

## De nouveaux modèles de gouvernance pour le conseil agricole

Kristin Davis (k.davis@cgiar.org), Amadou Ndiaye, Modibo G Coulibaly

**EN AFRIQUE DE L'OUEST, le modèle de gouvernance des services de conseil agricole dominant reste celui d'un conseil porté par le secteur public. Mais depuis 10 ans, l'émergence de nouveaux acteurs affecte les modèles de gouvernance, qui deviennent plus complexes et multi-acteurs.**

► Dr. Kristin Davis est coordinatrice du projet de développement des capacités de vulgarisation locale (DLEC) de l'initiative *Feed the Future*, ainsi que chargée de recherche principale à l'Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires (IFPRI).

► Pr. Amadou Ndiaye enseigne le conseil agricole à la faculté de sciences agronomiques de l'Université Gaston Berger au Sénégal.

► Mr. Modibo G Coulibaly est spécialiste en communication d'impact axée sur la radio.

► Cet article a bénéficié de l'expertise de Gary Alex, Steven Franzel et Patrice Djamen. Il a été traduit de l'anglais par Anna Savage. Lire la version originale sur le site d'Inter-réseaux.

► En savoir plus sur le projet *Feed the Future Developing Local Extension Capacity*, sur le site.

EN AFRIQUE DE L'OUEST, l'organisation des services de conseil agricole, traditionnellement prise en charge par les gouvernements, est de plus en plus assurée par divers acteurs (gouvernements nationaux et régionaux, organismes parapublics, entreprises privées, ONG et organisations paysannes (OP)), dont les objectifs et niveaux d'interaction diffèrent et impliquent des modèles de gouvernance divers (voir tableau). Les enjeux de gouvernance du conseil, entendue comme l'ensemble des stratégies, processus et structurations des organisations, en sont d'autant plus accrus.

**Évolution des tendances générales des modèles de gouvernance.** Si en Afrique de l'Ouest entre 2016-2019, les services de conseil ont essentiellement relevé de la responsabilité des ministères de l'Agriculture, le modèle traditionnel de gouvernance bureaucratique, axé sur les objectifs nationaux, a évolué vers un modèle multi-acteurs. Ce dernier accorde une plus grande importance à la responsabilité, à la pertinence et à la performance locale. Ces préoccupations sont liées aux processus de décentralisation, où l'accent est mis sur la prise en compte des besoins locaux des bénéficiaires.

Avec l'essor des OP, la décentralisation des services de conseil agricole vers des bureaux régionaux contribue à orienter davantage les services de conseil vers la demande et les fonds associés. Cette décentralisation est censée mener, grâce à l'influence des producteurs dans les forums locaux (p. 22-24), à des approches plus participatives. Au Sénégal, une autonomie considérable a été donnée aux directions régionales pour adapter au mieux les systèmes de conseils aux besoins locaux. Des problèmes persistent toutefois au niveau

de la gouvernance et de la coordination nationale qui influencent encore les décisions aux échelles locales. Au Nigéria par exemple, les services de conseil constituent une priorité du gouvernement fédéral mais leur financement et les programmes sont du ressort de chaque État.

Beaucoup d'organisations de producteurs voient leur influence progresser lentement et diversement. Certaines OP nationales comme les OP de coton au Burkina Faso, de la fédération de producteurs de pommes de terre en Guinée, ou l'organisation professionnelle des agriculteurs du Mali jouent un rôle majeur au sein des services de conseil agricole francophones en Afrique de l'Ouest. Toutefois, elles manquent généralement de compétences, d'où la nécessité d'investir dans le renforcement de leurs capacités à fournir le conseil, le financer et prendre en charge des services collectifs (achats groupés ou commercialisation, etc.). Le manque de viabilité financière et la dépendance vis-à-vis des bailleurs sont également contraignants. Les modèles de conseil ayant des sources de financement multiples et intégrant le co-financement sont plus durables (p. 28-29).

**Une forte dépendance envers les bailleurs.** Alors que les services de conseil agricole sont de retour dans l'agenda de certains gouvernements (Guinée, Niger et Nigéria), ils restent encore lourdement tributaires des bailleurs. La quasi-totalité du budget du Ghana pour les services de conseil, soit 125 millions de dollars canadiens, provient du Canada. Cette dépendance conduit

à la multiplication de projets sans réelle coordination ou évaluation (p. 32-33). De plus, la plupart des acteurs fournissent d'autres services agricoles, souvent jugés prioritaires sur les services de conseil.

