DEGUINE, J.-P., FOK M., GABOREL C. (éditeurs scientifiques) 2000. Rôle et place de la recherche pour le développement des filières cotonnières en évolution en Afrique. Actes du séminaire, Montpellier, France. 1er-2 septembre 1999, Cirad. Montpellier, France, Cirad, Colloques, 238 p.

Restructuration des institutions rurales et rôle de la recherche dans la filière coton en République du Bénin

A. KATARY

Recherche coton et fibres, Cotonou, Bénin

Résumé. Restructuration des institutions rurales et rôle de la recherche dans la filière coton en République du Bénin. Le développement de la production du coton au Bénin est l'enjeu d'une vaste réorganisation. Les réformes récentes ont favorisé l'essor du secteur privé et la baisse du rôle de l'administration. Limité initialement au conseil et à la tenue des statistiques agricoles, le rôle de l'Etat dans le milieu rural s'était progressivement renforcé à partir des années 70 en intégrant des activités de services aux agriculteurs comme la fourniture d'intrants ou la commercialisation de produits agricoles et, en 1977, la recherche agricole. Dans cette organisation, les services de vulgarisation (Carder) assuraient l'interface avec le milieu producteur. Mais pour se donner les moyens de mener à bien leur mission, les Carder ont été peu à peu conduits à accorder une priorité à leurs activités commerciales au détriment de celles touchant à la vulgarisation. Cette dérive a conduit les autorités béninoises à réorganiser les Carder en les recentrant sur les fonctions régaliennes définies par la lettre de déclaration de politique agricole de 1991, dans le cadre d'un programme de restructuration des services agricoles (Prsa) financé par la Banque mondiale. La recherche agricole figure ainsi parmi les fonctions exercées de manière non exclusive par l'Etat. Elle est mise en œuvre par l'institut national des recherches agricoles (Inrab), créé en 1992. Cette structure s'est dotée d'un plan directeur en 1997 qui vise une meilleure intégration de la recherche dans le tissu agricole et prévoit la création de 5 centres abritant 3 programmes régionaux et 7 programmes sectoriels. Au sein de cet ensemble, la recherche cotonnière conserve sa spécificité et sa dimension nationale. Pour mieux prendre en compte les besoins d'une filière en évolution, elle doit renforcer ses activités dans le domaine de la recherche comme dans celui des prestations de service ou de l'appui institutionnel. Une pratique de la recherche faisant davantage appel à l'interdisciplinarité, l'instauration de relations durables tant avec les organisations de producteurs qu'avec l'association interprofessionnelle du coton, naissante, constituent les moyens privilégiés pour remplir cet objectif.

Introduction

La politique de développement rural est conduite par le ministère du développement rural, elle est marquée depuis le début des années 90 par la libéralisation et le désengagement de l'Etat. Une lettre de déclaration de politique agricole, signée par le gouvernement en mai 1991, définit la répartition des missions entre les services publics et les opérateurs économiques privés ou professionnels. Sur cette base, une importante réforme du ministère du développement rural a été entreprise, dans le cadre du Prsa (Projet de restructuration des services agricoles), pour recentrer ses activités sur les missions régaliennes de l'Etat. Le Prsa, qui s'est achevé mi-1999, s'est notamment traduit par l'abandon des activités de production et de commercialisation

des Carder (Centre d'action régional pour le développement rural) par d'importantes diminutions de leurs effectifs, l'élaboration d'un plan directeur pour la recherche agricole et une grande responsabilisation des organisations paysannes.

Cette réforme a ouvert des espaces de liberté qui ont permis le développement des activités des organisations professionnelles et de nouveaux opérateurs (bureaux d'études et de conseils, Ong) fournissant des prestations de service au milieu rural.

Bien qu'il existe toujours des tentations et des tentatives de reprise en main par l'administration de ses anciennes prérogatives, les évolutions amorcées semblent pour l'essentiel irréversibles. Les Carder, recentrés sur des missions de conduite et de suivi de la politique agricole, d'appui et de conseil aux agriculteurs, n'ont pas toujours les moyens humains et financiers de les assurer correctement. Encore marqués par des pratiques interventionnistes et des rigidités de fonctionnement, ils sont largement dévalorisés aux yeux des producteurs.

Actuellement entraînée dans cette évolution, la filière coton sera gérée par l'Aic (Association interprofessionnelle coton).

