

Inter-réseaux
Développement rural



Le conseil dans les politiques agricoles du Bénin, du Burkina-Faso, de la Guinée et du Niger : synthèse et point de vue des organisations de producteurs

SOMMAIRE

1.	L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE CONSEIL AGRICOLE DEPUIS LES INDEPENDANCES : UN SCHEMA SIMILAIRE DANS LES DIFFERENTS PAYS	1
2.	LES POLITIQUES EN VIGUEUR DANS QUATRE PAYS (EN 2012).....	3
3.	LA GOUVERNANCE DU CONSEIL AGRICOLE DANS CES DISPOSITIFS.....	4
4.	LE FINANCEMENT DU CONSEIL AGRICOLE DANS CES DISPOSITIFS.....	6
5.	COMPETENCES DES CONSEILLERS AGRICOLES ET METHODES PROMUES DANS CES POLITIQUES	7
6.	COUVERTURE GEOGRAPHIQUE ET CIBLAGE DES EXPLOITATIONS PAR LE CONSEIL AGRICOLE	8
7.	CONCLUSION : DES CONSTATS ET DES INTERROGATIONS	8

A l'occasion d'une rencontre internationale sur le conseil à l'exploitation familiale en Afrique francophone (Bohicon, 13-15 Novembre 2012), Inter-réseaux Développement rural, Fert et Afdi (en partenariat avec Corade) se sont penchés sur la vision et les approches du conseil agricole exprimées dans les cadres des politiques agricoles de quatre pays d'Afrique de l'Ouest : Bénin, Burkina-Faso, Guinée et Niger.

Des études succinctes ont ainsi été réalisées dans ces pays par Fert et Afdi/Corade, et ont abouti à la réalisation de quatre fiches synthétiques¹. Au-delà de la description des politiques et des dispositifs de conseil en vigueur ou en cours d'élaboration, ces fiches posent une question récurrente : « quelle est la place des producteurs agricoles et de leurs organisations (les OP) dans ces politiques de conseil agricole ? »

Ces travaux ne visent pas à fournir une analyse exhaustive mais plutôt des repères aux lecteurs et à confronter les textes officiels à la perception de certains représentants des producteurs. Ils se fondent principalement sur deux types de sources :

- une revue documentaire des principaux textes de politiques agricoles en vigueur dans les 4 pays²
- des entretiens avec des représentants d'organisations d'agriculteurs de ces pays³

Cette synthèse est tirée de ces analyses. Nous traiterons en particulier les points suivants :

- L'évolution à grands traits des politiques depuis les indépendances (années 1960)
- Les politiques en vigueur dans les quatre pays (en 2012)
- La gouvernance du conseil agricole dans ces politiques
- Le financement du conseil agricole dans ces politiques
- Les compétences et méthodes promues dans ces politiques
- La couverture et le ciblage du conseil agricole

1. L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE CONSEIL AGRICOLE DEPUIS LES INDEPENDANCES : UN SCHEMA SIMILAIRE DANS LES DIFFERENTS PAYS

Dans leurs grandes lignes, les politiques en matière de conseil agricole depuis les indépendances dans les 4 pays étudiés frappent d'abord par leurs ressemblances. Un regard plus large sur l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest et du Centre confirmerait ce constat⁴. De manière schématique, on retrouve la séquence suivante :

Années 60 : Encadrement étatique

Aux lendemains des indépendances, les Etats s'impliquent directement dans l'« encadrement » des agriculteurs, en particulier ceux qui sont tournés vers les cultures de rente (coton, arachide, etc.). Cette forme de conseil est basée sur le transfert de technologies agricoles occidentales standardisées, un système de vulgarisation pyramidale et sur une administration dirigiste des filières (approvisionnement, conseil, commercialisation). Cette approche a été fortement contestée pour son coût, son mode de gouvernance et ses résultats. Durant la même période des projets de développement sont le cadre d'expérimentations d'autres modes de conseil (comme l'éducation rurale).

