



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

Les mécanismes financiers relatifs aux services de conseil agricole pilotés par la demande



De la vulgarisation à l'appui-conseil au Sénégal

Le rôle des organisations paysannes

Les mécanismes financiers relatifs aux services de conseil agricole pilotés par la demande

**De la vulgarisation
à l'appui-conseil au Sénégal**

Préparé par

Cheikh Oumar BA, Adama Faye, Doudou Diagne

IPAR - Initiative prospective agricole et rurale

Citation:

BA, C.O., Faye, A., Diagne, D. 2018. *Les mécanismes financiers relatifs aux services de conseil agricole pilotés par la demande - De la vulgarisation à l'appui-conseil au Sénégal*. Rome, FAO. pp. 60. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-130831-8

© FAO, 2018



Certains droits réservés. Ce travail est mis à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Internationales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.fr>).

Selon les termes de cette licence, ce travail peut être copié, diffusé et adapté à des fins non commerciales, sous réserve de mention appropriée de la source. Lors de l'utilisation de ce travail, aucune indication relative à l'approbation de la part de la FAO d'une organisation, de produits ou de services spécifiques ne doit apparaître. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si le travail est adapté, il doit donc être sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si ce document fait l'objet d'une traduction, il est obligatoire d'intégrer la clause de non responsabilité suivante accompagnée de la citation indiquée ci-dessous: «Cette traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ou de l'exactitude de cette traduction. L'édition originale [langue] doit être l'édition qui fait autorité.»

Toute médiation relative aux différends en rapport avec la licence doit être menée conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) actuellement en vigueur.

Documents de tierce partie. Les utilisateurs qui souhaitent réutiliser des matériels provenant de ce travail et qui sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, ont la responsabilité de déterminer si l'autorisation est requise pour la réutilisation et d'obtenir la permission du détenteur des droits d'auteur. Le risque de demandes résultant de la violation d'un composant du travail détenu par une tierce partie incombe exclusivement à l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être acquis par le biais du courriel suivant: publications-sales@fao.org. Les demandes pour usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les demandes relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Cover photo: ©FAO/Olivier Asselin

Back cover photo: ©FAO/Olivier Asselin

Table des matières

Préface	vii
Remerciements	viii
Abréviations	ix
Introduction	1
I. LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE	3
1.1 Le secteur agricole sénégalais	3
1.2 Les objectifs de l'étude et les résultats attendus	5
1.3 La méthodologie	5
II. HISTORIQUE DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE VULGARISATION	7
2.1 La période coloniale	7
2.2 Le développement agricole productiviste	8
2.3 La période de mise en œuvre de la Nouvelle politique agricole (NPA)	9
2.3.1 Un désengagement de l'État	9
2.3.2 La mise en œuvre du Programme national de vulgarisation agricole (PNVA)	10
2.4 La période de mise en œuvre du PASA et du PISA	11
2.4.1 Les programmes PASA et PISA	11
2.4.2 Émergence et raffermissement d'un mouvement paysan responsable	12
2.4.3 Les structures de recherche agricole et agro-alimentaire avant la mise en œuvre du PSAOP	13
2.5 Les forces et les faiblesses des politiques mises en œuvre	14
2.5.1 Les points forts	14
2.5.2 Les faiblesses	14
2.6 La vulgarisation classique a connu ses limites	15
III. LE PROGRAMME DES SERVICES AGRICOLES ET ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS (PSAOP)	17
3.1 Les grands axes de la LDPI	17
3.2 Le processus de négociation	19
3.2.1 Un renforcement des capacités stratégiques des OP par la FAO	20
3.2.2 Une forte implication dans les négociations des programmes publics	20
3.2.3 Une participation officielle à l'évaluation du PNVA	21
3.2.4 Une négociation tripartite CNCR/État du Sénégal/Banque mondiale	21

