

AU BÉNIN

LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS PLAIDENT POUR LES PRODUITS LOCAUX DANS LES CANTINES SCOLAIRES



Entretien avec Joukov Dahouè (Pnoppa - Bénin)

La Plateforme nationale des organisations paysannes et de producteurs agricoles du Bénin (Pnoppa-Bénin) est le cadre de concertation et d'action des organisations paysannes faitières du Bénin. Depuis 2013, elle développe une stratégie de plaidoyer qui vise à favoriser une meilleure prise en compte des produits locaux, le riz béninois en particulier, dans l'approvisionnement des cantines scolaires du pays.

Joukov Dahouè, agroéconomiste de formation, est chargé de programme au sein de la Pnoppa-Bénin.



www.pnoppabenin.org

Pouvez-vous nous parler des missions de la Pnoppa-Bénin ?

La Pnoppa-Bénin a été créée en 2006 pour défendre les intérêts des productrices et producteurs agricoles et de leurs organisations paysannes. Nous menons des actions de plaidoyer et de lobbying, mais également des actions de promotion et de soutien aux initiatives économiques des acteurs agricoles du Bénin. La Pnoppa-Bénin travaille globalement à améliorer l'environnement porteur dans lequel évoluent les productrices et producteurs agricoles au Bénin. Elle intervient donc dans les processus visant à élaborer et mettre en place des lois et politiques agricoles favorables aux productrices et producteurs agricoles. Par exemple, la plateforme a été l'un des principaux artisans de la loi d'orientation agricole, de sécurité alimentaire et nutritionnelle récemment promulguée. À travers l'Association nationale des organisations professionnelles d'éleveurs de ruminants du Bénin (Anoper) qui est l'un de nos membres, nous avons également été un acteur clé à la base de l'élaboration du code pastoral. Il en est de même pour le code foncier domanial, et les politiques nationales de gestion des changements climatiques etc...

Pourquoi la Pnoppa-Bénin s'intéresse-t-elle à la question du « Consommer local » et aux cantines scolaires ?

La Pnoppa-Bénin s'y intéresse depuis 2013-2014 avec pour focus la promotion du riz local. En effet, au Bénin la filière riz est l'une des filières agricoles qui souffrent le plus de la concurrence des importations. Les autres spéculations comme le maïs, les produits maraichers, ou encore le niébé par exemple ne sont pas autant touchées. Le constat était que le consommateur béninois préférait le riz importé car il le trouvait propre et bien présenté. La Pnoppa-Bénin a donc commencé à développer des actions de plaidoyer à l'endroit de l'Etat béninois afin que des moyens soient mis à la disposition des acteurs de la filière riz pour améliorer la qualité du riz local.

En ce qui concerne les cantines scolaires, elles constituent un marché à travers lequel d'importantes quantités de vivres sont écoulées chaque année. Nous avons constaté que le riz proposé dans les écoles était majoritairement du riz importé, au détriment du riz produit localement qui était peu présent dans les assiettes des apprenants de nos écoles. Pourtant, des riziculteurs s'investissent énormément et ne profitent malheureusement pas de ces importants marchés d'écoulement que sont les écoles. Les cantines sont pourtant principalement financées avec les ressources du pays. C'est pour ces raisons qu'à partir de 2016, la Pnoppa-Bénin en collaboration avec le Conseil de concertation des riziculteurs du Bénin (CCR-B), a entrepris des réflexions et démarches pour la prise en compte des produits locaux, notamment le riz local, dans l'approvisionnement des cantines scolaires.

En quoi ont consisté vos démarches ?

Notre principal outil en tant que faitière des organisations de producteurs est le plaidoyer : nous avons initié un dialogue avec le gouvernement pour que le riz produit au niveau local soit privilégié dans l'approvisionnement des cantines. En effet, en 2021 la Pnoppa-Bénin a été mobilisée dans la dynamique « Animation-Pays »¹. En décembre 2021, lors du premier atelier régional tenu à Dakar, nous avons partagé nos contextes et expériences avec des organisations de Burkina Faso, du Sénégal et du Togo concernant l'approvisionnement des cantines scolaires. Cet atelier a été comme un déclic pour le Bénin. Nous avons commencé à réfléchir autrement en nous appropriant tout ce qui a été partagé lors de cet atelier avec les autres pays.



« Animation pays » : premier atelier d'échange entre le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Togo, déc. 2021 © IR

¹ L'animation-pays est une initiative qui s'inscrit dans le cadre du programme Pafao et qui fait un focus sur le partage des expériences d'alimentation scolaire en circuits courts dans 4 pays de la région à savoir le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Togo.

