

Vers un conseil agricole qui répond aux besoins des exploitants familiaux



POINTS CLÉS

- Pour une articulation de l’offre et de la demande de services de conseil agricole (CA), il faut des organisations paysannes fortes, des prestataires de services efficaces et un cadre institutionnel favorable.
- Dans le cadre des investissements en périmètres irrigués, du temps, des budgets et des compétences sont nécessaires pour renforcer les capacités des organisations paysannes et des prestataires de CA, notamment pour que les agriculteurs puissent définir leurs besoins et que les prestataires soient redevables des services fournis.
- Pour obtenir de meilleurs rendements des périmètres irrigués, le CA doit répondre aux besoins des divers types d’exploitants familiaux (les petites et grandes exploitations agricoles, les exploitations spécialisées et diversifiées, et les femmes, les hommes et les jeunes).
- Afin de promouvoir la sécurité alimentaire régionale, les bailleurs et les gouvernements doivent donner la même priorité à ces aspects (le « soft ») qu’aux investissements en infrastructure (le « hard »).

Les grands barrages en Afrique de l’Ouest n’atteignent pas les objectifs qui leur ont été fixés pour réduire les importations de riz dans la région, qui sont d’environ 1 milliard de dollars US par an. Bon nombre d’exploitants familiaux qui cultivent les terres irriguées par les grands barrages peinent à joindre les deux bouts. Le conseil agricole (CA) est censé appuyer ces agriculteurs, pas simplement en leur fournissant un conseil technique, mais en les connectant aussi à d’autres prestataires de services tout au long de la filière. De grands écarts existent toutefois entre les services fournis et ceux dont les exploitants familiaux ont réellement besoin.

L’importance du conseil agricole ?

Les gouvernements d’Afrique de l’Ouest estiment que la production de riz dans les périmètres irrigués par les grands barrages constitue un critère important de leurs stratégies en matière de sécurité alimentaire, compte tenu de la très forte dépendance de la région vis-à-vis des importations.¹ La culture du riz irrigué en aval des grands barrages se caractérise par de forts investissements de l’État en infrastructure et par des coûts opérationnels élevés ce qui exige une forte productivité pour garantir des rendements du capital investi. Une autre caractéristique est la monoculture de riz², à forte intensité de connaissance et de technologie, nécessitant des services agricoles pour que les agriculteurs aient accès aux intrants nécessaires.

Suite à la libéralisation de leurs économies, le Mali, le Sénégal et le Burkina Faso ont privatisé la majeure partie de leurs services agricoles. Cependant le contrôle général de l’État sur les grands barrages demeure relativement intact bien que des « modèles de pôles de croissance » et d’autres formes de partenariats publics-privés – comme Bagrèpôle au Burkina Faso – aient récemment été introduits. Les dépenses du gouvernement pour les services agricoles pour les agriculteurs familiaux sont encore relativement élevées pour les systèmes d’irrigation à grande échelle par rapport à l’agriculture pluviale. Le nombre d’agriculteurs bénéficiant d’un conseiller agricole (employé par une agence gouvernementale chargée de la gestion du barrage), varie d’un programme d’irrigation à l’autre. Toutefois, par rapport à l’ensemble des statistiques collectées par la FAO³, dans un programme d’irrigation,

un conseiller offre des services à bien moins d’agriculteurs qu’un conseiller agricole dans les régions pluviales des mêmes pays. Par exemple, 23 conseillers agricoles sont employés par l’ODRS⁴ à Sélingué au service de 3 111 cultivateurs de riz – soit un ratio de 1/135 – tandis que dans tout le pays, il y avait seulement 646⁵ conseillers agricoles pour 3 348 millions⁶ d’agriculteurs – soit un ratio de 1/5 183.