3.3	La description du Programme	23
3.3.1	Les objectifs	23
3.3.2	Les composantes du Programme	24
3.4	Les Dispositifs Institutionnels et Mecanismes de Financements mis en œuvre	27
3.4.1	L'ASPRODEB, une agence d'exécution des projets liés aux OP	27
3.4.2	L'ANCAR, une société anonyme de droit privé (S.A.)	28
3.4.3	Appui aux organisations de producteurs et leurs rôles au sein du système d'appui conseil	30
3.4.4	Les mécanismes de formulation et de satisfaction de la demande de conseil agricole	32
3.5	Un mécanisme de financement innovant	33
IV.	LA MISE EN ŒUVRE DU PASOP ET L'ANALYSE DES RÉSULTATS ET IMPACTS	35
4.1	De la vulgarisation descendante au conseil agricole et rural décentralisé	35
4.2	La mise en place d'un dispositif pérenne	35
4.3	La génération d'innovations technologiques par l'ISRA et l'ITA	37
4.4	L'émergence de services privés	39
4.5	Un niveau de satisfaction mitigé sur les services de l'ANCAR	39
4.6	Le niveau de vie économique et social n'a pas été relevé de façon nette	40
4.7	L'État a manqué de volonté politique dans la mise en œuvre	41
4.8	Le processus a renforcé la responsabilité politique des OP	41
V.	LES CONCLUSIONS ET LES LEÇONS TIRÉES DU PSAOP	43
5.1	Le passage de la vulgarisation au conseil est une bonne initiative	43
5.1.1	Quelques facteurs favorables et défavorables au changement	43
5.1.2	Le producteur revient au centre	43
5.2	Sa mise en œuvre pose problème	44
5.2.1	Un recul dans la volonté politique qui a freiné le changement	44
5.2.2	L'ANCAR a dévié de sa mission	45
5.2.3	Un financement plus conséquent du conseil était nécessaire	45
5.3	Quelques pistes pour améliorer	46
5.3.1	Le financement du conseil, un droit citoyen	46
5.3.2	Une décentralisation de la gouvernance	47
5.3.3	Le retour de la concertation et du dialogue	47
	BIBLIOGRAPHIE	49
	SITES UTILES	50

Figures

Fig. 1 - L'évolution des politiques agricoles au Sénégal	7
Fig. 2 - Changer les flux d'argent pour accroître le pouvoir des producteurs	19
Fig. 3 - Les activités par composante et par phase	25
Fig. 4 - Les rôles et responsabilités dans la composante B	29
Fig. 5 - Le mécanisme de formulation et de satisfaction	31
Fig. 6 - Répartition des financements de l'ANCAR	37



Préface

L'Unité de la recherche et de la vulgarisation de la FAO a entrepris une série d'études de cas sur la réforme des systèmes de vulgarisation au cours des dix dernières années et l'évolution vers des systèmes de financement innovants pour la vulgarisation. Les études ont porté sur la relation entre l'habilitation des agriculteurs et leurs organisations, leurs nouveaux rôles dans les systèmes d'appui conseil et les mécanismes de financement innovants nécessaires dans la vulgarisation pour parvenir à des systèmes de conseils et de vulgarisation effectifs, pluralistes et régis par la demande, offrant des services de qualité pertinents pour les petits producteurs.

Quatre études de cas ont été entreprises sur différentes modalités de mécanismes de financement innovants:

Service de conseils agricoles danois, évolution du modèle danois. L'étude décrit le développement historique du Service de conseils agricoles danois (DAAS). Il s'agit d'un cas de système national d'appui conseil possédé et géré par des organisations d'agriculteurs et financé par des subventions publiques combinées aux paiements des agriculteurs/utilisateurs, évoluant progressivement vers un paiement intégral par l'utilisateur.

Le Programme des services agricoles et organisations de producteurs (PSAOP) du Sénégal est une étude de cas sur les réformes en direction de services décentralisés régis par la demande, avec des structures, des procédures et des financements qui permettent la demande, la négociation et la contractualisation de services de conseils par les agriculteurs. Les organisations de producteurs ont été les principaux acteurs de ce processus de réforme. Le côté offre et le côté demande sont tous deux appuyés par du financement public.

Financement des services de conseils pour les exploitations agricoles familiales au Chili. L'étude décrit les programmes de l'Institut pour le développement agricole (INDAP) du Chili (1978-2014). Cette étude de cas montre le développement d'un système pluraliste pour les services de vulgarisation et de conseils. Le système utilise des subventions concurrentielles fournies par le gouvernement associées à une contribution financière des utilisateurs pour le coût des services.

La coopérative de produits laitiers de Nariño (COLACTEOS) en Colombie est une étude de cas sur des services de conseils au sein de la coopérative de producteurs, comme des services intégrés entièrement financés par leurs propres activités de transformation et de commercialisation. Une équipe de conseillers est embauchée par la coopérative pour des services réguliers, tandis que d'autres services sont contractés sur la base du court terme.

Un cadre conceptuel d'analyse a été utilisé pour élaborer une synthèse des expériences des quatre études de cas. La synthèse complète également les cas avec une revue de la littérature sur d'autres cas de mécanismes similaires de financement et tire des conclusions et des recommandations.

Remerciements

Ce document a été préparé par l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR).

Nos remerciements vont aux nombreuses personnes qui ont contribué à la réalisation de cette étude sur les services de conseils agricoles sénégalais. Une mention particulière doit être faite au président honoraire du Réseau des organisations paysannes et producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), Mamadou Cissokho, pour sa contribution à la collecte d'informations et surtout pour sa clairvoyance et son charisme sur le long chemin qui a mené à l'aube d'un mouvement d'agriculteurs sénégalais qui est reconnu, responsable et unifié.

