

Inter-réseaux
Développement rural



**Le conseil agricole dans les
politiques publiques au Niger**

Léocadie SARE, Fert
Octobre 2012

SOMMAIRE

1. DE L'APPROCHE DIRIGISTE AU DIAC	1
1.1. Lien avec les initiatives continentales.....	2
2. LE PROCESSUS D'ELABORATION DU DIAC.....	3
2.1. Le diagnostic du dispositif	3
2.2. De la proposition à la validation du nouveau dispositif.....	4
3. LE DIAC	5
3.1. Les objectifs du DIAC	5
3.2. La vision du DIAC.....	5
3.3. La stratégie d'intervention	5
3.4. Qui sont les conseillers ?	6
3.5. La place des acteurs non étatiques dans le DIAC.....	6
3.6. Une mise en œuvre prévue en 3 phases	7
3.7. Les mécanismes de financement envisagé pour le DIAC	8

Après plusieurs décennies d'encadrement dirigiste des producteurs, le Niger s'est doté en 2011 d'un dispositif intégré d'appui conseil pour le développement rural (DIAC) qui se veut plus proche des producteurs (meilleure prise en compte de leurs besoins, implication dans la maîtrise d'ouvrage) et orienté vers le marché¹.

Les organisations de producteurs ne sont cependant pas satisfaites de cette réforme car leurs expériences ne sont pas capitalisées, elles n'ont pas la maîtrise d'œuvre et sont en désaccord avec la segmentation proposée des communes.

Le manque de financement et l'élaboration de l'initiative « 3N » (Les Nigériens Nourrissent les Nigériens) n'ont pas encore permis la mise en œuvre du dispositif.

Le secteur rural constitue le premier secteur d'activités économiques du Niger. Il occupe 84% de la population totale du pays et contribue pour 41% au Produit Intérieur Brut. L'élevage y est très développé et l'agriculture est basée sur de petites exploitations familiales, tributaires des conditions agro climatiques difficiles dans la majeure partie du pays (les deux tiers du pays sont en zone saharienne).

Depuis l'indépendance, plusieurs visions politiques se sont succédées pour développer l'agriculture parmi lesquelles le conseil agricole, appelé aussi appui conseil, tient une place particulière : qu'en est-il aujourd'hui ? Quelle est la place du conseil agricole dans la politique agricole nigérienne ? En quoi consiste-t-il ? Quelles sont les questions en suspens ? Quel rôle y jouent les organisations de producteurs ?

Cette note succincte vise à donner des clés de compréhension au lecteur, sans prétendre approfondir chacune des questions. Elle repose sur les textes officiels de politique nationale, et notamment sur l'étude sur la mise en place d'un dispositif intégré d'appui conseil (DIAC²) pour le développement rural au Niger³, présenté dans le corps du texte ; les interrogations et la vision des OP sont tirées du site du Réseau des Chambres d'Agriculture du Niger⁴ (RECA) et sont présentées en encadré.

1. DE L'APPROCHE DIRIGISTE AU DIAC

Evoluant d'un dispositif post indépendance entièrement exécuté par les services de l'Etat et essentiellement orienté vers les cultures de rente, le système de vulgarisation au Niger a connu, à la suite des sécheresses des années 72-73, un afflux d'interventions de projets de développement qui ont privilégié, pendant près de quinze ans, **le transfert de technologies** en direction des producteurs à travers des structures étatiques de formation.

Les faibles résultats obtenus en termes d'impacts sur le développement du secteur rural et les difficultés de prise en charge du financement du dispositif ont contribué à faire changer d'approche le Gouvernement avec l'appui de la Banque Mondiale dans le cadre du **Programme de Renforcement des Services d'Appui à l'Agriculture (PRSAA)** qui a

¹ Sur le site web d'Inter-réseaux le lecteur pourra retrouver un fonds documentaire dédié aux politiques de conseil agricole et rural dans quatre pays : Burkina-Faso, Niger, Bénin, Guinée. Les principaux documents de politique d'où sont tirées les fiches présentes y figurent.