Cet engagement ferme du gouvernement est un défi, car les agences gouvernementales ont tendance à être bureaucratiques et hiérarchiques, sans guère de responsabilité directe envers leurs utilisateurs. Mais cet engagement représente également une opportunité, car grâce aux investissements relativement élevés du gouvernement et des donateurs, affectés à l’agriculture irriguée, il devrait être possible de garantir que les exploitants familiaux puissent réellement produire de façon durable et efficace – assurant ainsi leurs moyens de vie, tout en contribuant à la sécurité alimentaire nationale.

Attentes décalées

Le conseil agricole (CA) offert par le gouvernement, le secteur privé, les ONG ou les organisations agricoles, doit contribuer à améliorer la productivité et la durabilité en donnant aux exploitants familiaux des conseils techniques et commerciaux, en les reliant à d’autres prestataires de services et en veillant à ce que le barrage soit géré en tant que bien commun, chaque utilisateur contribuant à son entretien. Toutefois, l’offre de CA ne répond pas à la demande des producteurs situés dans les périmètres irrigués par des grands barrages en Afrique de l’Ouest.

Ce décalage limite les améliorations de productivité et de revenus des exploitations familiales, obligeant bon nombre d'agriculteurs à chercher d'autres sources de revenus (comme par exemple l'orpaillage et l'agriculture pluviale). Il se peut que ces activités soient complémentaires mais, dans certains cas, il y a une concurrence pour la main-d'œuvre et les investissements⁷, ce qui réduit encore davantage la productivité. Ce décalage est également un symptôme du faible pouvoir de négociation des agriculteurs dans les systèmes d'irrigation gérés par le gouvernement, et un symptôme des difficultés structurelles et institutionnelles des agences gouvernementales pour gérer l'infrastructure et les services agricoles.

Une logique de déresponsabilisation en résulte souvent, les agences qui gèrent les barrages accusant les agriculteurs de ne pas respecter les règles et réglementations en vigueur (qui s'appliquent, notamment à l'entretien de l'infrastructure et au respect des calendriers culturaux) et de ne pas prendre la culture du riz 'au sérieux'. De leur côté, les agriculteurs accusent les gestionnaires des barrages de négligence en matière d'entretien et de gestion des programmes, de désintérêt ou même de corruption. Cette situation fait obstacle à tout dialogue constructif où des solutions pourraient être élaborées conjointement.

Les agriculteurs cherchent à obtenir des conseils sur de nombreux aspects, pas seulement sur le riz irrigué.

Le conseil agricole souhaité par les agriculteurs

Les grands barrages transforment considérablement les conditions de vie et de production des populations locales (dont certaines ont été déplacées par la construction du barrage et ont été réinstallées à proximité) et pour les migrants à la recherche de meilleures opportunités. Habituellement, les populations agricoles sur les terres irriguées sont très diverses, leurs stratégies de subsistance, l'accès aux ressources et leur contrôle, variant d'une population à l'autre. Très peu produisent uniquement du riz irrigué ; nombreuses sont celles qui dépendent également des cultures pluviales et de l'élevage.

Les agriculteurs recherchent divers appuis : une organisation collective ; des renseignements sur les défis agronomiques, techniques ou commerciaux spécifiques (notamment, comment réduire la quantité et le coût des intrants et l'utilisation d'engrais, et sur le contrôle intégré des parasites et maladies des cultures) ; et des conseils sur les opportunités tout au long de la chaîne de valeur – du crédit et intrants, jusqu'aux phases de séchage, emballage et vente.

Les agriculteurs apprécient les conseillers 'sur le terrain', qui les écoutent et leur offrent des conseils adaptés basés sur des connaissances actualisées. Et les conseillers ont besoin de prendre en compte les connaissances et l'expérience pratique des agriculteurs lorsqu'ils créent conjointement des innovations adaptées aux besoins locaux.

Les agriculteurs cherchent à obtenir des conseils sur de nombreux aspects, pas seulement sur le riz irrigué, et les conseillers doivent adapter leur appui aux différentes situations. Comme par exemple, celle des agricultrices dont l'accès aux terres et à l'argent est limité ; des agriculteurs établis désireux d'accroître et augmenter leur productivité ; des agriculteurs plus pauvres qui ont du mal à limiter leurs coûts de production ; et des jeunes qui cherchent des débouchés dans la préparation mécanisée des terres et dans les opérations après-récoltes.

