d'un contexte caractérisé par le monopole des sociétés privées étrangères à une situation dans laquelle aussi bien l'Etat, les sociétés privées nationales ainsi que les ONG nationales et étrangères sont tous présents. Il est

196

Décentralisation et développement au Bénin

Tableau 3. Analyse comparative des interventions pour le développement au Bénin de la période coloniale à nos jours.

Critères	Périodes		
	Avant 1972	1972 - 1985	1985 - 1992
Approche	Approche par produit orientée vers les cultures d'exportation	Développement rural intégré	Développement rural intégré amélioré par le système Formation & Visites
Structures impliquées	Sociétés étrangères privées : Compagnie Française pour le Développement des Fibres et Textiles; Société d'Aide Technique et de Coopération; Compagnie Agricole et Industrielle du Tabac	Structures étatiques : Opérations de Développement Intégré (ODI) et Société Nationale du Coton (SONACO)	Structures étatiques : Centre d'Action Régionale pour le développement Rural (CARDER), Société Nationale pour la Promotion Agricole (SONAPRA) et Caisse Locale de Crédit Agricole Mutuel (CLCAM)
Fonctions assurées	Recherche, Distribution d'intrants, Vulgarisation, Fixation de prix, Commercialisation Coton, tabac et arachide surtout Coton et tabac surtout	Vulgarisation, Distribution d'intrants, Fixation de prix, Commercialisation Coton surtout	Fixation de prix, Vulgarisation, Distribution d'intrants et de crédit, Tests pré-vulgarisation et production semences, Organisation paysanne Commercialisation Coton surtout et Maïs accessoirement

R. C. TOSSOU

Responsabilités des producteurs	Production Relais dans la vulgarisation	Production Relais dans la vulgarisation GV autonomes	Production Commercialisation Relais dans la vulgarisation, participation active dans le diagnostic et la planification
Financement	Sociétés privées exclusivement: +++	Etat : + Sociétés privée : ++ Partenaires bilatéraux ou multilatéraux : ++	Etat : + Partenaires bilatéraux ou multilatéraux : ++ ONG :-
Liaison avec recherche	Fort	Faible	Moyenne

Source : d'après Vodouhé, 1996

+ = Faible : ++ = Moyen : +++ = Important

utile de préciser que l'appui au monde rural a été, pendant longtemps, monopolisé par les structures publiques.

3. Les fonctions assurées par les structures impliquées dans le développement du monde rural ont varié aussi dans le temps. Ainsi, de la concentration sur toutes les principales fonctions nécessaires pour le développement de la production agricole [production, vulgarisation, recherche, approvisionnement en intrants et crédit, commercialisation et législation rurale], on est passé à une répartition des tâches entre intervenants et au transfert de certaines fonctions aux producteurs à travers leurs associations. Même, des fonctions non moins importantes ignorées au départ ont été introduites et renforcées par la suite. Il s'agit de l'organisation du monde rural et de la fourniture de crédit.
4. Les responsabilités dévolues aux producteurs et à leurs organisations ont surtout varié au niveau de la prise en charge de la commercialisation du coton. Le niveau d'implication des producteurs dans le vulgarisation n'a pas tellement varié. Elle est toujours limitée à l'utilisation des chefs d'opinion dans le processus de transfert de connaissances comme des relais; seules les dénominations de ces relais ont changé dans le temps. Il faudrait aussi noter que l'émergence des organisations paysannes a consacré d'une manière théorique la prise en charge d'une responsabilisation partielle des producteurs dans l'aide à la vulgarisation à travers la création d'un poste de chargé à la vulgarisation dans les Unions sous-préfectorales des producteurs.
5. Le financement de l'appui au monde rural a juste changé de forme mais la source importante de financement n'a pas varié. En effet, au départ le développement rural était financé par les sociétés privées étrangères qu'on appelait les *Sociétés d'Intervention*. Aujourd'hui, quand bien même l'Etat, les ONG nationales et les privés nationaux interviennent dans le financement du développement rural, leur part est minime par rapport à celle des partenaires bilatéraux ou multilatéraux. Par exemple, sur la période de 1992 à 1995 la part du financement intérieur (de l'Etat) dans le financement

du secteur du développement rural est de 20% environ, y compris les dépenses salariales (Ministère du Développement Rural, 1996). En clair, le désengagement de l'Etat du secteur agricole devient de plus en plus une réalité incontournable.