¹ <http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/gt-conseil-agricole-et-rural-car/article/fiches-de-synthese-politiques-de>

² Sur le site web d'Inter-réseaux le lecteur pourra retrouver un fonds documentaire dédié aux politiques de conseil agricole et rural dans les quatre pays : Burkina-Faso, Niger, Bénin, Guinée. <http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/gt-conseil-agricole-et-rural-car/article/ressources-documentaires-sur-les-7703>

³ Bénin : Lionel Guezodje, Président de la FUPRO ; Burkina-Faso : Marc Gansoré, Secrétaire général de la FEPAB et secrétaire adjoint de la CPF ; Guinée : Moussa Para Diallo, Président de la CNOP-G et de la FPF ; Niger : utilisation des notes du RECA

⁴ Voir article Grain de sel : <http://www.inter-reseaux.org/revue-grain-de-sel/41-42-l-agriculture-en-quete-de/article/50-ans-d-histoire-du-conseil>

Années 70-80 : « Training and Visit » (« formation et visites »)

L'approche dirigiste est progressivement supplantée dans les années 80 par le modèle « Training and Visit » promu par la Banque mondiale, qui s'appuyait pour cela sur les ministères de l'Agriculture. Il s'agissait d'une approche plus participative du conseil. Elle impliquait davantage la recherche, s'appuyait sur des animateurs villageois, des paysans pilotes et des visites commentées. Cependant cette approche n'a pas fait pas l'unanimité : « *La démarche « formation et visites » (F&V), rigide et standardisée, est mal adaptée aux petits agriculteurs et aux contextes agro-économiques très diversifiés qui caractérisent le monde rural africain. La F&V donne au producteur un rôle de récepteur et de relais (agriculteur de contact) mais elle ne l'associe pas à la construction de la « connaissance » transférée.* »⁵

Années 80-90 : Désengagement de l'Etat

A la fin des années 80, les plans d'ajustement structurel se succèdent en Afrique. Pour des raisons de rééquilibrage des budgets, ces plans se traduisent par une réduction profonde des dépenses des Etats et des effectifs de fonctionnaires (y compris ceux en charge du conseil agricole). Ils bouleversent l'organisation des secteurs économiques administrés et en particulier du secteur agricole. Se désengageant rapidement du conseil agricole, l'Etat laisse dans certains cas la place au secteur privé, aux ONG ou aux OP, et dans d'autres cas à une absence littérale de conseil. C'est dans cet espace que de nouvelles approches du conseil telles que le CEF (Conseil aux Exploitations Familiales), cherchant à aller au-delà de la vulgarisation de techniques de production pour offrir un conseil plus global, prenant en compte le système d'exploitation dans son ensemble et son environnement économique, sont testées dans certains pays d'Afrique de l'Ouest.

Années 2000 : Pluralisme du conseil

Dans les années 2000, les Etats élaborent au niveau national, sous régional⁶ et international⁷ des politiques et stratégies de développement axées sur la croissance agricole et la lutte contre la pauvreté. Mais leur mise en œuvre reste problématique. En parallèle, le paysage du conseil agricole est de plus en plus marqué par le pluralisme et la fragmentation : un large éventail d'acteurs prodigue du conseil selon des modalités très disparates, touchant des zones ou des cibles variées. Il peut s'agir du secteur privé, de projets, d'ONG, d'OP s'investissant progressivement dans le conseil agricole ou même de l'Etat qui est tenté de renouer avec un mode d'intervention direct auprès des producteurs. Les principales préoccupations touchent à la qualité, la cohérence et l'équité de la couverture du conseil.

2008 : le « sursaut agricole »

Après la crise alimentaire survenue en 2008 et suite à la publication la même année du rapport mondial sur le développement intitulé « l'agriculture au service du développement »⁸, un consensus semble renaître sur l'importance de réinvestir dans l'agriculture, secteur dont on admet qu'il a été laissé pour compte. Ce consensus n'est pas sans ambiguïtés, notamment sur l'orientation des investissements publics et privés ainsi que sur la place accordée respectivement aux exploitations de petite ou de grande taille. Toujours est-il que ce « sursaut agricole » semble bien coïncider avec un certain renouvellement des politiques de conseil dans l'ensemble des pays. Ces politiques nationales sont souvent une déclinaison des orientations prises au niveau africain dans le cadre du Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP) qui inclut un pilier sur la recherche et le conseil. Dans un

⁵ Grain de Sel, idem.

⁶ Cadre stratégique de sécurité alimentaire durable du CILSS, Politique Agricole de l'UEMOA, réflexion engagée par la CEDEAO sur une politique agricole commune

⁷ Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), volet agricole du NEPAD ; Forum africain pour les services de conseil agricole (AFAAS)

⁸<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:23062293~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>

contexte de crise internationale, ce renouvellement peine cependant à se traduire en actions concrètes.