Renforcer la gouvernance et le rôle des organisations agricoles

Dans les grands programmes d'irrigation, les agriculteurs sont habituellement répartis en « groupes d'intérêts économiques » ou coopératives, eux-mêmes affiliés à des fédérations ou unions. Mais leur performance n'est pas bonne. Ils ne collectent, ni ne définissent, systématiquement les besoins de leurs membres et ne possèdent pas de mécanismes pour suivre les engagements pris. Ils n'ont pas la capacité de faire respecter les règles et réglementations convenues par leurs membres, encore moins de fournir des services. Ils manquent souvent de cohésion sociale (en raison de la grande diversité de la communauté agricole), leurs structures sont arbitraires et descendantes⁸ et ils bénéficient d'un appui limité.

Surtout, il leur manque la capacité à devenir des interlocuteurs incontournables pour les agences de gestion des barrages, à faire des choix efficaces pour défendre les intérêts des agriculteurs, et à obliger les agences et autres fournisseurs de services à rendre des comptes aux producteurs.

Dans certains cas, les rivalités ethniques et politiques font obstacle aux organisations d'agriculteurs. Bon nombre d'agriculteurs se méfient autant de leurs représentants que des gestionnaires de barrages (plusieurs organisations n'ont pas eu d'élections depuis des années). Les femmes, en particulier, sont sous-représentées et bénéficient donc rarement du CA accordé aux organisations d'agriculteurs. Plusieurs interventions financées par les donateurs ont tenté de renforcer les capacités des agriculteurs et de leurs organisations, mais ont eu tendance à mettre l'accent sur les compétences techniques plutôt que sur la bonne gouvernance et la communication.

Faiblesses institutionnelles

Habituellement, les systèmes d'irrigation à grande échelle en Afrique de l'Ouest sont gérés par des agences qui rendent compte directement aux ministères de l'agriculture. Leur mission consiste à gérer et entretenir l'infrastructure d'irrigation, tout en assurant la meilleure utilisation des terres irriguées. Habituellement, leurs contrats liés au rendement établissent des objectifs de production. Certaines agences (ODRS, SODAGRI⁹) ont également un mandat de développement régional qui inclut les zones pluviales et pastorales. Avant la libéralisation, outre le

Des changements doivent être apportés aux rôles, aux capacités et aux systèmes de gestion des organisations d'agriculteurs et des agences de gestion des barrages.

CA, ces agences fournissaient également, des crédits et intrants agricoles, et commercialisaient les produits. À présent, ces fonctions relèvent du secteur privé, même si les gouvernements continuent à subventionner les engrais. Les gouvernements des pays d'Afrique de l'Ouest et les bailleurs de fonds reconnaissent généralement que le CA doit appuyer la totalité de la chaîne de valeur agricole, à commencer par les intrants et jusqu'à la commercialisation, en assumant le rôle d'« intermédiaire » entre les agriculteurs et les prestataires de services et négociants privés.

Les agences de gestion des barrages font face aux défis communs du secteur public en matière de gestion et de gouvernance : assurer un encadrement effectif et efficace et garantir que les conseillers agricoles sont motivés et ont les ressources dont ils ont besoin pour répondre aux besoins des exploitants familiaux. Les gouvernements fournissent les salaires et l'infrastructure de base mais, pour leur budget opérationnel, les agences sont largement tributaires des projets financés par les bailleurs de fonds. Dans certains cas, la politique s'immisce dans la gestion des agences en influençant la nomination ou le maintien d'un personnel inefficace et d'un encadrement médiocre.