6. Quant à la liaison entre vulgarisation et recherche, elle était plus forte durant les périodes coloniale et pré-coloniale. En effet, durant cette période, il y a des liens solides entre la Recherche et le Vulgarisation à travers l'Institut de Recherche du Coton et des Textiles Exotiques (IRCT) et l'Office de la Recherche Scientifique et Technique d'Outre Mer (ORSTOM). Cette liaison a été maintenue après le départ de ces sociétés d'intervention mais avec des structures nationales de recherche. Cependant, en dehors du coton, les effets de la recherche sur le développement ne sont pas perceptibles. Les liaisons entre la recherche et le développement sont assez faibles. Il en est de même de la participation des services de vulgarisation dans les travaux de recherche-développement.

LES IMPLICATIONS DE LA DECENTRALISATION POUR LES INTERVENTIONS POUR LE DEVELOPPEMENT

Les trois éléments-clés dans une administration décentralisée sont : affaires propres, autorités élues et moyens propres (humains et financiers). Aussi, implique-t-elle une déconcentration services et une dévolution de pouvoir aux élus locaux. La décentralisation permet, enfin, de mieux adapter les services publics à la demande et aux préférences locales, d'où la nécessité d'une meilleure implication des populations locales dans les interventions pour le développement. De manière globale et face à ces exigences, quatre implications majeures s'imposent et nécessitent une attention particulière. Il s'agit de :

- Perte de pouvoir par les échelons supérieurs de l'administration ;
- Forme de participation pertinente pour faire face à la situation ;

- Apport de ressources financières suffisantes par l'Etat surtout en ce qui concerne les communes à ressources limitées ; et
- Vitesse de mise en place du processus de décentralisation.

Perte de pouvoir par les échelons supérieurs de l'administration

La déconcentration exige une perte de pouvoir par les échelons supérieurs de l'administration afin de laisser la liberté de décision et d'action aux services déconcentrés. Les expériences dans plusieurs pays, surtout ceux du Sud, ont montré que l'acceptation d'une telle perte de pouvoir est difficile dans la réalité. En effet, van Dusseldorp a constaté qu'au Sri Lanka et au Népal, que même avec la décentralisation, l'influence des politiciens et techniciens au niveau national est toujours prépondérante dans les prises de décision au niveau local (van Dusseldorp, 1995). Ainsi, et comme on le constate aussi actuellement au Bénin, la plupart des décisions et actions nécessitent l'approbation de l'échelon supérieur national et/ou départemental (Tossou, 1995, 1996). Dans ces conditions, comment les échelons inférieurs des structures d'intervention publiques qui sont en contact direct avec les populations peuvent-elles répondre rapidement aux préoccupations de ces dernières afin de leur permettre d'atteindre leurs objectifs. Il existe donc un danger potentiel à ce niveau par rapport à la réussite du processus de décentralisation de l'intervention pour le développement.

Forme de participation pertinente pour faire face à la situation

La participation est un concept qui a des contenus variables selon les objectifs visés ainsi que le type d'approche, de perspective ou d'idéologie qui la sous-tendent. Globalement deux formes de participation peuvent être distinguées :

- la participation complète, interactive, à travers laquelle les acteurs sont directement ou indirectement impliqués dans les différentes phases du processus de vulgarisation depuis la l'identification des problèmes (diagnostic) jusqu'à l'évaluation des actions entreprises (Pretty & Vodouhê, 1997); et

- la participation partielle à certaines phases du processus de vulgarisation.

Dans les deux cas, la participation peut être spontanée ou induite. Elle est spontanée lorsque les initiatives de développement proviennent des acteurs eux-mêmes. Elle est induite lorsque ces initiatives sont prises de l'extérieur.