Des remerciements particuliers sont également adressés aux personnes qui ont apporté leurs connaissances et leur expérience en accordant des entretiens: Nadjirou Sall, secrétaire général de la Fédération des organisations non gouvernementales du Sénégal (FONGS); Samba Mbaye, fonctionnaire d'appui technique auprès de l'Union des groupements paysans de Meckhé (UGPM); Abdoul Aziz Badji, responsable du Forum régional pour la consultation rurale (CRCR) de Ziguinchor; Malick Sow, producteur, secrétaire général de la Fédération des associations paysannes de la région de Louga (FAPAL) et membre du CRCR de Louga; Ousmane Ndiaye, directeur de l'Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB); et Makane Guisse, ancien directeur de l'Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR).

La coordination générale et des conseils ont été fournis par Magdalena Blum, spécialiste de la formation et de la vulgarisation agricoles de l'Unité de la recherche et de la vulgarisation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui a commandé l'étude de cas sur le Sénégal ainsi que trois autres études.

L'édition finale pour la langue et le style FAO a été fait par Bruno Batreau. La mise en page a été conçue et réalisée par Nadia Pellicciotta.

Abréviations

ANCAR	Agence nationale de conseil agricole et rural
ASPRODEB	Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base
CAR	Conseil agricole et rural
CLCOP	Cadre local de concertation des organisations de producteurs
CNCAS	Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux
CRCR	Cadre régional de concertation des ruraux
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNRAA	Fonds national de recherches agricoles et agro-alimentaires
FONGS	Fédération des ONG du Sénégal (FONGS - Action paysanne)
IPAR	Initiative prospective agricole et rurale
ISRA	Institut sénégalais de recherches agricoles
ITA	Institute de technologie alimentaire
LDPI	Lettre de politique du développement institutionnel du secteur agricole
NPA	Nouvelle politique agricole
ONCAD	Office national de coopération et d'assistance pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne
PASA	Programme d'ajustement sectoriel de l'agriculture
PISA	Programme d'investissement du secteur agricole
PNIR	Programme national d'infrastructures rurales
PNVA	Programme national de vulgarisation agricole
PSAOP	Programme des services agricoles et organisations de producteurs
R&D	Recherche-développement
SAED	Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé
SODAGRI	Société de développement agricole et industriel du Sénégal
SODEFITEX	Société de développement des fibres textiles
SODEVA	Société de développement et de vulgarisation agricole
SOMIVAC	Société de mise en valeur de la Casamance
SONACOS	Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal
UPA	Unité de Politiques Agricoles du Ministère de l'agriculture



Introduction

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une étude réalisée par l'Initiative prospective agricole et rurale (IPAR) avec le soutien de la FAO. Les termes de référence de l'étude s'articulent autour des nouveaux mécanismes financiers liés au passage de la vulgarisation à l'appui conseil au Sénégal.

La conduite et le suivi de l'étude ont été assurés par une équipe d'experts comprenant des chercheurs de l'IPAR et des personnes-ressources externes (responsables du mouvement paysan, anciens responsables de la recherche/développement et des services de vulgarisation).

Une bonne répartition des tâches entre les membres de l'équipe conjuguée avec la tenue périodique de séances d'échanges/partages a permis de faire des avancées et de s'accorder sur la configuration de ce rapport.

Le plan de rédaction du rapport suit dans ses grandes lignes la configuration des termes de référence élaborés par le commanditaire (FAO).

La première partie présente l'historique des politiques et des stratégies de développement mises en œuvre **(I)**.

Dans la deuxième partie est présenté le Programme des services agricoles et organisations de producteurs (PSAOP), notamment le processus de négociation, la description du projet et les dispositifs de mise en œuvre **(II)**.

La troisième partie fait le point sur la mise en œuvre du projet et l'analyse des résultats et impacts **(III)**.

Enfin, à partir des analyses précédentes, sont tirées des conclusions et des leçons en ce qui concerne les pistes d'amélioration **(IV)**.



Chapitre I. LE CONTEXTE DE L'ÉTUDE

1.1 Le secteur agricole sénégalais

Le secteur agricole sénégalais, occupant environ 60 pour cent de la population sénégalaise en âge de travailler et participant à créer approximativement 17 pour cent du produit intérieur brut (PIB), demeure un levier majeur de développement économique et social.

Force est de reconnaître que ce secteur en général, et l'agriculture en particulier, a de tout temps connu des crises structurelles et organisationnelles doublées de défis à relever qui se déclinent comme suit:

- faiblesse de la maîtrise de l'eau et persistance des déficits pluviométriques;
- forte dégradation de la fertilité des sols;
- réglementation foncière peu adaptée;
- faible valorisation des technologies (générées par la recherche ou endogènes);
- faible diversification des cultures;
- faible niveau de transformation des produits agricoles;
- défaut de maîtrise des filières semencières et d'organisation des marchés intérieurs;
- manque de formation notoire des producteurs et productrices;
- commercialisation et qualités des produits agricoles.