La majorité des agences de gestion des barrages n'a pas de stratégie bien définie pour réaliser ses objectifs de rendement et démontrer comment ses rôles et responsabilités viennent compléter d'autres secteurs (dont la recherche, les prestataires de services privés et les organisations d'agriculteurs). Les interventions sont suivies et évaluées mécaniquement, mettant l'accent sur les données de production plutôt qu'évaluant les causes de la faible productivité.

Les liens avec les institutions de recherche ont tendance à être ponctuelles et tributaires de projets qui ont des fonds pour couvrir les frais de déplacement. Les interventions liées à la recherche ont principalement recommandé de nouvelles variétés, de nouveaux types d'engrais, ou de nouvelles pratiques agronomiques, mais sans prendre en compte les différents intérêts spécifiques des agriculteurs. Le CA adopte généralement une approche de « conseil à la demande » associée à des réunions de planification saisonnière et à des activités de vulgarisation sur le terrain. La priorité est donnée à la production du riz irrigué plutôt qu'au système agricole dans son ensemble. Les agences et leurs conseillers ne montrent guère de compétence ou d'intérêt à aider les agriculteurs à progresser vers un système de production de riz plus durable¹⁰, moins tributaire des apports extérieurs.

Certains autres prestataires de services appuient les cultivateurs de riz. Parmi eux, les entrepreneurs qui fournissent des machines pour préparer les terres ; les banques et agences de microfinance ; les fournisseurs d'intrants ; les commerçants ; et les fournisseurs d'équipements de transport et de transformation. Là où le nombre de prestataires de services est suffisant, les agriculteurs peuvent choisir ceux qui servent le mieux leurs intérêts, mais les

choix pour le crédit et la préparation des terres ont tendance à être limités. Les ONG assument à présent certains rôles du CA, notamment la réalisation des « champs écoles paysans » appuyés par la FAO, parfois en collaboration avec les agences de gestion des barrages. Dans les trois sites d'étude GWI [voir les Notes ci-dessous], les organisations d'agriculteurs ne procurent pas actuellement de CA à leurs membres, mais les organisations d'agriculteurs dans d'autres programmes d'irrigation le procurent (comme à Bama et dans le Sourou, au Burkina Faso).

Plus encore, qu'il s'agisse des agences de gestion des barrages, des ONG ou du secteur privé, les prestataires de services ne sont, en général, pas redevables envers les agriculteurs et aucun moyen défini n'existe pour résoudre le problème des services médiocres.

Lier l'offre à la demande

Pour que le CA réponde aux divers besoins des exploitants familiaux, des changements doivent être apportés aux rôles, aux capacités et aux systèmes de gestion des organisations d'agriculteurs et des agences de gestion des barrages. Les défis et les opportunités exigent une transformation qui ne se limite pas à des solutions techniques. Elle devra aussi tenir compte des relations de pouvoir et de la dynamique institutionnelle de toutes les parties prenantes, ainsi que des caractéristiques des grands périmètres irrigués, auxquels les agriculteurs sont reliés, non seulement entre eux par l'infrastructure d'irrigation et le système de production, mais aussi au barrage à usages multiples, comme faisant partie de l'ensemble.

Afin de combler l'écart entre l'offre et la demande pour le CA, des interventions sont nécessaires à plusieurs égards. Suite aux débats des parties prenantes, facilités par la GWI et qui ont eu lieu aux niveaux local, national et régional, les suggestions suivantes ont été avancées :

- **Les organisations d'agriculteurs doivent être appuyées dans leur restructuration et le renforcement de leurs capacités¹¹**, de façon à représenter effectivement leurs membres. Elles doivent être capables de définir les besoins des différents membres (qu'il s'agisse d'hommes, de femmes ou de jeunes) et de négocier avec les prestataires de services (y compris, le secteur privé, le gouvernement et la société civile). Leur crédibilité auprès des membres et leur influence sur eux doivent également être suffisantes, afin de s'assurer qu'ils adhèrent aux principes et aux règles convenus avec les agences de gestion des barrages. Les organisations d'agriculteurs et ceux qui les appuient doivent aussi examiner comment les agriculteurs peuvent contribuer au CA, car une contribution à ce paiement leur donne une participation aux services et les encourage à surveiller la qualité de plus près.
- **Des réformes organisationnelles des agences de gestion des barrages sont nécessaires.** Ceci est à envisager probablement dans le cadre d'une réforme en cours du secteur public, afin d'établir