Nous avons ensuite organisé un atelier national en février 2022, auquel nous avons convié une diversité d'acteurs impliqués dans l'alimentation scolaire au Bénin, dont le gouvernement à travers le Ministère de l'agriculture de l'élevage et de la Pêche (MAEP) ainsi que le Pam. Au terme de cet atelier, les participants avaient recommandé des actions de concertations et de dialogue impliquant tous les acteurs de l'écosystème alimentation scolaire du pays. Pour ce faire, il avait été proposé que la Pnoppa élabore une note qui présente la position et les recommandations de l'ensemble des organisations paysannes du Bénin et qui serve de référence pour les initiatives de dialogue à l'endroit des acteurs étatiques. Ainsi, la Pnoppa a organisé plusieurs rencontres dont l'une des plus importantes est celle qui a réuni à son siège les représentants d'acteurs étatiques notamment le ministère du Plan chargé de la coordination de l'action gouvernementale qui pilote le Programme national d'alimentation scolaire intégré (Pnasi), le MAEP, le Pam etc... La Pnoppa-Bénin a pu faire valoir auprès de ces différents acteurs l'importance de l'approvisionnement local, partager un état des lieux en termes de pratiques au Bénin, et faire des recommandations.



Atelier national de Gran Popo, février 2022 © Pnoppa

Selon vous, quels changements majeurs ces démarches ont-elles suscité ?

Nous avons d'abord constaté que les OP étaient de plus en plus associées aux activités des différents ministères sectoriels impliqués dans le Pnasi et du Pam. Nous pouvons dire qu'il existe désormais une passerelle de dialogue entre les acteurs étatiques et les OP sur ce sujet, ce qui n'était pas le cas auparavant. Ensuite, en avril 2022, le gouvernement du Bénin à travers le Ministère des enseignements maternel et primaire (MEMP) et le MAEP, a co-organisé avec le Pam un atelier pour réfléchir aux chaînes d'approvisionnement des cantines en produits locaux. Pendant cet atelier auquel la Pnoppa et d'autres acteurs de la transformation des produits locaux ont participé, il était question de réfléchir aux problèmes qui limitent l'achat des produits locaux auprès des producteurs, et de proposer des solutions. Une feuille de route avait été élaborée de façon consensuelle, et les différents acteurs avaient été responsabilisés en fonction de leurs domaines de compétences. Pour les OP, cet atelier a prouvé la volonté du gouvernement et du Pam d'associer effectivement les producteurs et leurs organisations dans les initiatives d'approvisionnement des cantines scolaires au Bénin.

L'autre élément marquant que nous avons noté en termes de changement, c'est la mise en place par le gouvernement à travers le MEMP d'un processus visant à doter le pays d'une loi sur l'alimentation scolaire. Il faut dire que cela faisait partie des recommandations formulées par les acteurs lors de

notre atelier de février 2022. Cela avait également été mentionné dans la note de position des OP, comme étant une condition majeure pour améliorer l'environnement de l'approvisionnement des cantines au profit des productrices et producteurs agricoles du Bénin.

En quoi cette loi est importante et comment la Pnoppa-Bénin a-t-elle été impliquée dans son élaboration ?

Il faut noter que, lorsque nous dialoguons avec les acteurs impliqués, les conditions d'achats sont un réel problème. En effet, il n'y avait pas de conditions spécifiques sur les produits locaux. En 2020 le Pam avait bien révisé ses conditions d'achats dans le cadre du Pnasi, notamment à travers l'élaboration d'une stratégie d'approvisionnement des cantines scolaires en vivres à partir de la production locale. Toutefois, on observe que cette stratégie, pour laquelle les OP n'ont d'ailleurs pas été consultées, peine à être mise en œuvre. La loi sur l'alimentation scolaire viendrait donc comme un instrument qui s'impose à tout le monde. Les OP pourront également s'y référer pour revendiquer ce qui leur revient de droit dans le cadre de l'approvisionnement des cantines.

Pour l'élaboration de cette loi, la Pnoppa a été impliquée à différents niveaux, notamment lors des concertations qui se sont déroulées sous la forme d'ateliers. À l'échelle départementale, nos membres ont été consultés lors de l'évaluation des besoins des producteurs et de leurs attentes par rapport au contenu de la loi. Au niveau national, la Pnoppa a aussi été mobilisée pour se prononcer sur le contenu de la loi en cours d'élaboration. Elle a reversé au comité en charge de l'élaboration de la loi les réflexions et recommandations issues des différentes rencontres des OP sur la question et plus largement sur les achats institutionnels.

Quels sont les éléments qui ont favorisé les résultats que vous avez obtenus ?

Le premier facteur est la forte mobilisation permanente des productrices et producteurs agricoles et de leurs organisations paysannes. En effet, ils ont pris conscience de l'importance de la question et de la nécessité de conduire des démarches à l'endroit des pouvoirs publics. Ils se sont donc mobilisés et ont apporté à la Pnoppa les différentes orientations pour conduire le plaidoyer.

Le deuxième facteur est la réceptivité dont les acteurs publics, en l'occurrence le gouvernement et le Pam, ont fait preuve par rapport à nos démarches. Cela s'est entre autres traduit par une rapide intégration de la Pnoppa et des OP dans les activités liées aux cantines au niveau national. Il faut noter que l'alimentation scolaire est un sujet important pour les membres du gouvernement du Bénin : étant donné leurs attentes fortes de succès du Pnasi, ils sont réceptifs aux propositions d'amélioration que nous leurs adressons.