Les différentes politiques et stratégies de développement agricole mises en œuvre, depuis l'époque coloniale en passant par la période postindépendance jusqu'à l'horizon 2000, n'ont pas permis d'améliorer les conditions de vie des populations rurales et d'assurer la sécurité alimentaire. Cependant, il faut noter que, depuis le début des indépendances, l'État avait affiché la volonté politique de la mise en œuvre d'un développement participatif. Malgré un détournement de cette orientation originelle, le mouvement associatif a toujours bénéficié d'un environnement démocratique stimulant.

Les réformes entamées ont été renforcées par la Nouvelle politique agricole (NPA) en 1984, instaurée dans le cadre de l'ajustement structurel (début des années 80) et plus tard, en 1988, par le Programme d'ajustement sectoriel de l'agriculture (PASA) dans un contexte de désengagement de l'État. Cette tendance a été de nouveau confirmée dans la Déclaration de politique de développement agricole (DPDA) en 1994.

Par ailleurs, les mesures de désengagement de l'État des fonctions marchandes, de dépérissement



© FAO/Roberto Faicutti

des sociétés régionales de développement rural et des structures d'appui¹ conjuguées à une volonté de responsabilisation des producteurs sans actions d'accompagnement d'envergure, avaient entraîné une situation de laisser pour compte auprès des producteurs. La situation de dénuement des producteurs, mettant à rude épreuve la conduite et la gestion des exploitations, a été un déclencheur pour la mise en œuvre de réflexions profondes et de concertations au sein des organisations paysannes, aboutissant à l'émergence d'un mouvement paysan parlant d'une seule voix.

Tirant les leçons de la situation de crise structurelle et tenant compte de l'émergence d'un mouvement paysan crédible, le gouvernement s'est employé à partir de 1978/79 et de façon partagée à définir et mettre en œuvre des réformes, formulées dans la Lettre de politique du développement institutionnel du secteur agricole (LDPI). Un point clé de ces réformes est celui du passage de la vulgarisation au conseil agricole et rural pour lequel le producteur doit être à la fois demandeur, facilitateur et bailleur sur une base contractuelle. Cette approche est une des composantes majeures du Programme des services agricoles et organisations de producteurs (PSAOP) exécuté de 2000 à 2010 en deux phases.

¹ Citons notamment la Société de développement et de vulgarisation agricole (SODEVA), la Société de développement des fibres textiles (SODEFITEX), la Société de mise en valeur de la Casamance (SOMIVAC), la Société des terres neuves (STN), la Société nationale d'approvisionnement en graines (SONAGRAINES), l'Office national de la coopération et de l'assistance au développement (ONCAD).

1.2 Les objectifs de l'étude et les résultats attendus

Les objectifs globaux assignés à l'étude sont d'élaborer un référentiel sur:

- (i) les réformes mises en œuvre en matière d'appui conseil aux organisations de producteurs en général, et
- (ii) les mécanismes de financement de la demande d'appui conseil et la participation des organisations paysannes (OP) dans les décisions sur les investissements financiers et la génération des innovations, et
- (iii) l'impact des réformes sur le système d'appui conseil et ses services.

Les résultats attendus de l'étude se déclinent comme suit:

- la présentation et l'analyse des réformes mises en œuvre en matière d'appui conseil (système d'appui conseil et d'innovation, mécanisme de financement, autonomisation des OP);
- les mesures d'impact des réformes à savoir:
 - o pertinence des services pour les petits producteurs;
 - o fourniture plus efficace des services de conseil agricole;
 - o efficacité des services (amélioration des conditions de vie et de la productivité, amélioration du pouvoir de décision des OP, conseillers agricoles comptables de leurs résultats envers les producteurs, développement d'un marché des services de conseil agricole et rural).

1.3 La méthodologie

La méthodologie de travail adoptée par l'équipe d'experts se décline en deux phases:

Phase 1:

- collecte de données issues de la documentation existante (documents de projets, rapports des missions de supervision et des revues à mi-parcours, rapports d'évaluation, etc.) et des entretiens avec des responsables ciblés tant de la recherche agricole et agro-alimentaire que du conseil agricole et rural et des producteurs et productrices et leurs OP (voir la liste des personnes interviewées en annexe 1).

Phase 2:

- exploitation, analyse des données collectées et élaboration du rapport d'étude.