des agences bien gérées, aux structures et procédures clairement définies, en matière de : stratégie ; motivations et choix de carrières pour le personnel ; systèmes de suivi et d'évaluation valables qui suivent et évaluent ce qui compte¹² ; et de l'encadrement, qui est disposé à tirer des enseignements de ces évaluations, et de leur donner suite. Les agences doivent assumer un rôle proactif de contrôle et de coordination, qui consiste à connecter les agriculteurs aux prestataires de services ; à s'assurer que les apports agricoles sont de bonne qualité ; à coordonner les projets et programmes extérieurs ; et à appuyer un programme cohérent de développement local.

- **Le CA doit tenir compte du caractère multi-fonctionnel de l'exploitation agricole familiale**, qui va au-delà de la production de riz. Les conseillers doivent répondre aux divers besoins des agriculteurs, de sorte que les activités au sein de leur stratégie de subsistance plus large demeurent complémentaires. Afin d'y parvenir de façon efficace, le CA doit forger des relations plus fortes avec les systèmes nationaux de recherche agricole, en appuyant l'apprentissage expérimental des agriculteurs, des chercheurs et des conseillers, et en garantissant que l'agriculture irriguée à partir des grands barrages est prise en compte dans les stratégies nationales de recherches agricoles.
- **Le gouvernement doit mieux intégrer le CA dans les périmètres irrigués par les grands barrages à leurs stratégies nationales et régionales**, de sorte que les besoins spécifiques des zones irriguées soient inscrites dans les politiques et investissements de CA et afin qu'ils puissent tirer des enseignements d'autres lieux où des

innovations institutionnelles sont en cours depuis un certain temps.

- **Les gouvernements et les investisseurs doivent pleinement appuyer le CA comme condition préalable d'une meilleure productivité.** Pour cela, il faudrait lui accorder autant de priorité qu'aux investissements dans les programmes d'irrigation eux-mêmes, qui se chiffrent à des millions de dollars ; et s'assurer ainsi qu'une nouvelle infrastructure contribuera réellement à une meilleure sécurité alimentaire et à de meilleurs moyens de vie et revenus pour les exploitants familiaux. Pour y parvenir, les organisations d'agriculteurs et les agences de gestion des barrages doivent s'engager activement dans le processus de conception des programmes d'investissements. Ces programmes doivent inclure des « espaces de communication » où les organisations d'agriculteurs, les agences de gestion des barrages et d'autres prestataires de services peuvent négocier leurs rôles (dont ceux des agriculteurs et des organisations d'agriculteurs sur les fora de gouvernance, comme le « comité paritaire » et le « comité local de l'eau »), déterminer les responsabilités et renforcer les rapports de confiance. Le travail de la GWI a montré que ces « espaces » peuvent être très efficaces pour promouvoir un dialogue et un plan d'action constructifs, grâce à l'élaboration de « feuilles de route » partagées qui énoncent les objectifs négociés, les mesures qui doivent être prises pour les réaliser, et l'institution qui en est responsable.

Barbara Adolph

Chercheuse principale,

Groupe sur les ressources naturelles – IIED

Barbara.Adolph@iied.org

Notes

Cette note politique est basée sur la recherche menée par GWI Afrique de l'Ouest sur trois grands barrages et leurs périmètres irrigués : Bagré (Burkina Faso), Sélingué (Mali), et Niandouba/Confluent (Sénégal).