**« On tend vers un nouveau système de gouvernance multi-acteurs complexe »**

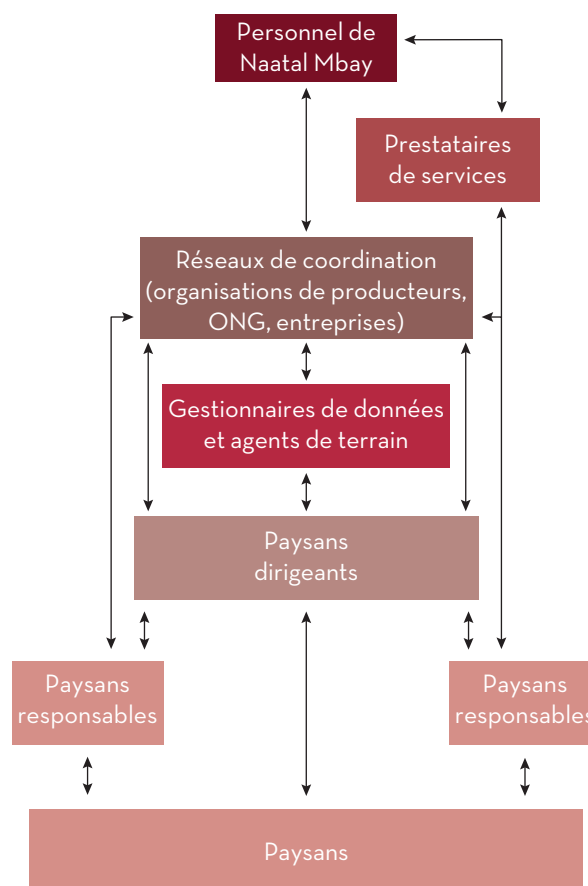
Type d'organisation	Modèle de gouvernance	Principaux objectifs
Agences gouvernementales	Bureaucratique	Alignement avec la politique publique et ses objectifs
Projets	Technocratique	Approfondissement des stratégies et objectifs de développement de bailleurs
Projets de recherche et développement	Technocratique	Promotion de l'application des résultats de recherche
Organisations de producteurs	De proximité	Réponse aux besoins locaux
Entreprises du secteur privé	Vertical	Approvisionnement des marchés
Plateformes de coordination (comme l'expérience de Naatal Mbay)	Intégrée	Atteinte d'objectifs pré-définis et variés

Compte tenu des ressources publiques limitées et de l'accroissement démographique, le recours à la figure du paysan relais au niveau local, en complément des services officiels, se démocratise (p. 25). Le Ghana, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria et le Sénégal y ont recours pour des projets financés par des bailleurs, dans des coopératives et dans de grandes OP. Ces paysans relais étant sélectionnés par les communautés locales de même que le contenu du conseil, la gouvernance est de fait une gouvernance de proximité.

**Un nouveau système de gouvernance multi-acteurs complexe.** Afin d'aboutir à une meilleure coordination des services de conseil, des plateformes nationales émergent dans de nombreux pays (voir le Forum africain pour les services de conseil agricole – AFAAS (p. 22-24)). Le Sénégal a tenté de résoudre ces problèmes via le financement du Fonds National de Développement Agro-Sylvo-Pastoral, et en attribuant la coordination à sa plateforme nationale (pas encore opérationnelle). Au Niger, l'Agence de Promotion des Services de conseil agricole vise à coordonner différents programmes de services de conseil agricole, mobiliser des compétences garantissant des fonctions transversales et relier les prestataires de conseil publics et privés. La gouvernance a donc évolué suite à l'arrivée de nouveaux acteurs dans les services de conseil.

**L'exemple du Sénégal: des relations intégrées et complexes.** Le modèle de gouvernance au Sénégal soutient une production et une commercialisation de céréales performantes, où les services de conseil et les OP constituent un fondement important du programme Naatal Mbay, initiative du projet *Feed the future*.

123 organisations de producteurs (pour 60 000 paysans) structurées en réseaux, surveillent les niveaux de précipitations, suivent leurs productions ou leurs remboursements de prêts. Dans chaque réseau, une équipe formée de paysans dirigeants, d'agents de terrain et d'un gestionnaire de données gère la collecte et l'analyse de l'information. Le développement de systèmes de données propres aux paysans est un élément déterminant du projet. Les systèmes fournissent aux paysans des mesures physiques (estimations par GPS des surfaces agricoles et des rendements), et des données économiques (coûts et bénéfices). Un système soutenu par le projet permet au ministère de l'Agriculture d'accéder aux informations clés des réseaux de producteurs. Des fournisseurs locaux de technologies de l'information et de la communication (TIC) améliorent les systèmes pour intégrer des informations aux chaînes de valeur et relier les réseaux de producteurs, banques, assureurs et fournisseurs d'intrants. De plus, ce projet œuvre à renforcer la position des femmes en tant que prestataires de services de conseil agricole, à promouvoir leur accès aux services, à employer davantage de



### Organigramme de l'approche conseil du programme Naatal Mbay.

Les flèches indiquent les voies de communication principales.  
Source : Franzel, Steven; Ndiaye, Amadou et Tata, Joyous S. (2018). *Senegal: In-depth Assessment of Extension and Advisory Services. Developing Local Extension Capacity Project.* USAID, Washington DC.

femmes dans des postes de cadre et à augmenter la proportion d'apprenties femmes (p. 35).

Les fédérations d'OP assurent également des services de conseil, gèrent des projets de développement et font du plaidoyer auprès des gouvernements. Par exemple, la Fédération d'organisations non gouvernementales du Sénégal (Fongs) comprend 31 associations de groupements paysans.

### Vers une plus grande efficacité des services de conseil.

En Afrique de l'Ouest, des services de conseil agricole plus efficaces devraient être promus. Cela nécessite de renforcer les capacités des OP, les systèmes de gestion et les opérations commerciales, et de mettre en place des mesures incitatives pour la fourniture de conseil. Il faut également consolider la coordination entre les différents opérateurs de conseil, via une plateforme nationale telle que les forums nationaux de l'AFAAS, ou d'autres plateformes déjà existantes. Ces plateformes devraient être plus inclusives et durables, capables de recueillir, analyser et utiliser les données à des fins de plaidoyer. Dans le même temps, l'ensemble des acteurs devraient plaider pour que la politique agricole de la Cédéao fasse du conseil une priorité. Il est également nécessaire de déterminer quelles TIC offrent des services performants et durables, capables de toucher les groupes vulnérables.

Concernant les problèmes de viabilité et de coordination, lors d'appels à projets de la part de bailleurs, une proposition commune devrait être soumise par les OP, le secteur privé, etc. Parallèlement, les gouvernements devraient prévoir des mécanismes de redevabilité envers les bailleurs et usagers des services, d'évaluation et d'amélioration de la performance. ■