



Le conseil agricole dans les politiques publiques au Burkina Faso

Léocadie SARE, Fert
Octobre 2012

SOMMAIRE

1. DE L'APPROCHE DIRIGISTE AU SNVACA.....	1
2. LE PROCESSUS D'ELABORATION DU SNVACA	2
2.1. Le diagnostic du système	2
2.2. De la proposition à la validation du nouveau système	3
3. LE SNVACA : UNE VOLONTE DE L'ETAT DE CHANGER D'APPROCHE ET DE COORDONNER LES ACTIVITES ET LES ACTEURS	4
3.1. Le concept de conseil agricole dans le SNVACA.....	4
3.2. Les objectifs du SNVACA.....	4
3.3. Les principes directeurs du SNVACA.....	4
3.4. Le Conseil aux Exploitations Agricoles (CEA) retenu comme l'une des approches du dispositif technique	5
3.5. Qui sont les conseillers ?	5
3.6. La place des acteurs non étatiques dans le SNVACA	6
3.7. Les mécanismes de financement du SNVACA	6

Après quelques années de réflexion basées sur un diagnostic du système précédent, le Burkina Faso s'est doté d'un Système National de Vulgarisation et d'Appui Conseil Agricole (SNVACA) en 2010. Ce nouveau dispositif repose sur des principes prometteurs. Cependant, les OP, dont les 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)¹.

L'agriculture occupe près de 86% de la population active burkinabé et contribue pour 40% au Produit Intérieur Brut. Elle est basée sur de petites exploitations familiales, tributaires des conditions agro climatiques difficiles dans la majeure partie du pays.

Depuis l'indépendance, plusieurs visions politiques se sont succédées pour développer l'agriculture parmi lesquelles le conseil agricole tient une place particulière : qu'en est-il aujourd'hui ? Quelle est la place du conseil agricole dans la politique agricole burkinabé ? 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, présentés dans le corps du texte. La vision des OP, recueillie auprès de Marc GANSONRÉ, vice secrétaire général de la Confédération Paysanne du Faso (CPF) et secrétaire général de la Fédération des Professionnels Agricoles du Burkina (FEPA/B), est présentée sous forme d'encadrés.

1. DE L'APPROCHE DIRIGISTE AU SNVACA

De l'indépendance du Burkina (1960) au début des années 90, la vulgarisation agricole passait par une **approche dirigiste, descendante, essentiellement tournée vers les cultures de rente** et dans laquelle le producteur était un « encadré » qui devait appliquer les recommandations. L'Etat disposait d'un large réseau d'agents d'encadrement chargés de diffuser les paquets technologiques à travers les « Training and Visits », les paysans relais, etc.

A l'instar de nombreux pays africains, le gel des recrutements du personnel d'encadrement et le manque de financement des services techniques, liés dans les années 90 au **Programme d'Ajustement Structurel**, ont affaibli et démantelé le système de vulgarisation et d'appui-conseil burkinabé.

Les organisations de producteurs (OP), les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres acteurs du secteur privé ont dû faire face à ce désengagement et se

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/groupes-de-travail/qt-conseil-agricole-et-rural-car/article/ressources-documentaires-sur-les-7703>

sont renforcés pour assumer les fonctions jusqu'alors dévolues à l'Etat. **Ils ont développé des initiatives et ont mis le producteur au centre de leur dispositif de conseil agricole.**

Après cette phase d'ajustement structurel, marquée par un processus de libéralisation et de désengagement de l'Etat des secteurs productifs, le Burkina Faso a développé en 2003 une **Stratégie de Développement Rural** (SDR), en cohérence avec le Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté² (CSLP) défini en 2000 mais aussi en cohérence avec la plupart des politiques et stratégies sectorielles de développement, élaborées en 2001 au niveau régional (Cadre Stratégique de Sécurité Alimentaire Durable du CILSS, Politique Agricole de l'UEMOA, réflexion engagée par la CEDEAO sur une politique agricole commune).

Au niveau panafricain, en 2003, lors du Sommet de l'Union Africaine à Maputo (Mozambique), l'adoption du Programme Détailé 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. Au Burkina Faso, les réflexions ont abouti en avril 2010 au Système National de Vulgarisation et d'Appui Conseil Agricole (SNVACA).

Marc GANSONRÉ :

« Les choses ont bien évolué depuis l'indépendance : nos exploitations, l'environnement politique national et sous régional, etc.

Le désengagement de l'Etat, suite au Programme d'Ajustement Structurel, a interpellé les producteurs qui se sont organisés pour chercher des solutions à leurs problèmes. Les OP ont travaillé à minimiser un temps soit peu les effets de ce désengagement en mettant l'accent sur des activités de formation, d'information, d'appui conseil, d'expérimentation ainsi que sur l'approvisionnement et la commercialisation.