1. L'Afrique de l'Ouest importe environ la moitié du riz qu'elle consomme – cf. http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual_Dakar_Senegal_3-14-2014.pdf.
2. Des petites terres situées au-dessous des trois barrages étudiés, sont cultivées avec d'autres produits agricoles (bananes, légumes), généralement du fait qu'elles sont inappropriées pour la culture du riz.
3. Pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, la FAO a estimé à 2 000 le taux d'agriculteurs par vulgarisateur en 1989 et ce taux a probablement diminué depuis. (FAO 1989. Rapport sur la consultation mondiale ayant trait à la vulgarisation agricole. Rome.)
4. L'ODRS est l'« Office de développement rural de Sélingué », chargé du développement des environs du barrage de Sélingué, dans le Sud du Mali.
5. <http://www.g-fras.org/en/world-wide-extension-study/africa/western-africa/mali.html> consulté le 8 décembre 2014
6. Pour le pays entier : ce chiffre représente le total (= hommes et femmes) de la population active sur le plan économique dans le secteur de l'agriculture, en 2010, d'après FAO STAT.
7. Guèye B. (2014). Spécialisation ou diversification? Perspectives divergentes sur la riziculture irriguée par trois grands barrages dans le Sahel. GWI Afrique de l'Ouest.. <http://gwiwestafrica.org/fr/spécialisation-ou-diversification-perspectives-divergentes-sur-la-riziculture-irriguee-par-trois>
8. Par exemple, à Bagré, la population déplacée en raison du barrage a été réinstallée dans 16 nouveaux villages qui n'ont même pas encore de noms (on les appelle « V » plus un numéro) et qui associent diverses communautés sans liens sociaux. L'agence de gestion des barrages a créé une coopérative par village comprenant environ 100 membres chacune, sans tenir compte, une fois de plus, des stratégies de subsistance ou des relations sociales de la population. En conséquence, les coopératives ne font guère preuve de cohésion sociale ou d'œuvrer pour une cause commune.
9. La SODAGRI (Société de Développement Agricole et Industriel du Sénégal), chargé du développement des environs des barrages de Niandouba et Confluent, au Sénégal.
10. Comme le SIR (Système d'intensification du riz) – cf. <http://sriwestafrica.org/>. Le SIR est une approche agroécologique qui permet aux riziculteurs d'accroître leurs récoltes tout en réduisant les apports comme l'eau, les engrais chimiques, les herbicides et les pesticides.
11. Dans certains cas, ces procédures sont déjà en place – comme à Niandouba, par le biais de l'ONG VECCO.
12. Actuellement, les agences consacrent le suivi presque exclusivement au recueil de données dans les régions cultivées et au rendement, plutôt qu'à comprendre le point de vue des agriculteurs et les causes de la faible productivité et y remédier.

GW EN AFRIQUE DE L'OUEST

La Global Water Initiative en Afrique de l'Ouest est un projet de recherche-action et de plaidoyer. Nous travaillons avec les exploitants familiaux et les gouvernements pour concevoir des politiques et pratiques qui améliorent la sécurité alimentaire et les moyens de vie des ménages dans le contexte des grands barrages à buts multiples. Le projet est financé par la Fondation Howard G. Buffett et mis en œuvre par IIED et l'UICN.

www.gwiwestafrica.org

UICN

L'Union internationale pour la conservation de la nature, aide à trouver des solutions pratiques aux problèmes de l'environnement et du développement actuels. Valoriser et conserver la nature, assurer une gouvernance efficace et équitable de son utilisation, et développer des solutions basées sur la nature pour relever les défis mondiaux du climat, de l'alimentation et du développement, tels sont les domaines dans lesquels s'exercent les activités de l'UICN.

www.iucn.org

IIED

L'Institut international pour l'environnement et le développement promeut le développement durable, en reliant les priorités locales aux défis mondiaux. Nous soutenons certaines des populations les plus vulnérables du monde pour mieux faire entendre leurs voix dans la prise de décisions.

www.iied.org

Pour plus d'information sur la Global Water Initiative en Afrique de l'Ouest, veuillez contacter : **Jamie Skinner**
jamie.skinner@iied.org