Pour une décentralisation effective et réussie, la forme de participation vers laquelle l'on doit tendre est celle qui donne la meilleure garantie que les objectifs des groupes concernés par les interventions sont atteints avec les moyens financiers et humains dont ils disposent. Pour y parvenir, l'implication des acteurs concernés dans la formulation des objectifs et l'approbation des programmes/plans d'action des services de vulgarisation est essentielle. L'Approche Participative au Niveau Village (APNV), actuellement en cours au Bénin comme système national de vulgarisation, est un atout incontestable qu'il faut valoriser à travers le développement des capacités techniques, communicationnelles et organisationnelles de ceux qui ont la charge de son application au niveau local.

Apport de ressources financières suffisantes par l'Etat

Après la décentralisation, l'Etat devra contribuer au budget des communautés locales décentralisées sous forme de subventions. La nécessité d'une telle assistance est vitale surtout pour les communes disposant de ressources financières limitées. L'Etat a pour objectif d'économiser et de réduire les dépenses publiques surtout dans un contexte d'Ajustement Structurel (PAS). Ainsi, les expériences passées ont montré que bien que l'agriculture soit la base de l'économie béninoise, seulement une faible proportion du budget national est allouée à ce secteur. Comme mentionné dans le chapitre 2 du présent article, les services de développement rural ont régulièrement fonctionné sur les financements extérieurs à travers les projets (Tableau 3). Ils ne peuvent fonctionner correctement sans de tels appuis. Pour preuve, la situation désolante observée actuellement au niveau des Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER) suite au tarissement des financements extérieurs témoigne de toutes les difficultés auxquelles

les services de développement feront face s'ils devaient compter principalement sur les ressources nationales. En effet, les CARDER fonctionnent actuellement au ralenti par insuffisance de personnel d'encadrement (Tableau 1) et surtout par limitation des ressources financières pour les déplacements sur le terrain

Aussi, observe-t-on au Bénin une lenteur dans le décaissement des ressources allouées aux différents secteurs à travers le budget national. Souvent, les ressources financières sont centralisées au niveau du Ministère des Finances, donc à l'échelon supérieur, et saucissonnées vers le niveau local avec des exigences de justification qui frisent le blocage car exigeant beaucoup de temps.

Dans de telles conditions, le recours à des financements complémentaires doit être sérieusement envisagé. De tels financements proviendraient aussi bien des nouveaux acteurs du processus de vulgarisation que du budget communal.

Vitesse de mise en place du processus de décentralisation

Dans la plupart des cas, les changements ne sont pas introduits avec la vitesse convenable. On observe souvent une rapidité dans la mise en œuvre des réformes, ce qui aboutit à des résultats mitigés, voire même des échecs (van Dusseldorp, 1995). Le transfert de responsabilités aux Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) constitue une illustration de la vitesse des changements au Bénin. Les activités d'accompagnement nécessaires au succès de la réforme (surtout en matière de formation) qui, pourtant ont été bien identifiées au départ, n'ont pas été correctement achevées avant le démarrage, sous la pression des bailleurs de fonds (Banque Mondiale notamment) du processus de transfert. Le constat est actuellement clair que cette réforme n'a pas comblé les attentes, les responsabilités ont été bien transférées aux OPA mais les résultats escomptés n'ont pas été atteints faute d'une bonne capacité et rigueur de gestion transparente (Tossou, 1993).

Fort de cette expérience édifiante, on peut conclure que la meilleure manière de faire capoter le processus de décentralisation des interventions pour le développement serait une mise en œuvre brusque et radicale des réformes sans une déconcentration de

l'allocation des ressources financières et décisions nécessaires à l'accompagnement du processus. En effet, la décentralisation est actuellement une nécessité pour le succès des actions de développement, elle est même incontournable puisque les expériences antérieures ont montré les limites de la gestion centralisée des actions de développement rural au niveau des services (centraux) de l'Etat, ce qui exige l'ouverture du secteur à d'autres structures privées ou professionnelles. Cependant, les services étatiques constitueront, surtout au début, de puissants instruments dans l'accompagnement du processus de décentralisation. Ils pourront contribuer de manière efficace au renforcement des capacités techniques et organisationnelles des populations locales et de leur administration locale afin de leur permettre d'assurer progressivement les nouvelles tâches qui leur sont déléguées.