2. LES POLITIQUES EN VIGUEUR DANS QUATRE PAYS (EN 2012)

Ces dernières années, on constate que plusieurs pays ouest africains ont entamé une réflexion générale sur le conseil agricole : partant du principe que le statu quo n'était pas satisfaisant il s'agissait de faire le point sur l'appui qui était offert aux agriculteurs, à la fois par les ministères concernés et par des intervenants non étatiques, et de proposer des orientations nouvelles et mieux coordonnées. Le choix des quatre pays analysés (Bénin, Burkina-Faso, Niger et Guinée) se justifie par la présence de dynamiques nouvelles et clairement identifiables.

Au Bénin, le Livre blanc puis la Stratégie nationale de mise en œuvre du conseil agricole (SNCA) (2007/2008)

En 2004, l'Etat béninois a lancé une réflexion en profondeur sur le conseil agricole, donnant naissance au Livre blanc sur le conseil agricole, véritable changement d'approche de l'appui aux producteurs et guide pour tous les intervenants du secteur. Ce livre a été suivi de la stratégie nationale de mise en œuvre du conseil agricole en 2008. La SNCA instaure une démarche de conseil agricole plus globale qu'auparavant et centrée sur l'exploitation agricole. Quatre types de conseil sont retenus pour la première phase d'application : le conseil technique spécialisé (décliné par activités), le conseil de gestion aux exploitations agricoles, le conseil à l'accès au marché, le conseil à l'organisation et à la planification locale. Pour chacun d'eux, les rôles de chacun des intervenants sont précisés. Depuis deux ans, on observe une implication de plus en plus importante des OP dans ce processus, reflet du dynamisme de ces organisations et de l'étroite collaboration avec le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP)¹.

Au Burkina Faso, le Système national de vulgarisation et d'appui conseil agricole (SNVACA) (2010)

Après quelques années de réflexion basée sur un diagnostic du système de conseil précédent, le Burkina Faso s'est doté en 2010 d'un Système national de vulgarisation et d'appui conseil agricole (SNVACA). Ce nouveau dispositif repose sur des principes prometteurs. Il tente de rationaliser l'appui fourni aux agriculteurs, que ce soit de la part des conseillers du privé ou du public. Pour lutter contre la dispersion des initiatives, la dépendance quasi-totale du conseil aux bailleurs de fonds, le manque d'adaptation du conseil aux différentes catégories d'agriculteurs, une approche commune est proposée, ainsi qu'un ensemble de formations continues des conseillers de tous types. Cette nouvelle approche ne rompt pas totalement avec la notion de vulgarisation mais tente de responsabiliser davantage les acteurs et de mieux prendre en compte les savoirs locaux (via notamment l'identification de paysans relais). Cependant, les OP, notamment celles qui promeuvent le CEF, jugeant que leurs propositions n'ont pas été prises en compte, décrivent des modalités de mise en œuvre floues qui jettent le doute sur les intentions réelles de l'Etat (fiscalisation, agro business)⁹.

Au Niger, le Dispositif d'appui conseil (DIAC) (2011) supplanté par l'initiative « 3N »

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 marché. Les OP ne sont cependant pas satisfaites de cette réforme car elle ne tire pas suffisamment les enseignements de leurs expériences qui ne sont pas capitalisées, elles n'ont pas une réelle maîtrise d'œuvre et sont en désaccord

⁹ <http://www.inter-reseaux.org/groupe-de-travail/qt-conseil-agricole-et-rural-car/article/ressources-documentaires-sur-les-7703>

avec la segmentation proposée pour le conseil en fonction des communes. En effet, le dispositif propose d'offrir d'une part un service d'appui conseil public aux communes jugées pauvres (150 communes) et d'autre part un service d'appui conseil spécialisé (et payant) sur les filières et activités économiques rentables dans 105 communes. Le manque de financement et l'élaboration en parallèle de l'initiative « 3N » (Les Nigériens nourrissent les nigériens) n'ont pas encore permis la mise en œuvre du DIAC.