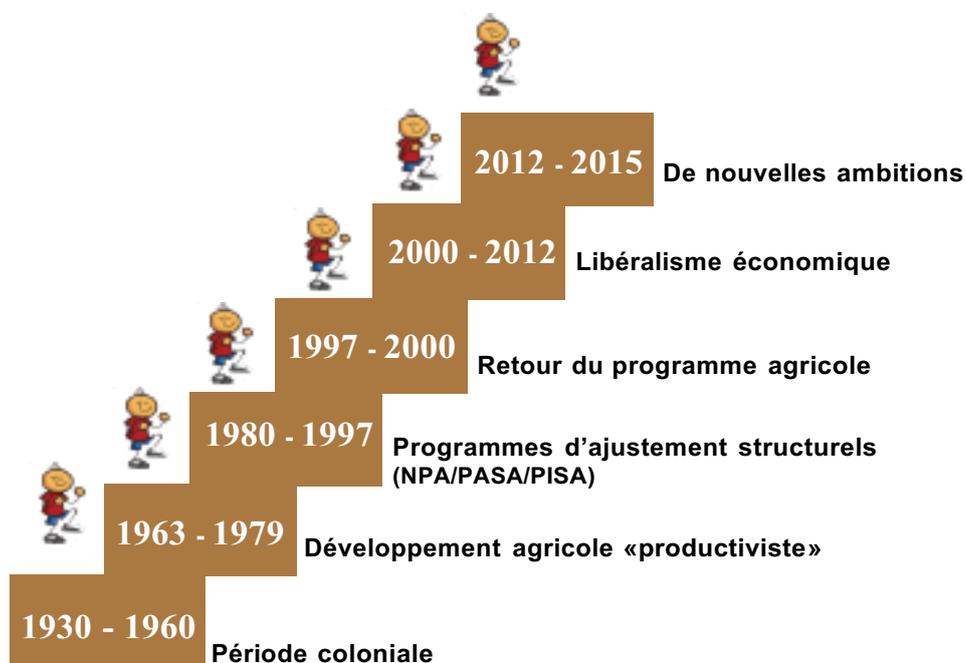
Les deux phases ont été ponctuées par un atelier de planification, d'identification et de planification des tâches. Ainsi, un plan de travail a été élaboré, notamment un canevas d'entretiens et un plan de rédaction. Le document provisoire a également fait l'objet d'une rencontre d'échanges dans le but d'améliorer la rédaction du document final.



Chapitre II. HISTORIQUE DES POLITIQUES AGRICOLES ET DE VULGARISATION

Pour mieux appréhender les raisons profondes des réformes opérées en matière de système d'appui au monde rural, nous avons revisité l'histoire des politiques agricoles et de la vulgarisation mises en œuvre de l'époque coloniale à nos jours. Pour cela, six périodes ont été retenues comme illustré par le schéma ci-après:

Fig.1 - L'évolution des politiques agricoles au Sénégal



2.1 La période coloniale

Pour satisfaire ses besoins en matières premières, la puissance coloniale s'est appesantie sur le développement des cultures de rente (arachide essentiellement et coton par la suite). L'accompagnement de cette option s'est traduit par:

- une mécanisation intégrale (tracteurs, culture attelée);
- un encadrement «direct et dirigiste» basé sur le transfert de paquets technologiques pour promouvoir la culture de l'arachide et plus tard du coton;
- une fourniture régulière d'intrants agricoles et le développement de la commercialisation des produits de rente.

La volonté de développer la productivité des cultures d'exportation affichée par la puissance coloniale au détriment des besoins d'alimentation des populations et de la prise en compte de leurs «savoir et savoir-faire» ne pouvait que générer des prémices de frustration et de résistance à l'application de certains transferts de technologie et de certaines pratiques.

Au demeurant, le transfert «direct et dirigiste» mis en œuvre se rapportait à des technologies générées par des instituts de recherche français et était assuré par un dispositif technique d'encadrement de sociétés de développement acquis à la cause de la promotion des cultures d'exportation.

2.2 Le développement agricole productiviste

La période postindépendance est marquée par la poursuite de la politique productiviste pour l'exportation et l'avènement des sociétés régionales de développement. Il est à noter également l'avènement des coopératives agricoles, la création en 1974 de l'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA), un début de prise en compte de la nécessité de développer les cultures de consommation locale, et la formulation de la Nouvelle politique agricole (NPA).

Tout en poursuivant la politique d'accroissement de la productivité de l'arachide et du coton tant à travers les plans de développement que les programmes de recherches agricoles, le Gouvernement sénégalais s'est employé à élargir l'éventail des spéculations à promouvoir et à initier des mesures d'encadrement et d'actions de sensibilisation des ruraux.

Les actions les plus significatives ont trait à:

- la création de sociétés régionales de développement¹ en charge de l'encadrement des producteurs et de projets de développement agricole locaux et surtout la mise en place de cadres de discussion entre la recherche et les responsables de développement (journées recherche-développement, expérimentation multi locale, etc.);
- l'émergence d'un mouvement coopératif pour l'arachide à travers les coopératives et les associations villageoises en charge des actions d'approvisionnement en intrants et de la mise en marché (commercialisation). Ce mouvement a abouti à la création de l'Union nationale des coopératives agricoles du Sénégal (UNCAS) en 1983;
- au développement d'actions d'information et de sensibilisation des ruraux à travers la création d'un ministère en charge de la promotion humaine, de centres d'expansion rurale et d'une radio éducative à large spectre d'écoute;
- la mise en place d'un système de crédit rural (Banque nationale de développement du Sénégal [BNDS]) et d'une structure de commercialisation de l'arachide, l'Office national de la coopération et de l'assistance au développement (ONCAD);
- la création d'une industrie de collecte et de transformation de l'arachide produite en huile, la Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal (SONACOS);

¹ La Société de développement et de vulgarisation agricole (SODEVA), la Société de mise en valeur de la Casamance (SOMIVAC), la Société des terres neuves (STN), la Société nationale d'aménagement et d'exploitation des terres du delta du fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED), Société de développement agricole et industriel du Sénégal (SODAGRI), la Société nationale de commercialisation des oléagineux du Sénégal (SONACOS), etc.