Somme toute, dans les conditions béninoises, on doit adopter une stratégie de décentralisation prudente avec programmes pilotes, délégations de certaines fonctions aux ONG et aux populations locales, renforcement de la capacité institutionnelle des différentes structures locales.

Ces considérations montrent que même dans le cas où les capacités des entités décentralisées seraient limitées, les populations ne doivent pas dépendre totalement des services de l'Etat. Le recours à d'autres structures non gouvernementales telles que les ONG, les bailleurs de fonds et les associations professionnelles existantes est indispensable. On peut donc affirmer que la décentralisation rime avec un développement pluriel et non avec monopolisation par les appareils de l'Etat.

Enfin, elles exigent des services de vulgarisation l'adoption d'un processus de développement au pluriel assez prudent qui ferait d'abord recours à des programmes pilotes de décentralisation des services de vulgarisation avant de penser à leur généralisation.

QUEL TYPE DE VULGARISATION DANS LE SYSTEME DECENTRALISE ?

Dans cette partie, nous donnerons quelques caractéristiques du type de vulgarisation à mettre en place dans le Bénin décentralisé. Elle

sera donc basée aussi bien sur les différents éléments essentiels dans une administration décentralisée que sur quelques-uns des résultats de l'analyse comparative de l'évolution de l'organisation de la vulgarisation au Bénin. En effet, certains de ces résultats constituent des expériences positives, des acquis indéniables pour la vulgarisation au Bénin, si bien qu'ils méritent d'être capitalisés. D'autres, par contre, sont des faiblesses qui nécessitent une amélioration dans un contexte décentralisé.

Les trois éléments constitutifs de l'administration décentralisée au Bénin sont : affaires propres, autorités élues et moyens propres. Comme nous l'avons signalé précédemment, ces éléments suggèrent la mise en place d'un développement dans lequel les notions de flexibilité, d'orientation vers les besoins des populations, de prise en charge des processus de résolution des problèmes identifiés par les populations elles-mêmes sont essentielles. Bref, ils préconisent un développement économique et social durable, autogéré et auto-entretenu.

Par rapport aux considérations ci-dessus, les résultats de l'analyse de l'évolution de l'organisation de la vulgarisation font ressortir trois défis majeurs qui méritent d'être relevés par le système de vulgarisation qui se doit d'être plus professionnel que jamais dans une administration décentralisée. Il s'agit de :

- l'orientation de la vulgarisation et de l'appui au monde rural dans le sens de les rendre plus flexibles, plus au service des citoyens et plus facilement contrôlables par ces derniers;
- la formation ;
- le type de liaison à établir entre la vulgarisation, la recherche et les producteurs afin de garantir un développement concerté, autogéré et auto-entretenu;
- les sources pertinentes pour le financement de la vulgarisation dans une administration décentralisée.

De l'orientation de la vulgarisation

La décentralisation de l'administration exige également une décentralisation des services de vulgarisation qui se doivent d'être à

l'écoute des producteurs. Les orientations majeures des services d'appui au monde rural concerneront principalement les points ci-dessous mentionnés.

La mise en place de structures assez flexibles, non hiérarchisées avec la plupart du personnel sur le terrain. En effet, Tossou (1995) a postulé que trois éléments sont essentiels pour un changement dans les interventions pour le développement au Bénin. Il s'agit de la motivation du personnel, le développement des capacités du personnel et de celles des producteurs et plus d'autonomie et de responsabilisation pour le personnel de terrain. Mais comme il a eu à le constater, ces éléments font effectivement défaut dans l'organisation actuelle des interventions pour le développement (Tossou, 1995).