<http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/gt-conseil-agricole-et-rural-car/article/ressources-documentaires-sur-les-7703>

² Le sigle DIAC n'est pas utilisé dans les documents officiels consultés, mais pour faciliter la lecture, le rédacteur de l'article l'utilise

³ Document du secrétariat exécutif du Comité interministériel de pilotage de la stratégie de développement rural, janvier 2011

⁴ Réf. site RECA

développé l'approche « **Training & Visit** » (**T&V**) de 1988 à 1998. Le PRSAA, l'un des programmes les plus importants du Niger en matière d'appui conseil, a constitué une rupture sur le plan méthodologique par rapport aux systèmes d'encadrement qui l'ont précédé : introduction d'un processus participatif de programmation des activités de vulgarisation (avec un accent très prononcé mis sur la formation), implication de la recherche, qualité des ressources humaines, émergence des animateurs villageois, des groupes paysans de contact thématiques, visites commentées des producteurs.

Toutefois, l'efficacité de la méthode T&V a été remise en cause, et la Banque Mondiale a arrêté son financement mettant ainsi fin au PRSAA.

A la suite du PRSAA, la plus grande rigueur dans le choix des priorités en termes d'investissement et les restrictions budgétaires imposées par les **politiques d'ajustement structurel (PAS)** ont amené le Gouvernement à se questionner sur l'efficacité des grosses institutions publiques de vulgarisation à l'instar du PRSAA, leurs impacts sur le développement et la durabilité de leur financement.

Depuis la fin du PRSAA, le **dispositif national d'appui conseil s'est progressivement désintégré** et la coordination des interventions, jusque là assurée, fût abandonnée.

Cependant, pour pallier ce manque de service d'appui conseil aux producteurs, les **organisations paysannes (OP)** ont commencé à développer des services en interne, basés en grande partie sur l'expertise paysanne mais également sur l'emploi de techniciens et ingénieurs.

Afin de redresser la situation de l'agriculture au Niger, le gouvernement a adopté en janvier 2002 une **Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP)** précisée pour le secteur rural par une **Stratégie de Développement Rural (SDR)** en 2003. La SRP a été révisée en 2007 et a été rebaptisée SDRP (Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté). Au cours de cette révision, huit (8) priorités de l'action publique dans le domaine du développement rural pour la période 2007-2009 ont été dégagées, parmi lesquelles, la mise en place d'un **dispositif intégré d'appui conseil pour le développement rural (DIAC)**.

1.1. Lien avec les initiatives continentales

Au niveau panafricain, en 2003, lors du Sommet de l'Union Africaine à Maputo (Mozambique), l'adoption du Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture Africaine (PDDAA), volet agricole du NEPAD, marque un nouveau tournant. En effet, il est décidé de mettre l'accent sur le conseil agricole, considéré comme un outil permettant d'atteindre la sécurité alimentaire. Cette décision s'est concrétisée en 2007 par la création du **Forum africain pour les services de conseil agricole (GFRAS)**. Cette plate-forme envisage le développement d'approches plus innovantes et par conséquent une amélioration de la prestation des services de conseil agricole (SCA) et une meilleure prise en compte de la demande des utilisateurs/utilisatrices.

Chacun des pays membres a donc reçu le mandat de développer le conseil agricole. Les réflexions menées au Niger dans le cadre de la SDR s'inscrivent dans cette dynamique et ont abouti en janvier 2011 au dispositif intégré d'appui-conseil (DIAC).

2. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU DIAC

2.1. Le diagnostic du dispositif

En 2008, l'Etat nigérien a piloté une étude sur le diagnostic du système d'appui conseil en place⁵ et la mise en place d'un nouveau dispositif d'appui conseil au Niger. Cette analyse a fait ressortir :

Quelques acquis :

- La création d'une dynamique de concertation au sein des communautés de base pour améliorer les productions et pour régler d'autres types de problèmes communs ;
- L'adoption des technologies proposées par la Recherche qui a permis l'amélioration de la productivité.