En Guinée, absence de stratégie ou dispositif de conseil spécifique

En Guinée, il n'existe pas de dispositif de conseil spécifique mais des orientations sont déclinées dans la Politique nationale de développement agricole (PNDA, 2007-2015) et reprises dans le Programme national d'investissements agricoles et de sécurité alimentaire (PNIASA 2012-2016). Les principaux axes en sont : l'amélioration de la qualité du conseil agricole public (et de la formation des conseillers), la revalorisation du rôle des OP dans le conseil, un nouveau partage des rôles entre conseil public et privé, la réforme des curricula de formation des conseillers (privés et publics), et la mise en place d'un mécanisme de financement durable du conseil. De plus, l'Agence nationale de promotion rurale et du conseil agricole (ANPROCA), dotée du statut d'établissement administratif autonome, a été créée en 2011. Elle a pour principales missions d'élaborer, mettre en œuvre, suivre et évaluer la politique guinéenne de conseil agricole et de promotion rurale. L'Agence compte en son sein quatre cellules : formation, conseil agricole, recherche développement, appui aux organisations paysannes.

Ce rapide tour d'horizon montre que les réformes du conseil agricole tentent de répondre à quelques grands problèmes récurrents dans chacun des pays :

- la dispersion des initiatives et des efforts entre une multiplicité d'acteurs non coordonnés,
- l'insuffisance et l'instabilité des financements du conseil,
- la qualité variable des conseils donnés aux agriculteurs, ce qui renvoie aux compétences des conseillers et aux méthodes de conseil employées
- enfin, l'inégalité dans l'accès au conseil entre les agriculteurs.

3. LA GOUVERNANCE DU CONSEIL AGRICOLE DANS CES DISPOSITIFS

On entend par gouvernance du conseil agricole, les modalités par lesquelles la programmation, l'évaluation et la coordination du conseil sont assurées. Elle désigne l'organisation des prises de décisions concernant la prestation du conseil : notamment l'identification des besoins, la sélection des conseillers, la contractualisation et le contrôle des prestations.

Des Etats favorables à la concertation avec les OP

Dans l'ensemble, les textes officiels affirment que les producteurs et leurs représentants (les OP) doivent participer aux décisions sur l'organisation et l'orientation du conseil. Dans la réalité il semble cependant que la qualité de cette concertation soit variable selon les pays.

Au Bénin et en Guinée, les ministères en charge de l'agriculture et les OP collaborent et parviennent à avancer ensemble. Ainsi, au Bénin, les OP ont été consultées lors du diagnostic et de l'élaboration du Livre blanc puis de la SNCA ; lors de la mise en œuvre du conseil, certaines OP ont été placées au cœur des projets tels que le PADYP ou le PROCOTON¹⁰. Mais quand l'Etat recrute de nouveaux conseillers, c'est pour renforcer ses propres structures de conseil, et non celles des OP.

En Guinée, les OP sont reconnues et accompagnées par l'Etat. Ainsi, des agents de l'Etat sont détachés auprès des organisations paysannes pour renforcer leur dispositif. La

¹⁰ Projet d'appui aux dynamiques productives (AFD), et Programme de renforcement des organisations de producteurs de coton (SNV)

Fédération du Fouta Djallon dispose, à ce jour, d'une dizaine de cadres du Ministère de l'agriculture au sein de son équipe. En outre, les OP ont été impliquées dans l'élaboration des différentes lettres de politique de développement agricole. Les cadres au sein des Ministères font preuve d'ouverture au dialogue à leur endroit, les OP sont écoutées et leurs points de vue sont pris en compte. Toutefois, les réalités montrent que l'Etat présente des tendances à l'ingérence et au dirigisme.

Au Burkina-Faso et au Niger, la collaboration entre l'Etat et les OP semble difficile. Dans ces deux pays, les OP interrogées se plaignent d'être invitées en dernière minute aux ateliers de concertation, ce qui ne leur laisse pas le temps à la préparation. Les OP n'ont pas été suffisamment consultées lors des diagnostics et affirment que leurs revendications n'ont pas été prises en compte dans les stratégies élaborées. Les expériences et le savoir-faire développés par les OP seraient mésestimés. Au Burkina Faso, le SNVACA met surtout en avant les structures du ministère de l'Agriculture.

On note également une interrogation quant aux moyens donnés à la concertation. En effet, au-delà des annonces, la concertation a aussi un coût, qui ne semble pas suffisamment pris en compte dans les dispositifs en présence. Enfin, les OP rappellent qu'il existe déjà des cadres de concertation dans certains de ces pays qu'il importerait de renforcer (Niger, Burkina-Faso) avant d'envisager la création de nouveaux cadres.

Qui doit participer au pilotage du conseil agricole ?