La recherche d'une telle flexibilité exige la garantie d'une autonomie de décision et de gestion financière à l'équipe de vulgarisation au niveau des entités décentralisées. Dans ce cadre, on doit viser aussi à ce niveau une séparation entre les services étatiques qui seront au niveau des Préfectures et les équipes de vulgarisation au niveau des entités décentralisées. Il s'agira donc de repenser les structures du MDR qui sont actuellement sur le terrain. Aussi, l'autonomie recherchée doit être aussi garantie pour les agents de vulgarisation à la base.

Les équipes de vulgarisation doivent opérer sur la base de plans de campagne concertés, c'est-à-dire élaborés à partir d'un diagnostic approfondi des problèmes de développement agricole identifiés avec les représentants des producteurs. Ces derniers doivent occuper une place de choix dans l'élaboration des plans de campagne surtout à travers leurs organisations.

Le développement de nouvelles filières agricoles autres que le coton devient une impérative puisque les spéculations produites au niveau des entités décentralisées ne se limitent pas à cette seule culture. Une telle diversification des filières de production agricole permettra d'augmenter les capacités de financement des Organisations des Producteurs Agricoles (OPA).

Formation

La nouvelle orientation de la vulgarisation agricole dans le contexte de la décentralisation exige des agents de nouvelles aptitudes en manière de diagnostic, de planification et d'exécution des activités. Il faudrait que les agents puissent participer effectivement aux activités relatives à la recherche-développement. De plus, les agents actuellement en fonction sont peu nombreux et ont une formation de base ne leur permettant pas de s'adapter facilement à la nouvelle situation. Face à tout ce qui précède, il serait utile de penser au recrutement de nouveaux agents plus jeunes, capables de se remettre en cause et de travailler en partenariat effectif avec les producteurs et les chercheurs. Ils devront se doter d'une formation en conseil en gestion, en diagnostic participatif et en planification participative. Les anciens agents restant en poste devront être recyclés dans les nouvelles approches.

Des liaisons avec la recherche

Dans le domaine de la liaison avec la recherche une distinction doit se faire entre la recherche fondamentale et la Recherche-Développement (R-D).

La recherche fondamentale sera articulée avec les équipes de vulgarisation à travers la R-D qui fait partie intégrante des équipes de vulgarisation au niveau des entités décentralisées. De ce fait, la R-D pourra directement bénéficier des nouvelles découvertes et services de la recherche fondamentale.

La Recherche-Développement, partie intégrante des structures de vulgarisation, disposera d'un personnel de compétences variées, de haut niveau et qui sera en même temps des techniciens de l'équipe de vulgarisation. À ce titre, ce personnel se chargera aussi de l'appui technique aux agents de terrain au niveau des villages. Ces agents de terrain seront les vulgarisateurs et communicateurs à la base et par conséquent chargés de la promotion des technologies identifiées et mises au point avec les techniciens de la R-D et les producteurs. En un mot, une intégration des services de vulgarisation et de R-D s'impose.

L'implication des producteurs dans la recherche se fera aussi bien à travers les producteurs individuels mais aussi et surtout à travers les OPA. En effet, les organisations de producteurs peuvent aider à susciter une meilleure réponse des institutions de recherche à la diversité des besoins et des conditions agricoles. Seulement, une telle approche implique de la part des chercheurs, l'acceptation que les paysans participent en tant que partenaires au processus de développement technologique. Aussi, les organisations de producteurs doivent investir dans la recherche et la vulgarisation une partie de leurs ressources afin de mieux contrôler ces instruments majeurs du développement agricole.

Du financement de la vulgarisation

La décentralisation de l'administration appelle un désengagement de l'Etat et une prise en charge du développement par les communautés elles-mêmes. Par conséquent, le désengagement déjà observé dans le secteur du développement rural (voir introduction) ne pourra être que renforcé avec la décentralisation. La libéralisation de la vulgarisation devient donc une nécessité impérieuse. Les producteurs devront donc prendre en charge une partie des frais de vulgarisation. Aussi, l'Etat ou diverses autres structures pourront toujours contribuer au financement de la vulgarisation dans des domaines d'activités bien précises.