La situation antérieure à la restructuration des services agricoles

L'organisation et les activités des services d'appui au monde rural au Bénin ont connu une certaine évolution ces trente dernières années. De 1960 à 1974, il existait deux types de structure d'appui : les services publics du ministère de l'agriculture et les services des sociétés d'intervention étrangère et d'autres organisations non gouvernementales.

Les services du ministère de l'agriculture s'occupaient, à quelques exceptions près, de conseils aux producteurs agricoles et de la collecte de données statistiques. Depuis 1969, le Carder Mono avait été créé, il donnait des conseils et distribuait des engrais, des produits de traitements phytosanitaires et quelques matériels agricoles.

En 1971, le Carder de l'Atacora a aussi été créé et s'occupait, en plus de la vulgarisation et de la fourniture des intrants, de la commercialisation de l'arachide.

En 1977, le département de la recherche a été créé pour suppléer aux institutions françaises de recherche agricole exerçant sur le territoire national.

Il y a donc eu une évolution des prestations, qui sont passées des conseils et du suivi des producteurs, à la prise en charge de la résolution d'un certain nombre de problèmes en amont et en aval de la production agricole.

Cette tendance a abouti à la généralisation en 1975 de la structure des Carder (Centre d'action régional pour le développement rural) à tout le Bénin. Ainsi a prévalu la conception du développement rural intégré avec une entière responsabilisation de la structure régionale d'appui aux producteurs pour la résolution de tous les problèmes se posant à ceux-ci. Les Carder sont devenus l'interface entre la recherche agricole et les producteurs.

Mais après avoir créé ces structures aux responsabilités très étendues, l'Etat n'a pas cru devoir leur donner les moyens d'accomplir leur mission. Il était prévu une dotation initiale de 50 millions de Fcfa par Carder, qui n'a jamais été totalement mise en place. Les responsables de ces Carder, pour ne pas apparaître comme des incapables, ont rivalisé d'imagination pour lancer des activités sensées leur rapporter des revenus pour accomplir leur mission. Ici et là, des camions de transport ont été achetés, des stations avicoles, des pépinières, des fermes de polyculture ont été construites, des plantations d'arbres ont été faites. Dans leur ensemble, les activités ainsi engagées apparaissent comme des outils pour la mise en œuvre de la politique de développement, soit à titre de démonstration des nouvelles techniques à vulgariser, soit pour supprimer des goulots d'étranglement en amont et en aval de la production. La recherche agricole avait pour seul partenaire national le service de vulgarisation qu'est le Carder.

Ainsi, petit à petit, des structures, qui ont été créées pour la diffusion des nouvelles techniques de production, l'organisation des producteurs et la gestion rationnelle des ressources naturelles ont été déviées de leur objectif initial pour devenir des institutions à caractère essentiellement commercial. La volonté d'obtenir des bénéfices a pris le pas sur le service public. Les directions techniques nationales ont commencé par apparaître comme des directions déshéritées du ministère et ont cherché à lancer des activités de rente, dont la plupart ont périclité sans laisser de traces.

C'est pour mettre fin à cette tendance à la recherche du profit, qui au demeurant n'a nullement permis aux

structures du ministère du développement rural d'acquérir le moindre degré d'autonomie financière, qu'un projet de restructuration a été lancé. Ce projet a pour but de les recentrer sur les missions de service public afin de les rendre plus efficaces conformément aux engagements pris par l'Etat béninois dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

Le dispositif du Prsa (Projet de restructuration des services agricoles) a été mis en place en mars 1993. Il doit, entre autres objectifs, assurer le transfert à des opérateurs privés des activités à caractère commercial et de production.

Le recensement de ces activités au moment de l'évaluation du projet en septembre 1990 faisait ressortir plus d'une cinquantaine d'activités lucratives exercées par les services administratifs.

En dehors de l'approvisionnement en intrants et de la commercialisation des produits agricoles qui étaient des activités traditionnelles des services de vulgarisation, les autres activités ont été créées et soutenues par des projets régionaux de développement rural et certaines ont eu de la peine à survivre sans un financement extérieur.

Lors des études de recentrage des missions des services de développement rural, le transfert de la vulgarisation a été aussi envisagé. Cette question très controversée a été résolue sur le plan conceptuel dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de développement du secteur agricole à travers la redéfinition du rôle de l'Etat dans le secteur rural.