- la création d'écoles comme l'École nationale d'économie appliquée (ENEA), et de centres de formation agricole pour former des cadres intermédiaires, des techniciens et du personnel d'encadrement.

Les différentes stratégies de développement agricole déroulées au cours de cette période productiviste s'inscrivent dans la logique d'un État qui fait tout (le tout État).

Dès lors, le financement de l'encadrement du monde rural est assuré par des sociétés régionales de développement. Le paysan est intégré dans un système où il ne peut pas diversifier ses partenaires techniques et financiers, ce qui contribuera à freiner pour longtemps sa capacité d'initiative.

L'initiative louable du président du Conseil de l'époque, Mamadou Dia, a posé les premiers jalons de l'organisation et de la responsabilisation des producteurs. Cette volonté a été malheureusement stoppée pour des raisons de politique politicienne.

Si de légères améliorations sont à noter du point de vue de la prise en compte de l'enjeu «sécurité alimentaire des ruraux», il n'en reste pas moins vrai que l'interface entre la recherche agricole et la vulgarisation a enregistré beaucoup de faiblesses sur lesquelles nous reviendrons.

La politique du «tout État» ne pouvait que conduire à un essoufflement des finances publiques, en dépit du soutien des partenaires au développement. La grande sécheresse des années 1968-1973, conjuguée à la récession des finances publiques, a conduit le Gouvernement du Sénégal à se repositionner et à recentrer sa stratégie d'intervention. Pour ce faire, une réflexion profonde a été menée à travers des réunions de concertation de tous les acteurs, aboutissant à la formulation de la Nouvelle politique agricole (NPA).

2.3 La période de mise en œuvre de la Nouvelle politique agricole (NPA)

2.3.1 Un désengagement de l'État

Les critiques convergentes de divers bailleurs de fonds à l'encontre de la politique agricole suivie depuis l'indépendance conduisent le gouvernement à annoncer, en 1984, l'avènement d'une NPA fondée sur «la libération des initiatives privées» dans le domaine agricole et para-agricole, sur la régulation des activités de production par le marché, et la limitation des interventions étatiques dans la production agricole pour les domaines relevant du service public, de la recherche et de la vulgarisation.

L'État a choisi de se limiter à ses fonctions régaliennes, à savoir:

- la génération de technologies et leur transfert aux producteurs par le dispositif d'encadrement des sociétés de développement et des services traditionnels;
- le suivi de la production (statistiques agricoles);
- la création de conditions favorables au développement de l'effort de production (disponibilité des intrants et du crédit agricole, poursuite de l'encadrement).

La mise en œuvre de la NPA a eu pour principales conséquences:

- le dégraissage, voire la liquidation, de la plupart des structures de développement rural existantes avec son cortège de réduction drastique des effectifs de techniciens agricoles en charge de l'encadrement et de l'appui au monde rural;
- la disparition de la Société des terres neuves (STN), de l'ONCAD et de la BNDS, remplacées par la Caisse nationale du crédit agricole du Sénégal (CNCAS);
- le dénuement des producteurs confrontés à des difficultés de conduite et de gestion des exploitations familiales en l'absence de mesures d'accompagnement souples (facilitation de l'approvisionnement en intrants, substitut au relâchement de l'encadrement du monde rural). La Nouvelle politique agricole a constitué le premier signal fort du désengagement de l'État de certaines fonctions dont la fonction marchande (production-commercialisation) et de la responsabilisation des producteurs.

La plupart des sociétés régionales de développement rural (SRDR) s'allègent, voire disparaissent, et ne subsistent, à une taille encore significative, que la SODEFITEX et la SAED, qui interviennent dans des secteurs aux enjeux économiques et financiers importants (coton et aménagements hydro-agricoles). Un Programme national de vulgarisation agricole (PNVA), inspiré et financé par la Banque mondiale, se met en place au début des années 1990. Il devient le dispositif unique d'encadrement.

2.3.2 La mise en œuvre du Programme national de vulgarisation agricole (PNVA)

Le PNVA a été créé pour favoriser la diffusion des méthodes culturales améliorées à travers une approche démonstrative par des visites organisées. C'est ainsi que pour pallier l'insuffisance voire l'inexistence d'encadrement, le gouvernement, en étroite collaboration avec la Banque mondiale, a opté pour la mise en œuvre d'une nouvelle approche de vulgarisation basée sur le système «formation et visites» préconisé par le professeur Benor².