Ainsi, la recherche fondamentale devra toujours être financée et exécutée par l'Etat au moment où les équipes de vulgarisation/R-D seront principalement financées par les associations des producteurs, les privés et autres organismes nationaux ou internationaux intervenant dans le développement rural. L'Etat peut accorder des subventions ou financer des activités spécifiques identifiées par elles et confiées à l'équipe de vulgarisation.

Parallèlement à ces sources de financement, et de manière spécifique, les ONG (nationales ou internationales) peuvent comme par le passé contribuer au développement agricole dans les entités décentralisées. Mais, en principe, elles doivent s'insérer dans le plan de développement des localités concernées. On pourra ainsi mieux canaliser les ressources financières et humaines des ONG.

Dans le cas du Bénin, il s'agira de savoir si les OPA sont si fortes pour faire face à leurs obligations dans un système décentralisé, obligations qui exigent des organisations assez puissantes aussi bien sur le plan décisionnel que financier.

Des Organisations de Producteurs Agricoles assez puissantes

La caractéristique principale des organisations puissantes est l'autonomie. Cette autonomie est d'ordre financier, décisionnel et de management. Selon la Fédération Internationale des Producteurs Agricoles (FIPA), une organisation paysanne autonome doit posséder une capacité de gestion efficace, une capacité de négociation et une capacité de financement (Gubbels, 1995). Elle doit répondre aux besoins de ses membres et posséder les caractéristiques suivantes :

- une définition claire des buts et objectifs de l'organisation;
- existence d'un processus participatif de prise de décision;
- une forte capacité d'autogestion (direction et gestion de personnel);
- existence d'un processus permettant aux responsables des OPA de rendre compte de leurs actions à leurs membres;
- une délimitation précise des responsabilités;
- une transparence financière avec tenue des documents de gestion;
- une efficacité du leadership; et
- une légitimité et reconnaissance à l'extérieur.

Par rapport à ces caractéristiques, les OPA au Bénin que sont les Groupements Villageois, et leurs unions à différents niveaux, sont loin d'être autonomes. Cependant, elles disposent des ressources financières nécessaires pour le financement des activités de vulgarisation. Des Unions Départementales de Producteurs (UDP) ont des budgets supérieurs à ceux des CARDER. Donc la capacité de financement existe et peut aussi être accrue si des politiques adéquates sont adoptées et si la gestion de ces structures est renforcée. De ce point de vue, pour éviter de verser dans le sens des

stratégies de *populisme agraire induit par l'offre*, c'est-à-dire des interventions bien intentionnées dans lesquelles les intervenants "sympathisants" s'identifient avec les paysans, respectent leurs savoirs locaux et travaillent avec eux en ayant recours à des approches participatives (Chambers cité par Gubbels, 1995), on doit adopter une décentralisation prudente des services de vulgarisation. Cette décentralisation prudente doit se baser sur des programmes pilotes et dans le même temps augmenter la capacité organisationnelle des organisations de producteurs de manière à les rendre capables de gérer les actions de vulgarisation et de négocier avec les services publics, les ONG et autres partenaires intervenant dans le développement rural au Bénin. On aboutira ainsi au *populisme induit par la demande* dans lequel les paysans organisés possèdent des capacités d'analyse de planification, de gestion et de négociation.

Dans tous les cas, il serait peu réaliste de penser à un financement de la vulgarisation par les producteurs individuels. Mais à travers le renforcement du système déjà mis en place par les structures de vulgarisation et qui permettent aux OPA de mobiliser d'importantes ressources financières, à travers les diverses formes de ristournes, le personnel de la vulgarisation peut être pris en charge par les OPA. De tel personnel sera donc responsable devant les OPA qui peuvent, par conséquent, mieux contrôler leurs prestations.