Aujourd'hui, certaines OP travaillent en étroite collaboration avec la Recherche pour mettre au point des variétés plus performantes qui s'adaptent aux conditions climatiques et pédologiques

En résumé, il y a eu une forte dynamique paysanne mais les politiques n'ont pas su soutenir cette dynamique comme il le fallait. »

2. LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU SNVACA

2.1. Le diagnostic du système

En 2008, les services techniques de l'Etat burkinabé ont réalisé un diagnostic pour faire le bilan des différentes actions de vulgarisation et d'appui conseil qui se sont succédées, tirer les enseignements qui en découlent et construire de nouvelles stratégies d'intervention. Il en ressort les acquis et insuffisances suivants :

Les acquis :

² Devenu en 2010 Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCADD)

- L'existence d'un schéma organisationnel assez élaboré des activités de vulgarisation agricole, centrée sur une programmation rigoureuse des activités ;
- Une liaison recherche-développement, revigorée et fonctionnelle avec une approche triangulaire entre Chercheurs-Vulgarisateurs-Producteurs ;
- La formation continue et en cascade des agents et des producteurs ;
- Le diagnostic préalable des contraintes en vue de la formulation des thèmes techniques ;
- L'utilisation et la promotion d'outils pour la diffusion des technologies et la formation ;
- La tenue annuelle d'un bilan et d'une programmation de la vulgarisation agricole avec la participation de la recherche.

Les insuffisances :

- L'exigence de moyens humains, matériels et financiers importants pour rendre le schéma organisationnel du système véritablement opérationnel ;
- L'insuffisance de synergies d'actions et de complémentarité avec les autres partenaires (projets, ONG, etc.) ;
- La quasi-totale dépendance de la vulgarisation à l'égard des bailleurs de fonds ;
- **La faible introduction des techniques de gestion** de l'exploitation dans le transfert des connaissances ;
- Le système s'adresse de façon uniforme à des producteurs ayant des besoins et des niveaux techniques différents.

2.2. De la proposition à la validation du nouveau système

Sur la base de ces constats, le Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (MAH) a proposé un nouveau système de vulgarisation qui a été soumis aux différents acteurs du développement rural : OP, instituts de recherche et universités, bureaux d'étude, ONG.

Plusieurs ateliers d'échanges ont eu lieu avant la validation finale en avril 2011.

Ensuite 4 ateliers régionaux ont permis au MAH d'expliquer le SNVACA aux acteurs et d'échanger sur son opérationnalisation.

Plusieurs activités, concernant les outils de vulgarisation (champs écoles, parcelles vitrines, etc.), ont été initiées dès la campagne 2011, marquant ainsi le début de la mise en œuvre.

Marc GANSONRÉ :

« Dans la première version du SNVACA, aucun diagnostic des services de conseil agricole mis en place par les OP n'avait été fait. Les agents du Ministère ont rédigé une stratégie sans tenir compte du principal acteur : les producteurs et leurs organisations !

A la demande de la CPF (Confédération paysanne du Faso), un diagnostic a été fait. Malheureusement, il n'a pas été pris en compte dans l'élaboration de la stratégie.

Les OP ont été invitées aux différents ateliers de validation mais elles ont été prévenues la veille. Les documents ont été distribués dans la salle tout juste avant que les débats ne commencent : comment peuvent-elles dans ces conditions se concerter, lire et analyser les documents pour les enrichir ?

Lors de l'atelier final, la CPF a présenté ses amendements dans un document écrit et le document du SNVACA a été adopté à condition que ces amendements soient pris en compte... ce qui ne fut pas le cas.

Du coup, le SNVACA reste un texte rédigé par des agents de l'Etat sans prise en compte des dynamiques existantes. »

3. LE SNVACA : UNE VOLONTÉ DE L'ETAT DE CHANGER D'APPROCHE ET DE COORDONNER LES ACTIVITÉS ET LES ACTEURS

3.1. Le concept de conseil agricole dans le SNVACA

Le SNVACA emploie les termes de « vulgarisation et d'appui conseil agricoles », qui sont presque toujours associés dans le texte. Même si la notion de **vulgarisation agricole** apparaît très complexe et évolue avec le temps et les mutations de l'agriculture, le Ministère a retenu ce terme qu'il définit comme « une fonction destinée à apporter aux producteurs, de façon participative, des connaissances et des compétences basées sur leurs besoins et demandes, dans le but d'améliorer leur qualité de vie. Le vulgarisateur agricole doit être perçu plus comme un facilitateur que comme un formateur » (inspiré des notes du groupe de Neuchâtel en 1999).