Les quatre Etats affichent par leurs politiques une volonté de partager le pilotage du conseil avec les OP, soit via des agences mixtes (structures relativement autonomes et collégiales, représentant à la fois l'Etat et des acteurs non étatiques concernés) comme au Niger ou en Guinée, soit dans un schéma de délégation progressive de l'Etat aux OP comme au Bénin ou au Burkina-Faso. Conscients de la nécessité d'adapter davantage le conseil aux besoins des producteurs, les auteurs des textes officiels insistent souvent sur le pilotage par la demande. Ainsi, le DIAC au Niger met fortement l'accent sur l'expression de la demande et prévoit un renforcement des capacités des OP pour leur permettre d'être en capacité d'exprimer cette demande. La contractualisation des services par les producteurs est également un mot d'ordre qui revient dans l'ensemble des politiques en cours. Les OP doivent exprimer leurs besoins, contracter avec des prestataires et contrôler la qualité des services. Cet accent sur la contractualisation n'est pas sans poser questions : à quelle échelle doit-elle s'opérer, qui contractualise avec qui ? (contrat entre des prestataires de conseil et des paysans et/ou des OP ? contrat entre des prestataires de conseil et les organisations qui financent le conseil ?). Le pilotage du conseil implique également de s'intéresser à l'accréditation des prestataires et au contrôle de la qualité des prestations. Quels types de prestataires de service (ONG, OP, prestataire individuel) qui seraient habilités à offrir des services de conseil aux exploitations agricoles familiales ? Un cahier des charges pour être homologué comme prestataire de service de conseil est-il prévu ? Seront-ils contrôlés et par qui ? De nombreuses questions restent en suspens pour pouvoir opérationnaliser une gouvernance partagée du conseil agricole à l'échelle nationale.

Qui doit fournir le conseil agricole ?

L'Etat et le secteur privé semblent être les principaux opérateurs du conseil visés par les politiques en cours. En effet, malgré le désengagement affiché, l'Etat reste considéré comme un fournisseur¹¹ de conseil agricole. Cette place de l'Etat pose question aux OP : quel rôle précis les Etats se donnent-ils ? Est-ce que les Etats ne cherchent pas à « revenir » sur le secteur agricole en fournissant directement le conseil aux paysans ? Simultanément le secteur privé est clairement affiché dans les documents comme une voie d'avenir. Or, les OP sont rarement incluses dans la définition affichée du « secteur privé » et manifestent des inquiétudes de voir le conseil entièrement confié aux autres prestataires non étatiques : des

¹¹ L'Etat béninois a recruté 850 conseillers en 2007, notamment en appui à la filière coton.

conseillers à leur compte, des entreprises de services, des entreprises liées à l'amont ou l'aval de certaines filières (vendeurs d'intrants, acheteurs, transformateurs...). Finalement les OP apparaissent marginalisées dans les aspects opérationnels : elles sont davantage perçues comme des demandeurs, des bénéficiaires du conseil et des organismes consultatifs pour la conception de l'offre. Or dans la pratique certaines OP sont déjà devenues des fournisseurs de conseil et souhaiteraient continuer en se positionnant comme des prestataires. En Guinée, le PNDA prévoit de faire assumer les fonctions de conseil agricole et rural progressivement aux OP en plus de faire participer les OP en tant qu'interlocutrices dans le dialogue politique et social sur le secteur rural. Au Burkina, les OP ressentent une concurrence latente avec le secteur privé en matière d'offre de conseil.

En matière de gouvernance du conseil, le diagnostic est bien posé par les Etats : il s'agit i) de donner davantage de poids aux producteurs eux-mêmes dans les décisions pour que le conseil réponde davantage aux besoins et ii) de rationaliser le conseil offert aux agriculteurs, encore trop éparse et non coordonné. Les solutions proposées ne satisfont pas les OP qui souhaiteraient avoir un rôle plus important et reconnu dans la mise en œuvre du conseil, au même titre que des prestataires de service privés.

4. LE FINANCEMENT DU CONSEIL AGRICOLE DANS CES DISPOSITIFS

A l'exception de certaines filières particulièrement organisées et soutenues par les Etats, le conseil agricole en Afrique de l'Ouest est jusqu'à aujourd'hui majoritairement financé par l'aide internationale, les Etats conservant un certain nombre d'agents de terrain, souvent dépourvus de moyens adéquats. Il souffre par conséquent, comme de nombreux services aux agriculteurs, de l'insuffisance et de l'instabilité des financements qui lui sont alloués. Les nouvelles politiques de conseil cherchent à pallier cette situation, principalement via deux principes : la participation des producteurs aux frais du conseil et la centralisation des fonds (existants ou à prélever à terme par exemple sur des filières) dans des instruments uniques et autonomes en gestion, les « fonds de développement ».