CONCLUSION

Dans le contexte de décentralisation au Bénin, les communes seront gérées par les élus locaux qui auront plus de pouvoir sur les services techniques qui travailleront dans leurs zones. Ces élus locaux seront comptables devant leurs électeurs. Les communes seront appelées à contribuer au financement des services techniques dont la vulgarisation. En conséquence, le monopole de l'Etat en matière de vulgarisation sera brisé et la vulgarisation sera plurielle impliquant plusieurs acteurs (Etat, ONG, OPA et partenaires au développement) qui contribueront à son financement. Les agents de vulgarisation seront plus proches des réalités des producteurs qu'ils doivent servir et seront comptables de leurs actions vis-à-vis d'eux. Aussi, pour atteindre les objectifs découlant de la nouvelle approche de

vulgarisation, les agents actuels ne sont pas bien outillés pour le faire.

Face à cette situation, des actions urgentes méritent d'être entreprises pour l'efficacité des interventions pour le développement plus pertinentes et plus durables au Bénin. Au nombre de ces actions figurent :

- la mise en place de structures de vulgarisation très flexibles, non hiérarchisées avec une autonomie de décision et d'action pour le personnel de terrain ;
- la définition de programmes concertés de vulgarisation à travers un processus dans lequel les producteurs et leurs organisations occuperont une place de choix ; et
- un financement pluriel, c'est-à-dire une contribution de tous les acteurs de la vulgarisation au financement des activités.

Cette nouvelle conception des interventions pour le développement exige de nouveaux comportements, de nouvelles compétences et attitudes aussi bien de la part du personnel que de celle des autres acteurs de la vulgarisation. Par conséquent, la formation doit être le principal outil qui pourra effectivement induire les changements escomptés.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BAN van den A. W. & HAWKINS H. S. 1996. *Agricultural extension*, 2nd edition. Blackwell Science, Oxford.
- Banque Mondiale 1997. *Rapport sur le développement dans le Monde 1997 : L'Etat dans un monde en mutation*. Washington DC.
- DOSSOU C. 1997. *Décentralisation, déconcentration et découpage territoriale : ce qu'il faut faire*; Brochure d'information sur le contenu de la réforme de l'administration territoriale au Bénin. Cotonou.
- DUSSELDORP van D. 1995. *Integrated rural development: methodological and institutional problems*. In : Bakker (Hans), J. I. (ed) *Sustainable and international rural development*. Canadian Scholars' Press Inc., Toronto, pp. 55-72.
- GUBBELS P. 1995. *Rôles des organisations paysannes dans la transformation de la pratique de la recherche et de la vulgarisation agricoles en Afrique de l'Ouest*. In : CTA (ed.) *La vulgarisation agricole en Afrique*. Wageningen, Pays Bas.
- MDR 1999. *Déclaration de Politique de Développement Rural*. MDR, Cotonou, Bénin.

- MDR 1996. Revue des dépenses sectorielles et mécanisme de financement : programme d'Appui au Secteur Agricole. MDR, Cotonou, Bénin.
- MDR, Banque Mondiale & KIT 1998. Atelier sous-régional sur la participation villageoise dans les services ruraux en Afrique de l'Ouest. Parakou (Bénin), 7-13 Octobre 1997.
- PRETTY J. N. & VODOUHE S. D. 1997. Using Rapid or Participatory Rural Appraisal. *In* : Swanson B. E, Bentz R. P. & A. J. Sofranko (eds). Improving agricultural extension : a reference manual. FAO, Rome pp. 47-55.
- TOSSOU C. R. 1995. People's response to policy change in agricultural development organization : the Benin case. CIP-DATA KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, Den Haag, The Netherlands.
- TOSSOU C. R. 1996. La professionnalisation de la vulgarisation au Bénin. *In* : Bierschenk, T. P.-Y Le Meur & M. von Oppen (eds) Institutions and technologies for Rural Development in West Africa. Margraf Verlag Weikersheim, Germany.
- VODOUHE D. S. 1996. Making Rural Development Work, Cultural Hybridization of Farmers' Organisations : The Adja Case in Benin. Grafisch Service Centrum Van Gils BV, Wageningen, The Netherland.