Il y associe la notion **d'appui conseil** qui lui apparaît « plus appropriée dans les relations entre les services de vulgarisation (publics et privés) et les producteurs car les besoins en matière de renforcement des capacités et de technologies à adopter doivent émaner de ces derniers. »

3.2. Les objectifs du SNVACA

La finalité du SNVACA est de contribuer à la croissance accélérée et au développement durable, tels que définis dans la SCADD et la SDR, en améliorant la production et la productivité agricoles (au sens large) ainsi que la gestion durable des ressources naturelles par une vulgarisation agricole et un appui conseil adaptés aux besoins des bénéficiaires.

Le SNVACA vise plusieurs objectifs spécifiques qui sont :

- Accroître la productivité et la production agricoles ;
- Renforcer les capacités des acteurs (le personnel des services de vulgarisation et d'appui conseil public et privé, les producteurs et leurs organisations, etc.) ;
- Promouvoir les technologies adaptées et appropriées en réponse aux changements climatiques issues de la recherche et des savoirs locaux ;
- Promouvoir les cadres de concertation entre tous les acteurs impliqués dans l'appui conseil agricole pour une synergie d'action des interventions ;
- Favoriser le partenariat entre les acteurs (la recherche, les services d'appui publics et privés, les organisations faîtières, les partenaires techniques et financiers, etc.) pour une mise en œuvre efficace et efficiente du SNVACA ;
- Assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du SNVACA.

3.3. Les principes directeurs du SNVACA

Le SNVACA repose sur les principes suivants :

- La prise en compte des savoirs locaux dans le système d'information agricole ;
- La responsabilisation des acteurs ;
- La fixation d'un ratio investissement/vulgarisation appui conseil ;
- La contractualisation des services agricoles ;
- Le renforcement de la liaison recherche-développement ;
- La prise en compte du genre ;
- La prise en compte des spécificités régionales ;
- Le recentrage du rôle de l'Etat sur ses fonctions régaliennes.

Marc GANSONRÉ :

« Le SNVACA, dans sa formulation actuelle, ne convient pas aux OP car le texte est flou sur les modalités de sa mise en œuvre et les préoccupations des OP ne sont pas prises en compte. Par exemple, on y parle de cadre de concertation mais le contenu, la fréquence, les financements n'y sont pas définis.

La première année de sa mise en œuvre a montré que le SNVACA s'adresse à l'entrepreneur agricole (nouvelle appellation en remplacement de la terminologie « agrobusinessman » pour ne pas heurter certaines sensibilités) et non à l'exploitant familial. Ce qui laisse croire que l'objectif à terme du développement de la stratégie vise à la fiscalisation de l'agriculture. En effet, les formations ont commencé par le remplissage de cahiers individuels avec l'ensemble des données de l'exploitation. »

3.4. Le Conseil aux Exploitations Agricoles (CEA) retenu comme l'une des approches du dispositif technique

Au cours du diagnostic, l'approche CEA développée par plusieurs OP a été recensée. Elle fait partie intégrante du dispositif, au côté du développement participatif des technologies, des centres d'expérimentation et d'innovations technologiques (CEIT), des champs écoles de producteurs (CEP) et des unités d'Exploitations Modèles.

3.5. Qui sont les conseillers ?

Les conseillers, appelés alternativement « **agents de vulgarisation** » ou « **agents d'encadrement** », sont issus du public comme du privé. Selon le SNVACA, ces agents, qui ont une fonction de **facilitateur** doivent (i) avoir les nouvelles informations dans les domaines des productions agricoles (formation continue/recyclage) ; (ii) maîtriser les approches participatives pour l'adoption des technologies ; (iii) prendre en compte la liaison production-marché pour une valorisation du produit ; (iv) maîtriser les outils de vulgarisation agricole dans cette ère des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC).

Pour y parvenir, l'Etat assurera pour tous les agents une formation continue aux **approches retenues**, décrites ci-dessus, en tenant compte des spécificités régionales et en s'appuyant sur les CEIT et les CEP.

En outre, **des producteurs** ayant conduit des CEP seront identifiés et formés pour devenir **des auxiliaires de vulgarisation ou d'appui conseil agricole** dans les zones n'ayant plus d'agents de l'Etat.

Notons qu'en dehors des agents de l'Etat (au nombre de 900 en 2011) qui ont déjà un statut, **il n'est pas prévu dans le SNVACA de réflexion sur le statut des agents issus du privé**. En revanche, l'Etat a commandité une étude visant à élaborer une stratégie de formation agricole et rurale³.

³ les éléments relatifs à cette étude seront mis en ligne sur le site inter réseaux après l'adoption du texte

Marc GANSONRÉ :

« Dans mon village, il y a 10 ans de cela, 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.