Financé conjointement par la Banque mondiale et le Gouvernement du Sénégal, le PNVA comporte quatre volets, à savoir:

- vulgarisation;
- recherche-développement;
- formation/alphabétisation fonctionnelle;
- suivi-évaluation.

Il est à noter que dans le PNVA, la vulgarisation repose sur le financement intégral par l'État. Les agents publics sont payés par l'autorité et ne rendent compte que devant cette autorité pour le travail effectué. Cette situation évoluera avec la nouvelle approche d'appui conseil qui sera élaborée quelques années plus tard.

² Le Programme national de vulgarisation agricole basé sur l'approche «F&V» est lancé par la Banque mondiale en 1990.

Basée sur le principe du «faire-faire»³, l'exécution de ce programme a mis à contribution les services traditionnels (Direction de l'agriculture, Direction de l'élevage) et les sociétés de développement rural (SODEVA, SAED, SODAGRI) grâce à leurs réseaux de techniciens jouant le rôle d'agents de vulgarisation de base (AVB). L'ISRA a également été mis à contribution pour l'exécution de la composante «recherche-développement».

Ce programme, conduit en deux phases de quatre ans, a enregistré les résultats positifs suivants:

- renforcement des capacités en infrastructure (réfection et équipement de locaux existants) et des inspections régionales d'agriculture et d'élevage;
- développement de l'alphabétisation fonctionnelle et formation de formateurs;
- redynamisation de l'interface entre la recherche et la vulgarisation, à travers la composante «R&D»;
- constitution d'une base de données sur les indicateurs de performance et l'adoption des itinéraires techniques vulgarisés;
- formation des AVB.

Les points faibles du programme se déclinent comme suit:

- difficulté de contrôle des prestations de service des structures partenaires contractuelles ayant tendance à considérer le PNVA comme une «vache à lait»;
- non implication du mouvement paysan de l'époque (la Fédération des ONG du Sénégal [FONGS]) dans l'exécution des activités sur le terrain ce qui a limité l'appropriation de la méthode «formation et visite» par les producteurs;
- les coûts élevés de l'approche «formation et visite»; etc.

La situation de dénuement des producteurs entraînée par le désengagement de l'État a été exacerbée par la mise en œuvre des mesures d'ajustement du secteur agricole préconisées par les institutions de Bretton Woods (FMI et Banque mondiale) à travers le Programme d'ajustement sectoriel de l'agriculture (PASA) suivi du Programme d'investissement du secteur agricole (PISA).

2.4 La période de mise en œuvre du PASA et du PISA

2.4.1 Les programmes PASA et PISA

Le PASA peut être considéré comme un programme cadre de formulation et d'exécution de projets dans un environnement de libéralisation et de privatisation de l'économie rurale défini à travers la Lettre de politique de développement agricole de 1995.

La formulation et la mise en œuvre du PISA procèdent de la volonté du gouvernement de disposer d'un programme cadre pour promouvoir et développer les investissements porteurs dans le secteur agricole. Le PISA a entre autres servi de cadre de référence pour la formulation et la mise en œuvre du Programme national d'infrastructures rurales (PNIR).

³ Il s'agit pour l'État de laisser à d'autres acteurs le soin de l'exécution des programmes définis à la place d'une mise en œuvre directe.

Il convient de noter que le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) et les collectivités ont largement contribué à la formulation et la mise en œuvre du PNIR. Ce programme dont l'exécution a été décentralisée a contribué de façon notable au désenclavement et au renforcement du tissu d'infrastructures scolaires, sanitaires et de magasins de stockage au niveau des communautés rurales.

2.4.2 Émergence et raffermissement d'un mouvement paysan responsable

La promulgation de la Lettre de politique du développement institutionnel du secteur agricole (LDPI) a été faite dans un contexte de dynamisation et d'éclosion de la réflexion du monde paysan face aux différents chocs subis par les exploitations familiales du fait des politiques de désengagement et d'ajustement structurel. La création de la FONGS en 1978 suivie de celle du CNCR en 1993 sont l'aboutissement de ce processus de réflexion en vue de l'autonomisation du monde paysan et de son positionnement en tant qu'interlocuteur et partenaire de l'État et de la communauté des bailleurs de fonds.

De 1978 à 1990, la FONGS a mis l'accent sur les échanges d'expériences entre les organisations de producteurs, sur les savoirs et les savoir-faire endogènes, les avantages et les limites du transfert de technologie, et les rôles et responsabilités des paysans dans l'amélioration de leurs conditions de vie. Finalement, elle s'est engagée dans une dynamique de responsabilisation afin de faire jouer à la majorité du monde paysan un rôle dans la définition et la mise en œuvre des politiques et stratégies de développement agricole les concernant. C'est fort de cette conviction qu'elle a été partie prenante dans les négociations du PASA.