Des mécanismes et instruments de financements prévus : les fonds de développement

Tous les pays prévoient dans les textes de mettre en place des Fonds de développement agricole à financement mixte : Etat, bailleurs de fonds, filières, OP. Dans les 4 pays, il s'agit de fonds nationaux de développement agricole, entièrement ou partiellement dédiés au conseil agricole. Au-delà de la centralisation des ressources internationales ou nationales, l'idée d'abonder également ces fonds à l'aide de taxes parafiscales¹² sur certaines filières rémunératrices et de taxes sur les produits d'importation est également avancée (Bénin, Niger). Si des estimations des besoins financiers existent, les textes étudiés au cours du présent travail ne fournissent pas de données claires sur les moyens effectivement mis à disposition par les Etats et leurs partenaires. En théorie, les producteurs ou leurs organisations pourront déposer auprès de ces fonds des demandes de financement de services comprenant le conseil. Toutefois, à ce jour, aucun fonds n'a été créé, si bien que la question du financement du conseil reste entière¹³.

La participation des bénéficiaires aux coûts du conseil

Ce principe général apparaît dans l'ensemble des textes étudiés. Cependant, les modalités de cette participation ne sont pas explicitées : quels producteurs devront supporter ces

¹² En France, la parafiscalité recouvrait l'ensemble des taxes et des redevances obligatoires qui étaient perçues au profit de personnes publiques ou privées autres que l'Etat, les collectivités locales ou les établissements publics. Par exemple la profession agricole. Elle constitue un régime d'exception.

¹³ Au Burkina-Faso, la communication sur les modalités de fonctionnement des guichets et des fonds reste ambiguë, d'où une inquiétude grandissante des OP sur l'accessibilité effective à ces fonds.

coûts, quels produits agricoles seront en particulier ciblés, sur quelles organisations s'effectueront les prélèvements et selon quels barèmes ? Tous les producteurs et leurs OP ont-ils les moyens d'apporter des cofinancements ? Les positions des OP sont mitigées sur ce principe. Certaines OP, en particulier en Guinée, considèrent que le conseil est un service public et devrait donc être financé par des ressources publiques. D'autres comme au Bénin acceptent l'idée d'une contribution des organisations de producteurs (soit via les filières soit via les OP), mais pas de la part des individus.

5. COMPETENCES DES CONSEILLERS AGRICOLES ET METHODES PROMUES DANS CES POLITIQUES

Le métier de conseiller agricole est difficile, il exige des compétences nombreuses et pointues. Celles-ci sont insuffisamment développées chez les agents de développement rural dans les pays étudiés faute de cursus de formation adapté. Dans chacun de ces pays des réflexions sont en cours concernant la stratégie de formation des conseillers, intégrant des modules de formation initiale et de renforcement des capacités existantes. Au regard des textes officiels il semble que la question de la reconnaissance, de la formation et de l'accréditation des ressources humaines du secteur privé en particulier ne soit pas entièrement clarifiée. Au Niger et au Burkina-Faso notamment, contrairement aux agents publics, il n'est pas prévu de réflexion sur le statut des conseillers privés.

Les quatre Etats n'ont manifestement pas la même réflexion sur le conseil. Conseiller agricole, conseiller-interface, agent chargé de l'appui-conseil, vulgarisateur, animateurs-paysans : les visions des ressources humaines à mobiliser et des méthodes à mettre en œuvre varient d'un pays à l'autre. Ces disparités ont des conséquences directes sur l'approche et les méthodes de conseil utilisées dans la mise en œuvre.

Au Niger et au Burkina-Faso, le changement de vision sur ce que doit ou peut être le conseil n'est pas encore clairement perceptible dans les textes émanant du ministère de l'Agriculture. Les conseillers sont nommés « agents de vulgarisation ou d'encadrement » au Burkina-Faso et « agents chargés de l'appui-conseil » au Niger. Au Burkina-Faso les textes citent les animateurs paysans comme des auxiliaires de conseil dans les zones où les agents de l'Etat sont absents, mais on ne dispose pas d'informations sur leurs rôles précis et leur éventuelle rétribution. La « vulgarisation » au sens classique du terme est encore présente dans les textes de ces deux pays même si on y insiste également sur l'approche par la demande. Au Burkina-Faso, le nouveau dispositif devrait reposer sur plusieurs méthodes : le développement participatif des technologies (DPT), les centres d'expérimentation et d'innovations technologiques (CEIT), les champs écoles de producteurs (CEP) et des unités d'Exploitations Modèles, et le conseil à l'exploitation agricole (CEA).