Pour suppléer à cette insuffisance, 4 animateurs endogènes ont été formés par la Fédération des Professionnelles Agricoles du Burkina (FEPA/B) pour un appui technico-économique de proximité à ses membres.

Aujourd'hui, les agents techniques de l'Etat ne sont pas bien formés pour répondre aux attentes des producteurs. Nous plaids pour que le contenu de leur formation soit revu, ainsi que la prévision du recyclage des agents. C'est pourquoi la FEPA/B a été mandatée par la CPF pour faire partie des membres techniques du comité de révision des curricula du Centre Agricole Polyvalent de Matourkou, qui est un centre de formation d'agents techniques de l'agriculture (ATA), de techniciens supérieur de l'agriculture(TSA), et d'ingénieurs. »

3.6. La place des acteurs non étatiques dans le SNVACA

Le SNVACA a comme principe directeur la responsabilisation des acteurs (OP, ONG et associations, bureaux d'études, partenaires techniques et financiers). Ces derniers ont été associés aux réflexions et ont pu donner leurs points de vue.

Concernant la mise en œuvre du système, l'Etat souhaite la **synergie des actions tant en amont qu'en aval**. Le document précise que **les multiples acteurs impliqués dans l'appui conseil doivent venir en complément des activités d'appui conseil assurées par les services publics de vulgarisation**. Cependant, l'Etat a les prérogatives des missions de réglementation, d'orientation, de contrôle et de suivi-évaluation des actions.

Pour y parvenir des **cadres de concertation** aux niveaux national, régional, provincial, communal et villageois vont être mis en place.

De façon plus spécifique, **les producteurs et leurs organisations professionnelles** constituent un des piliers devant guider les actions de vulgarisation agricole. Cette responsabilisation renvoie à la notion de **maîtrise d'œuvre** qui implique la responsabilité des producteurs (à travers leurs organisations professionnelles) pour : (i) initier leurs projets (en concevoir l'idée et les résultats attendus) ; (ii) définir les objectifs et les actions ; (iii) identifier l'ensemble des conditions nécessaires à la mise en œuvre (y compris le financement) ; (iv) suivre et superviser l'exécution des actions et évaluer les résultats. Selon le texte, les OP ne peuvent pas être maîtres d'œuvre des actions de conseil.

Marc GANSONRÉ :

« Les OP veulent garder la maîtrise d'œuvre et demandent à l'Etat de renforcer les capacités de leurs conseillers, en tant que service public.

Certains services de l'Etat pourraient à terme être contractualisés par les OP si celles-ci atteignent un niveau de structuration et de développement suffisant. »

3.7. Les mécanismes de financement du SNVACA

Le financement du SNVACA sera pris en charge par **l'Etat, les partenaires du développement et les producteurs**.

Ainsi, un **Fonds de Développement Agricole (FDA)** sera mis en place et sera alimenté par l'Etat, les interprofessions et les partenaires techniques et financiers.

Par ailleurs, les projets et programmes de développement, les acteurs des filières, le secteur privé, les ONG et les collectivités locales devront selon le type de service demandé, apporter

leur contribution financière au fonctionnement du dispositif d'appui conseil à travers des contrats de partenariat.

Les **bénéficiaires** seront également sollicités puisque le **cofinancement** est requis comme principe général. En outre, les producteurs pourraient assurer le financement intégral dans le cas des filières et de l'agrobusiness. Les producteurs et les organisations paysannes devront prendre en charge certaines dépenses comme la main d'œuvre liée aux démonstrations, les déplacements dans le cadre des actions spécifiques, la participation des producteurs aux réunions, etc. Les communes pourront également contribuer à travers leur budget en prenant en charge les actions identifiées dans leurs plans communaux.

Au moment d'écrire cette fiche, aucune information concernant l'estimation budgétaire du système n'a été communiquée.

Marc GANSONRÉ :

« Les OP sont favorables à un cofinancement à partir du moment où les services apportés rapportent quelque chose aux producteurs. Par exemple, à la FEPA/B, à la mise en place du service de conseil, l'adhérent devait payer 500F/an, certains étaient réticents car ils ne savaient ce que ça allait leur apporter. En 2012, la cotisation a été portée à 5 000F/an et les producteurs n'y voient pas d'inconvénients car ils se sont rendus compte des gains réalisés grâce au conseil.

Les unions et la FEPA/B réalisent des prélèvements sur les activités économiques afin de financer une partie de leur fonctionnement, mais cela n'est pas destiné spécifiquement au service de conseil.

Concernant le fonds, il devrait servir à accompagner les dynamiques des OP en finançant par exemple des appuis à la réflexion, à l'élaboration des outils, à la formation des conseillers. »

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