Le nouveau rôle de l'Etat dans le développement du secteur rural

Dans le souci d'assurer une certaine cohérence dans les actions à mener, notamment en matière de restructuration institutionnelle, et de les situer dans une perspective à moyen terme, il a été nécessaire d'élaborer une stratégie de développement du secteur rural. Cette stratégie comporte entre autres points une redéfinition du rôle de l'Etat dans le secteur rural. Aussi a-t-il été distingué deux catégories de missions à assurer par l'Etat : les missions exclusives et les missions non exclusives.

Les missions dites exclusives portent sur les éléments suivants :
- l'orientation de la politique nationale en matière de développement rural avec la mise au point des instruments législatifs et réglementaires et des mesures incitatives ;
- le suivi et le contrôle de la mise en œuvre de cette politique ;
- l'orientation et la coordination de l'aide extérieure ;
- la gestion des ressources naturelles ;
- la gestion des infrastructures rurales publiques et le contrôle du respect des normes techniques.

Les missions non exclusives qui peuvent être exercées par l'Etat ou par des opérateurs privés ou des organisations professionnelles sont la vulgarisation, le conseil aux exploitants et à leurs organisations, la formation et la recherche agricole.

C'est cette catégorisation qui a permis d'identifier clairement les activités à transférer entièrement, celles à transférer partiellement et celles qui continueront d'être exercées sans partage par les services du ministère du développement rural. Il faut cependant trouver des opérateurs capables d'exercer les activités à transférer et définir les modalités afférentes au transfert dans le souci de ne pas provoquer une rupture brutale dans la fourniture des différents services aux exploitants agricoles.

L'Inrab dans la restructuration du monde rural

L'Inrab (Institut national des recherches agricoles du Bénin) est un établissement public à caractère scientifique et technique, créé en 1992, dont les statuts ont été modifiés en 1996. Il a notamment pour mission de :
- contribuer à l'élaboration de la politique nationale de recherche agricole ;
- concevoir, exécuter ou faire exécuter des programmes de recherche présentant un intérêt particulier ou général dans les domaines intéressant le secteur agricole ;
- contribuer à assurer le transfert des acquis de recherche en direction des utilisateurs ;
- coordonner sur le plan national toutes les activités de recherche agricole.

Un programme national, le Pnra, et un plan directeur de la recherche agricole ont été élaborés et présentés lors d'une table ronde en janvier 1997. Ils doivent être progressivement mis en œuvre en fonction des ressources financières et humaines disponibles.

Le programme national de recherche comprend :
– 3 programmes régionaux (Nord, Centre et Sud), visant une approche systèmes intégrant les aspects de durabilité des activités agricoles, de gestion des ressources naturelles et d'amélioration de la productivité des systèmes agricoles, et incluant la participation des utilisateurs dans une démarche de recherche et de développement ;
– 7 programmes sectoriels : l'amélioration génétique et phytiatrique des cultures de base (cultures vivrières), les cultures pérennes (palmier, anarcade), coton, la technologie agricole et alimentaire, l'analyse de la politique agricole, l'appui à la diversification des produits à l'exportation, l'information et la documentation.

Pour la mise en œuvre du Pnra, l'Inrab doit se réorganiser en 5 Cra (Centres de recherche agricole) disposant d'une grande autonomie pour l'exécution des programmes qui leur seraient confiés.

Le Pnra et le schéma directeur de l'Inrab témoignent de la volonté de décentraliser la recherche, de développer sa dimension écorégionale et de la rapprocher de ses utilisateurs, en valorisant les acquis des expériences de recherche en milieu réel, de recherche-développement déjà en cours.

Place de la recherche cotonnière dans la filière coton

Les activités menées jusque-là par la recherche cotonnière du Bénin s'inscrivent dans trois grandes catégories : actions de recherche, prestations de service et fonctions institutionnelles.

Activités de recherche

Jusqu'à présent, les recherches avaient pour trois objectifs principaux :

– la lutte phytosanitaire. Définition d'itinéraires techniques adaptés à la dynamique des populations d'insectes ; les tests d'efficacité des produits au champ et mise au point des modalités de traitements (fréquence, doses, formulations, appareils) ; le suivi de l'évolution de la résistance des insectes (laboratoire de DI50, projet régional) ;

– la mise au point d'itinéraires techniques (fertilisations, rotations et gestion de la fertilité) ;

– les expérimentation d'herbicides avec des tests au champ et mise au point des modalités d'épandage des produits.