De nombreuses insuffisances qui ont créé un « vide » en termes d'appui conseil pour les producteurs sur le terrain :

- L'Etat est immobile, peu fonctionnel, et dispose de peu de moyens humains et financiers ;
- L'absence de programmes nationaux d'appui conseil ;
- L'absence de cadre formel permettant la coordination des actions par l'Etat ;
- Les interventions des prestataires non publics (ONG, OP) sont timides et peu structurées ;
- Les interventions en appui conseil sont dominées par le transfert de technologies non accompagné de l'amélioration du capital humain, du capital social et des outils de communication pour le développement ;
- La liaison recherche développement n'est conçue que sur un partenariat recherche-appui conseil qui a cessé de fonctionner régulièrement depuis la fin du PRSAA ;
- Le dispositif actuel est peu connecté au processus de décentralisation tant sur le plan institutionnel que sur le plan opérationnel. L'appui conseil est ainsi une activité diffuse dans la routine et le quotidien de la plupart des agents départementaux et communaux ;
- Des rôles mal définis pour les différents acteurs.

La vision des OP :

Les OP concernées par le CEF ne partagent pas ce diagnostic pour lequel elles ont été mal concertées. Ainsi, sur un total de 24 pages, l'expérience des OP en matière d'appui conseil se limitait, dans la première version du document, à un seul petit paragraphe qui présente les OP comme de simples bénéficiaires, inorganisés et dépourvues de ressources.

Il est évident que cette description est loin de la réalité et que les expériences des OP en appui conseil sont multiples, et équivalentes à de nombreux pays de la sous région dans des zones agro-climatiques similaires. On peut citer par exemple AREN, Mooriben, la FCMN, mais aussi des unions ou des fédérations régionales. Des dispositifs s'appuient sur des animateurs endogènes ou formateurs paysans et du personnel d'appui salarié. Ils ont souvent été encouragés dans des programmes/projets financés par l'Etat et ses partenaires. Certaines OP disposent d'un dispositif d'appui conseil depuis plus de 15 ans. Ces dispositifs présentent de nombreux avantages en termes de souplesse et d'adaptation, qui auraient mérités d'être présentés et analysés dans l'étude diagnostic.

Pour tenter de corriger ce manque, le RECA (Réseau des Chambres d'Agriculture du Niger) a rédigé une note complémentaire au rapport sur les activités des OP en matière d'appui conseil. Toutefois, seulement un petit encadré sur le dispositif de Mooriben a été inséré dans le rapport final.

⁵ Cf. : <http://www.reca-niger.org/spip.php?article406>

2.2. De la proposition à la validation du nouveau dispositif

Démarrée en avril 2008, l'étude s'est achevée en janvier 2011. Sur la base du diagnostic, une proposition d'un nouveau dispositif a été élaborée.

A chacune de ces deux étapes, les résultats ont été soumis à i) l'appréciation d'un comité ad'hoc technique de suivi et de validation, et ii) des ateliers paysans organisés pour recueillir les observations des paysans, en tant que générateurs de la demande, commanditaires des prestations de service d'appui conseil et évaluateurs de la qualité des services fournis.

Sur la base de ces deux consultations, les documents (diagnostic et proposition du nouveau dispositif) ainsi qu'un plan de mise en œuvre ont été soumis pour enrichissement à des ateliers régionaux regroupant les responsables régionaux des services du Développement Rural, des représentants des Chambre régionales d'Agriculture, des OP, des ONG et des privés.

Enfin, un atelier final a permis de valider le document avant d'être soumis au comité ad' hoc pour la validation finale.

La vision des OP :

*Pour les deux phases, les chambres d'agriculture et les principales OP ont été invitées aux ateliers de validation, mais selon ces dernières, il ne s'est agi que d'une « **participation de façade** ». Les OP ont été convoquées pour des rencontres **sans envoi des documents, sans temps de préparation** et sans moyens pour restituer, si bien que la base n'est au courant de rien. Ce mode opératoire ne permet pas aux producteurs et à leurs représentations de participer réellement au dialogue et à la construction d'un dispositif dont il est mentionné qu'ils doivent être les premiers acteurs.*

*Concernant plus particulièrement les propositions de dispositif, trois rencontres régionales ont effectivement été organisées à Tahoua, Zinder et Dosso mais elles n'ont concerné que les cadres de l'administration et **un seul représentant par Chambre régionale d'Agriculture**. De plus, les invitations ont été envoyées à des individus et non aux OP, or ce sont à elles de choisir leurs représentants.*

*En outre, lors des ateliers, les consultants de l'étude ont mis en avant **la solution qui a aussi la faveur des autorités du secteur agricole (dispositif de type agence⁶, à l'instar du Sénégal), sans l'avoir soumis à un débat**. Cela est regrettable car les services publics ont des rôles importants à jouer, en complément des OP et il aurait été utile de laisser une place aux débats.*

Enfin, les consultants ont mis la pression sur les participants pour aboutir à une validation rapide du document, faute de quoi, les financements ne seraient pas obtenus.