Nos partenaires ont également joué un rôle essentiel. C'est le cas de la coopération Suisse et Affaires Mondiales Canada à travers respectivement le Programme d'appui au Plaidoyer des organisations socio-professionnelles (AP-OSP) et le Projet d'appui à la structuration d'une agriculture rentable, équitable et durable (Pasafred). Dans le cadre de ces initiatives, ces deux partenaires ont mis en place des ressources pour soutenir les efforts de plaidoyer (financement de campagnes de sensibilisation, de consultations, de formations, de mobilisation, etc.) Leur soutien financier a été souvent crucial pour garantir la viabilité des initiatives de plaidoyer. Ils ont également partagé leurs connaissances et leurs expériences de plaidoyer.

Enfin, il y a le dispositif de partage d'expériences dont nous bénéficions à travers la dynamique animation-pays sur la question de l'approvisionnement des cantines. Les échanges lors des rencontres sont très édifiants pour nous. Le dispositif nous a ainsi aidés à structurer nos processus de plaidoyer et à formuler des recommandations à l'endroit des acteurs étatiques comme des partenaires techniques et financiers, en tenant compte de notre contexte.



« Animation pays » : deuxième atelier d’échange entre le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Togo, nov. 2022 © IR

Quelles sont les limitées observées ?

Les recommandations et les feuilles de route issues de nos différentes démarches ne sont pas systématiquement mises en œuvre. Cela peut être considéré comme un échec du plaidoyer. Si nous prenons la feuille de route élaborée lors de l’atelier du gouvernement et du Pam en avril 2022, plusieurs activités n’ont toujours pas démarré. Et il n’existe pas de dispositif de suivi et de réédition de compte quant à la mise en œuvre de ces recommandations.

Il y a également la question de la qualité du riz. Le riz local est plus nutritif comparativement au riz importé, généralement issu de stocks vieux de 10 ans en moyenne. Toutefois, les problèmes de respect des normes de qualité exigées par les acheteurs institutionnels persistent toujours quant au riz local. D’où l’importance de développer des initiatives de renforcement de capacités à l’endroit des productrices et producteurs de riz, afin d’améliorer leurs techniques de production et ainsi répondre aux conditions des acheteurs institutionnels. Si une attention particulière lui est accordée, la filière riz local va davantage prospérer.

Enfin, les faitières ne sont pas toujours associées dans le cadre des expériences de contractualisations du Pamp avec les organisations de producteurs. Cette situation affecte nos capacités de suivi des engagements aussi bien du côté des acheteurs institutionnels que de nos membres à la base.

Quelles leçons on peut tirer de tout le processus ?

Nous retenons que dans le cadre d’un processus de plaidoyer, il est capital de bâtir son argumentaire et ses recommandations sur les préoccupations réelles et les souhaits des acteurs que vous défendez ou représentez. Dans le cadre de notre expérience, les éléments que nous mettons en exergue lors de nos dialogues avec les acteurs étatiques et les partenaires se fondent essentiellement sur les attentes des productrices et producteurs agricoles que nous représentons. Cela suscite une attention particulière de la part de nos interlocuteurs qui, après analyse à leurs niveaux, voient le bien-fondé de nos démarches. Dans ce sens, il est important de leur faciliter les vérifications et sondages auprès des membres que vous représentez.

Une autre leçon c'est que dans le cadre d'un processus de plaidoyer, les argumentaires doivent être accompagnés de solutions concrètes avec une répartition des rôles et responsabilités dans leur mise en œuvre. Cela permet d'une part de mettre en avant les options favorables aux acteurs que vous représentez, et d'autre part d'appuyer dans une certaine mesure les cibles du plaidoyer dans leurs réflexions pour identifier et mettre en place des solutions en réponse aux préoccupations soulevées.

Propos recueillis et édités en mars 2023 par Yvon SAROUMI (Inter-réseaux)

Pour creuser le sujet :

- Le Rural Bénin, Reportage sur le 2^{ème} atelier régional « Animation-Pays » au Bénin, 2023
- Note de position Pnoppa : lien ?
- Pnoppa, « Achat des produits agricoles locaux pour l'approvisionnement des cantines scolaires au Bénin : Proposition d'action des exploitations familiales agricoles », rapport atelier national de février 2022
- Joseph Koutchika, Un accord cadre pour gagner des marchés publics, 2021
- CFSI, L'alimentation scolaire en Afrique de l'Ouest, 2023

Le programme Promotion de l'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest (Pafao) est porté par la Fondation de France et le CFSI. Il bénéficie des contributions de la Fondation JM.Bruneau (abritée à la Fondation de France) et de l'Agence française de développement. Le Roppa est membre du comité d'orientation et de suivi du programme.



**FONDATION
JM.BRUNEAU**
SOUS L'ÉGIDE DE LA
FONDATION DE FRANCE



RÖPPA
Afrique Nourricière