A contrario au Bénin et en Guinée, un vrai changement d'approche transparait dans les textes

Les agents de terrain sont appelés « conseillers agricoles » au Bénin et en Guinée. Au Bénin les textes proposent qu'il n'y ait qu'un seul interlocuteur pour l'exploitant. Cet interlocuteur est censé organiser le conseil et faire appel aux compétences requises (techniciens par exemple) selon les besoins de l'exploitant. Devant disposer d'un profil généraliste avec des connaissances en sciences sociales et une bonne maîtrise des outils de gestion, il peut être issu du privé comme du public. Le Livre blanc du Bénin annonce différents types de conseil et reprend clairement, pour l'un des types, les fondements du conseil à l'exploitation familiale définis à Bohicon en 2001 qu'il définit comme « un processus d'accompagnement méthodologique des exploitants agricoles pour une prise de décisions, et la mise en œuvre de ces décisions. Il prend en compte l'ensemble de la situation d'une exploitation et cherche, en dialogue avec le producteur, un cheminement d'amélioration qui s'étend souvent sur plusieurs années ». Pour le Bénin, la vulgarisation est seulement un outil du conseil agricole.

Le degré d'avancement de la réflexion sur les méthodes de conseil dans les pays est sans doute à rapprocher de la qualité de la concertation avec les OP sur le sujet. On note par exemple que celles-ci travaillent de façon rapprochée avec les ministères de l'agriculture du Bénin et de Guinée. Dans ces deux pays ces ministères sont bien informés des expériences de conseil en cours en dehors de leur ministère, à la différence du Burkina-Faso et du Niger où les expériences des OP sont encore mal connues et peu valorisées par l'Etat.

6. COUVERTURE GEOGRAPHIQUE ET CIBLAGE DES EXPLOITATIONS PAR LE CONSEIL AGRICOLE

Quelles catégories d'agriculteurs cherche-t-on à cibler à travers le conseil ? Il s'agit d'une question cruciale, qui peut servir d'indicateur sur les orientations politiques qui restent parfois implicites dans les textes. Dans l'ensemble des textes, l'ensemble des producteurs est concerné par le conseil, sans aucune discrimination.

Pourtant, au Burkina-Faso les OP disent observer sur le terrain que les conseils prodigués par les conseillers du ministère sont plutôt dirigés vers les agro-entrepreneurs et les producteurs les mieux dotés. Toujours selon les OP du Burkina-Faso, l'objectif poursuivi par certaines formes de conseil est de fiscaliser l'agriculture : l'Etat cherche à obtenir des données sur l'exploitation via la promotion de formations au remplissage de cahiers de données statistiques.

Au Niger, les OP déplorent la différenciation du conseil entre les communes « riches » (bien intégrées dans des filières agricoles, ou avec des aménagements pour l'irrigation) et communes « pauvres » (peu aménagées). L'Etat considère que les producteurs des communes insérées dans des filières et menant des activités économiques rentables peuvent contractualiser directement avec les prestataires et contribuer financièrement au service, alors que les producteurs des communes pauvres, contraints à l'autosubsistance, doivent bénéficier de l'appui de l'Etat. Selon ces OP le ciblage par commune ne reflète pas la réalité des paysans et celui-ci devrait plutôt être basé sur des critères liés aux systèmes de production.

Enfin, la question de la couverture géographique et du ciblage des exploitations devant recevoir du conseil renvoient à nouveau à la question du financement. En effet le principe unanime de la participation des producteurs aux coûts du conseil, autrement dit le principe d'un conseil « payant », aussi légitime soit-il, revient à concentrer le conseil sur les producteurs solvables, ce qui est un choix politique fort.

7. CONCLUSION : DES CONSTATS ET DES INTERROGATIONS

En matière de conseil agricole, les défis qui se présentent aux Etats ouest-africains sont considérables. Au cours du travail d'enquête, un responsable d'OP du Burkina-Faso résumait sa perception : « *Dans mon village, auparavant, il y avait 4 encadreurs de l'Etat qui accompagnaient les producteurs sans contrepartie. Aujourd'hui, il n'y en a plus qu'un seul (pour 25 000 habitants) et il faut payer son déplacement en fonction de la distance à parcourir.* ». Que peut-on conclure au terme de ce tour d'horizon des politiques de conseil en vigueur dans quatre pays ?