Lien internet : <http://www.reca-niger.org/spip.php?article214>

⁶ Structure parapublique ou mixte (Etat/OP) fortement déconcentrée, spécialisée dans le conseil et qui contractualise avec les acteurs privés qui mettent en œuvre le conseil

3. LE DIAC

La SDR et le DIAC utilisent les termes de « vulgarisation » mais plus fréquemment d'« appui conseil ». Toutefois, ils n'en donnent aucune définition et ne précisent pas quelle(s) approche(s) sont privilégiées.

3.1. Les objectifs du DIAC

Le nouveau dispositif devait⁷ contribuer à l'atteinte de l'objectif de la SDR à savoir « la réduction de la pauvreté rurale de 66% à 52% à l'horizon 2015, en créant les conditions d'un développement économique et social durable garantissant la sécurité alimentaire des populations et une gestion durable des ressources naturelles ».

De manière spécifique, la mise en place du DIAC vise à **assurer l'accompagnement et l'encadrement de proximité des acteurs ruraux en vue de l'amélioration de leur sécurité alimentaire et de leurs revenus.**

3.2. La vision du DIAC

Le nouveau dispositif d'appui conseil se veut :

- **pluraliste** : favorisant une plus grande insertion et présence des acteurs non étatiques et leur donnant des rôles complémentaires à ceux des services publics ;
- **répondant à une demande paysanne** non directive et émanant de la base, structurée et prenant en compte les spécificités des bénéficiaires de l'appui conseil (producteurs et notamment des petits producteurs pauvres, gestionnaires et exploitants des infrastructures rurales) ;
- **basé sur une forte participation des bénéficiaires** tant dans la demande, la programmation, la mise en œuvre (participation des OP, évaluation avec des organisations paysannes mieux structurées, renforcées pour jouer le rôle de commanditaires et d'évaluateurs), que dans le financement ;
- **orienté aussi vers l'accès au marché** : tenant compte des besoins multiformes liés à l'accès au marché (information, gestion de la qualité, accès aux ressources, formation).

3.3. La stratégie d'intervention

Les activités d'appui conseil que l'ensemble du dispositif va mener proviendront des programmes d'appui conseil élaborés à partir des diagnostics participatifs réalisés dans chaque commune à la demande des producteurs, et des autres bénéficiaires notamment les associations de gestion des ressources naturelles et des infrastructures rurales.

La stratégie repose sur deux types de services :

- i) **un service d'appui conseil public** touchant les besoins des groupes les plus pauvres et vulnérables dont l'activité dominante est une activité d'auto subsistance avec un revenu monétaire très faible. Il concerne 150 communes et sera financé par l'Etat ;
- ii) **un service d'appui conseil spécialisé** sur les filières et activités économiques rentables (faisant intervenir le secteur privé) tenant compte des spécificités de la zone. Il s'agira d'un appui conseil contractualisé où la présence des prestataires privés et des ONG est fortement soutenue. Ce deuxième type d'appui conseil concerne 105 communes et exige une participation financière des bénéficiaires. Un **Fonds d'Appui des Services Régis par la Demande (FASRD)** est prévu pour aider les bénéficiaires à financer ce service.

⁷ La SDR est en cours de réforme suite au lancement de l'initiative présidentielle « 3N : les Nigériens Nourrissent les Nigériens »

Le dispositif d'offres de services d'appui conseil se caractérise par une présence de l'Etat plus marquée sur le terrain (au niveau des communes) et un allègement au niveau régional et central.