Dans le nouveau cadre de la recherche au Bénin, la recherche coton et fibres aura de nouveaux objectifs et de nouvelles fonctions :
– l'animation d'un groupe de réflexion comprenant tous les acteurs de la filière (institutionnels, producteurs, privés) sur les priorités de la recherche ;
– l'appui aux structures de vulgarisation (Carder, Opa) en matière de recherche et de développement (prévulgarisation de variétés, d'intrants, de méthodes ou d'itinéraires techniques nouveaux) ;
– l'approfondissement du partenariat avec les Udp (Union départementale de production) en matière de création variétale et de lutte phytosanitaire ;
– l'intensification des collaborations scientifiques avec les centres régionaux de l'Inrab et avec les Cnra de la sous-région, en particulier l'Itra du Togo et l'Ier du Mali.

Prestations de service

Les prestations de service actuelles sont les suivantes :
– la multiplication des semences de première génération ;
– les tests d'égrenage en laboratoire en appui aux usines ;
– la préparation de l'avant-projet des cahiers des charges pour l'appel d'offres international et l'agrément des privés nationaux pour la distribution directe d'intrants agricoles ;
– le contrôle de la qualité des intrants.

Les prestations proposées pourront être les suivantes :
– l'élargissement des tests d'égrenage en laboratoire à tous les égreneurs privés ;
– l'appui au service classement de la Sonapra et à la filature (observatoire de la qualité de la fibre de coton) ;
– le suivi de la qualité des semences (laboratoire de référence à monter) ;
– le suivi de la qualité des graines de trituration (laboratoire de référence à monter) ;
– le contrôle de l'efficacité biologique des insecticides ;
– le suivi de résistance avec un test de DI50 pour les pays de la sous-région ;

– les formations techniques des agents de vulgarisation ou des organisations professionnelles agricoles (Carder ou Opa).

Rôle institutionnel

La recherche cotonnière a occupé plusieurs rôles institutionnels :
– secrétaire exécutif du comité des semences (organisation de la multiplication des variétés de coton en culture au Bénin) ;
– rapporteur du comité de suivi de la campagne cotonnière ;
– membre de la sous-commission de dépouillement technique des appels d'offres et membre du Cnac (Comité d'agrément et de contrôle des produits agropharmaceutiques).
Avec les évolutions en cours au sein de la filière coton, la recherche va se trouver encore plus au carrefour de toutes les activités de la filière, en collaboration ou en partenariat avec tous les autres secteurs. N'étant pas elle-même un acteur économique mais un prestataire impartial au service des autres acteurs, elle peut conserver une place originale et revendiquer une fonction qui relèverait à la fois de l'animation et de l'arbitrage. Cette particularité devrait pouvoir s'appliquer à toutes les situations qui nécessitent une activité coordonnée de plusieurs acteurs de la filière.

Assurer le financement de toutes les activités de la recherche sera d'autant plus complexe que le partenariat sera multiple. Pour éviter une dérive procédurière, il est souhaitable de limiter le nombre de contractants en les regroupant au sein d'un petit nombre de structures de coordination qui seront habilitées à négocier en leur nom avec la Recherche coton et fibres. Ce sera le cas de l'Association interprofessionnelle coton mise en place par les acteurs de la filière.

Conclusion

Les évolutions institutionnelles actuellement en cours en République du Bénin obligent la recherche en général, et surtout la recherche cotonnière, à revoir sa stratégie d'intervention en milieu rural. Pour cela, la mise au point d'un itinéraire technique prenant en compte les trajectoires paysannes exigeant une pratique interdisciplinaire et participative de la recherche pourrait être envisagée. La participation des acteurs de la filière au financement de la recherche est présentée comme une nécessité mais elle doit être accompagnée pendant une période de transition, qui permettra la mise en place d'un comité interprofessionnel. La recherche devra s'investir dans la mise en place des structures de recherche et de développement de pré-vulgarisation souhaitées par les organisations de producteurs. De nouvelles propositions techniques sont devenues nécessaires afin de supprimer certaines contraintes de productivité actuellement constatées en milieu paysan. La mise en œuvre de ces propositions implique un investissement nouveau et interdisciplinaire en matière de compétences de la recherche béninoise.