Le débat sur le conseil ne se situe pas uniquement au niveau national

Concernant les méthodes et visions du conseil, des différences d'approche apparaissent entre les pays. Au Bénin et en Guinée, les négociations entre acteurs sont plus faciles que

dans les autres pays et les OP pourront bâtir sur ce terreau. Au Burkina-Faso et au Niger il est important de surmonter les difficultés de dialogue entre acteurs. S'interroger sur les racines de ces difficultés pourrait aussi être source d'enseignements. Cependant le débat ne se situe pas uniquement au niveau national. En effet les grandes phases de l'histoire du conseil en agriculture sont similaires dans les pays d'Afrique de l'Ouest : Est-ce le symptôme d'une dépendance des politiques africaines vis-à-vis de schémas pensés ailleurs, au niveau des partenaires au développement ? Ou alors les récentes évolutions traduisent-elles une meilleure construction des politiques au niveau africain à travers le NEPAD et le CAADP ? Quoi qu'il en soit, ce constat renforce la pertinence d'un débat sur le conseil à un niveau sous-régional (ouest-africain) et encourage les OP à s'engager dans ce type de concertation, notamment avec l'appui du ROPPA.

Les OP doivent faire la preuve de leur capacité à offrir un conseil adapté

Selon les textes étudiés, le paysage du conseil actuel en Afrique de l'Ouest est marqué d'un côté par l'émergence des acteurs privés (voire la privatisation au moins partielle de services de conseil) et de l'autre par une tentation de retour de l'Etat sur le volet opérationnel. Les conseillers de demain, selon les textes, seront principalement des agents de l'Etat ou des prestataires de services privés. Comment les OP peuvent-elles se positionner face à ces deux catégories d'acteurs ? On constate en particulier que les Etats restent à convaincre sur la capacité des OP à offrir elles-mêmes le conseil aux producteurs.

Politiques affichées et politiques effectives

La période actuelle est une période de réformes. Les documents de stratégies sur le conseil en agriculture sont récents et on ne dispose encore que de peu de recul sur la mise en œuvre. Il convient de se demander si cette période de réformes ne pourrait pas constituer une fenêtre d'opportunité pour organiser des actions de plaidoyer sur ces questions. Est-on à un moment de prise de conscience de la nécessité de repenser le conseil agricole ? N'est-ce pas le moment pour les OP et les acteurs engagés dans le conseil de se faire reconnaître ?

Mais il importe également de garder à l'esprit qu'il y a souvent un décalage entre ce qui est affiché dans les documents de stratégies et ce qu'on observe sur le terrain. Ces politiques de conseil sont-elles « réalistes » ? Tiennent-elles compte des capacités réelles des Etats africains sachant que la mise en œuvre d'une politique suppose une mobilisation efficace et conséquente de ressources humaines, matérielles et financières ? Enfin, comment les OP s'outillent-elles pour suivre l'application des textes ?

Une question clef : le financement du conseil

Pour terminer il est à noter que, conscients que l'avenir du conseil se joue autour de la question de son financement, les textes étudiés proposent deux voies.

D'abord, il est clairement demandé aux producteurs de contribuer au financement du conseil. Un argument en faveur de ce principe, est qu'une telle participation peut constituer un gage de la participation des producteurs au pilotage du conseil. Mais tous les producteurs seront-ils en mesure de participer aux frais et jusqu'à quelle hauteur ? Quelles sont les propositions de contribution des OP ?

L'autre voie repose sur une réforme structurelle : tous les pays prévoient de mettre en place des fonds de développement, instruments censés pérenniser et canaliser les financements de diverses sources alloués au conseil. Pourtant aucun fonds n'est en place aujourd'hui et le flou règne sur les données budgétaires. Le financement reste donc aujourd'hui le talon d'Achille de ces politiques.

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

Agriculteurs français et développement international

11 rue de la Baume 75008 Paris – France

Tel. 33 – (0)1 45 62 25 54

Email : afdi@afdi-opa.org

Fert

5 rue Joseph et Marie Hackin 75116 Paris – France

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

Email : fert@fert.f

Agence Corade

11 BP 1234 CMS Ouagadougou 11 - Burkina Faso

Tel. 226 - 50 36 31 55

Email : corade@fasonet.bf

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