La vision des OP :

Les OP nigériennes ne comprennent pas la division des communes entre « riches » et « pauvres » sur la base ou non de cultures commerciales ou irriguées, celle –ci n'ayant même pas été présentée lors des ateliers. Pourtant certains paysans ont des avis à donner. Si dans une commune les paysans cultivant un périmètre irrigué peuvent effectivement dégager des ressources pour une participation financière au dispositif d'appui conseil, d'autres paysans avec des systèmes de production différents n'en sont pas capables et sont dans des conditions identiques à celles des paysans classés dans les communes « pauvres ». Aussi, les OP auraient préféré que le dispositif se base sur les systèmes de production au lieu de la géographie administrative.

Le compte rendu rédigé par le RECA de la réunion de validation des propositions de dispositif faite à Dosso en juin 2009 est téléchargeable sur le site du RECA : <http://www.reca-niger.org/spip.php?article214>

3.4. Qui sont les conseillers ?

Le document n'aborde pas la question des conseillers, terme qui n'est pas utilisé dans le texte. En revanche, il est question d' « **agents chargés de l'appui conseil** ». Au nombre de deux par communes « pauvres », ces agents seront de la catégorie B (BEPC +3 ou +4).

Conscient des efforts à faire en termes de formation, l'Etat nigérien souhaite élaborer **un plan de gestion stratégique des ressources humaines et un plan stratégique de formation agricole et rurale**.

L'objectif du premier plan est de rendre la fonction d'appui conseil attractive et motivante. Il devra être axé sur les composantes ci-après : (i) un système d'évaluation des personnels, (ii) un système d'élaboration et d'actualisation des plans de formation des personnels, (iii) des plans de carrière incitatifs liés à l'amélioration de la qualification des agents (iv) la mobilité des agents en termes d'affectation, (v) la mise en place d'un système de formation et de perfectionnement au poste, (vi) l'amélioration des cursus de formation académique en rapport avec les besoins de terrain.

Concernant le plan de formation, il doit revêtir plusieurs aspects : (i) assurer l'adéquation entre l'offre et la demande, (ii) garantir la qualité de l'offre en certifiant les compétences et les services fournis par les différents opérateurs, (iii) développer une capacité de veille sur le système de formation en créant des synergies entre les institutions publiques, associatives et privées, la recherche, les organisations d'appui conseil, (iv) faire participer les collectivités territoriales et les utilisateurs au pilotage du système et à sa durabilité sur le plan financier.

L'Etat nigérien prévoit le renforcement des capacités de ses agents ainsi que ceux des prestataires privés.

Notons qu'en dehors des agents de l'Etat qui ont déjà un statut, **il n'est pas prévu dans le DIAC de réflexion sur le statut des agents (conseillers) issus du privé**.

3.5. La place des acteurs non étatiques dans le DIAC

Selon les autorités, les acteurs non étatiques (ONG, associations, OP) ont été associés à tout le processus de diagnostic et d'élaboration du DIAC, et ont pu s'y exprimer.

Concernant la mise en œuvre du dispositif, il est précisé que :

- **les producteurs et leurs représentations** doivent formuler la demande, suivre et évaluer les prestations, tout cela avec l'appui des ONG, associations et services techniques qui devront assurer le renforcement de leurs capacités dans ces domaines ;
- **les ONG et associations** mettent en œuvre des actions d'appui conseil dans les 105 communes où il y a des filières rentables. Leurs prestations sont contractualisées ;
- **Les services de l'Etat** assurent i) le pilotage stratégique et méthodologique du DIAC (coordination, harmonisation, information, suivi de la qualité des services, ii) le soutien à l'émergence d'un réseau pluriel de prestataires de services d'appui conseil, iii) la mise en œuvre de l'appui conseil provisoirement au niveau des zones où les prestataires non publics ne sont pas encore installés et dans les zones dites pauvres.

En outre, des **cadres de concertations** au niveau communal, départemental et régional sont prévus pour garantir la synergie d'action. Ils sont pilotés par les représentants locaux de l'Etat.

La vision des OP :

Les OP soulèvent les désaccords suivants :

Les OP sont citées comme acteurs non étatiques en début de document puis elles disparaissent. Les OP sont donc écartées comme prestataires de services au profit des ONG et « associations », alors qu'elles le font déjà et souhaitent les développer.

Les OP sont considérées finalement comme des bénéficiaires de l'appui conseil, leur rôle se limite à exprimer une demande, et le document dit « qu'elles ne savent pas [le] faire, car trop faibles en planification »...

L'étude propose de créer un nouveau dispositif de regroupement des OP au niveau de la commune, du département, de la région et enfin au niveau national. Si les producteurs apprécient la mise en place des cadres communaux et départementaux. Ils ne voient pas l'intérêt d'en créer de nouveaux à l'échelle régionale et nationale compte tenu de l'existence des Chambres d'agriculture et des faïtières nationales.

Lien internet : <http://www.reca-niger.org/spip.php?article214>

3.6. Une mise en œuvre prévue en 3 phases

La mise en place effective du dispositif d'appui conseil sera un processus à court, moyen et long termes qui peut se décomposer en :

- **une phase initiale de cinq (5) ans** : réalisation des différentes études préliminaires, **expérimentation** du dispositif dans neuf (9) communes pilotes, élaboration et démarrage de la mise en œuvre de plans stratégiques de la recherche et de la formation ainsi que la mise en place des investissements matériels et logistiques requis ;
- **une phase de croisière de cinq (5) ans** : **généralisation** du dispositif d'appui conseil aux 255 communes que compte le Niger ;
- **une phase de consolidation de trois (3) ans** : ajustements nécessaires afin de corriger les insuffisances constatées au cours des deux premières phases.

Le document a été validé en janvier 2011. Depuis, les 9 communes ont été choisies et une mission d'évaluation de la demande a été menée à raison d'une journée par commune (une réunion avec des producteurs et une réunion avec les services techniques en salle pour les interroger sur la demande). Le processus semble bloqué du fait d'un manque de financement, le FARSD n'ayant pas encore été mis en place, et du remplacement de la SDR par l'I3N.

3.7. Les mécanismes de financement envisagé pour le DIAC

Les coûts globaux du dispositif d'appui conseil ont été estimés pour **la phase initiale** (2011-2015) à **16 594 255 000 F CFA**, comprenant l'expérimentation d'une phase pilote de quinze (15 mois) dans neuf (9) communes.

Pendant ces 5 premières années, l'Etat financera le fonctionnement du dispositif à travers le FARSD et sollicitera, au besoin, les PTF pour la prise en charge des investissements. Le **FARSD** pourrait être un volet du Fonds d'Investissement des Collectivités Territoriales. Les producteurs et leurs OP établiront des demandes de financement qui seront étudiées par un comité et qui leur permettront de contractualiser des services auprès des prestataires.

A partir de la deuxième phase, le dispositif d'appui conseil sera financé par le fonds national de développement agro sylvo pastoral (**FNSASP**) qui correspond au Fonds Filière de la SDR, et qui sera alimenté par les organisations paysannes, les collectivités et éventuellement des prélèvements sur les produits importés. Des études complémentaires sont prévues pour préciser le dispositif et les modalités de ce fonds.

A partir de la deuxième phase, le dispositif devra être financé par le fonds national de développement agro sylvo pastoral soulageant ainsi l'Etat et les PTF.

La vision des OP :

Les OP restent inquiètes quant à la mise en œuvre concrète du dispositif. En effet, elles signalent que le DIAC n'a pas démarré malgré une première mission dans les 9 communes pilotes. Depuis la SDR a été remplacée par l'I3N.

Lien internet : <http://www.reca-niger.org/spip.php?article470>

Inter-réseaux Développement rural

* 32 rue le Peletier 75009 Paris – France

Tel. 33 – (0)1 42 46 57 13

* 09 BP 1571, Ouagadougou 09 - Burkina Faso

Tel. 226 – 50 41 23 35

* Email : inter-reseaux@inter-reseaux.org

Fert

5 rue Joseph et Marie Hackin 75116 Paris – France

Tel. 33 - (0) 1 44 31 16 70

Email : fert@fert.f

Travail réalisé avec le soutien financier de l'Agence française de développement, du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement et de l'Union européenne