En 1992, sur la base d'un Projet de coopération technique (PCT) de la FAO accordé par le Gouvernement du Sénégal, la FONGS a constitué un groupe de consultants autour de ses dirigeants pour passer en revue les différents programmes et projets de développement ayant eu lieu entre 1982 et 1992 ainsi que les initiatives portées par les OP autonomes. Les résultats analysés et synthétisés de cette revue ont fait l'objet en 1993 du forum de validation intitulé «Quel avenir pour le paysan sénégalais?». À l'issue de ce forum ont été formulées des recommandations qui ont fait l'objet de restitution dans les dix (10) régions que comptait le Sénégal à l'époque.

Avec la création du CNCR en 1993, le mouvement paysan s'est affermi tant du point de vue organisationnel qu'opérationnel. La reconnaissance de sa capacité à assumer ses responsabilités et à jouer le rôle de partenaire de l'État ne pouvait que se renforcer avec le temps.

Les engagements pris par le Gouvernement du Sénégal à travers la LDPI pour le développement du partenariat avec le CNCR se sont effilochés au début pour se concrétiser par la suite sous les invectives de la Banque mondiale, notamment à l'issue de l'évaluation des projets de recherches agricoles du PNVA et des petits projets ruraux.

L'une des recommandations formulées à la suite de cette évaluation est que le développement agricole durable du Sénégal doit être sous-tendu par une recherche agricole, un Conseil agricole et des OP œuvrant en partenariat et en synergie de manière à répondre au mieux aux besoins prioritaires des petits producteurs. Ce processus de développement et responsabilisation des producteurs ne pouvait se dérouler normalement que si chacun des partenaires jouait son rôle à part entière. La mise en œuvre de cette recommandation est à l'origine de la formulation du Programme des services agricoles et organisations de producteurs (PSAOP).

2.4.3 Les structures de recherche agricole et agro-alimentaire avant la mise en œuvre du PSAOP

L'Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA) et l'Institut de technologie alimentaire (ITA) ont pour missions essentielles d'entreprendre et de développer des recherches dans tous les secteurs agricoles (agriculture, élevage, foresterie et pêche) et agro-alimentaires en réponse à la demande du secteur public et privé et des organisations paysannes. L'absence de stabilité dans leur organisation et fonctionnement, et leur forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour leur financement (70 pour cent), ont beaucoup influé sur leurs capacités en tant qu'instituts de recherche. À cela s'ajoutent les modes d'identification des besoins et de formulation des activités de recherche.

En dépit des résultats incontestables générés, l'analyse critique de leur valorisation montre que le transfert reste faible. Cette faible valorisation trouve ses racines dans le problème d'identification des thèmes de recherche au niveau des chercheurs et par conséquent de la pertinence des résultats de la recherche pour les producteurs, et dans la question des mécanismes, méthodes et conditions de leur transfert. Des insuffisances notoires ont été constatées dans la prise en compte des réalités socio-économiques et des problèmes réels de l'exploitation paysanne et des utilisateurs potentiels des innovations proposées par la recherche.

Par ailleurs, la concertation entre les structures et organismes de développement et les organisations de producteurs s'est faite de manière irrégulière et très peu formalisée en dehors des liaisons organiques ou conventionnelles ou des comités de programme mis en place. Il s'en est suivi une mauvaise organisation des liaisons avec les partenaires du développement et des collaborations souvent mal définies et peu efficaces.

Le fait que les structures de recherche avaient peu ou pas suffisamment pris en compte le fonctionnement des exploitations agricoles (objectifs, contraintes et atouts stratégiques, déterminants des choix stratégiques, relations avec l'environnement) a entraîné des incohérences et une inadéquation des thèmes de recherche ainsi que des actions de conseil agricole et rural et de développement.

S'agissant de l'ISRA, il convient de noter que le réseau des infrastructures existantes est important par rapport aux faibles moyens dont disposait l'institut pour entretenir et utiliser efficacement ce réseau.

La mise en œuvre des mesures d'ajustement structurel a mis à rude épreuve les capacités des OP à conduire et gérer leurs exploitations familiales. L'amélioration de l'environnement infrastructurel au niveau des communautés rurales, qui est à mettre à l'actif du PNIR et d'autres projets d'investissement, a certes été bien appréciée par les collectivités locales et les OP. Mais le PNVA n'a pas réussi à développer une vulgarisation répondant aux attentes des producteurs, notamment dans les zones d'agriculture pluviale, laissant ainsi persister un manque et la non satisfaction des besoins.

Dès lors, avec l'émergence d'un mouvement paysan autonome et parlant d'une seule voix, l'État se devait, avec l'appui de ses partenaires au développement et en collaboration étroite avec les bénéficiaires, de définir une politique de réformes institutionnelles et organisationnelles basées sur le développement d'un partenariat dynamique entre les organisations de producteurs, les services d'appui conseil du monde rural et la recherche. Des réformes dont le contenu est la résultante de concertations et de compromis entre l'État, les OP et les partenaires au développement.



2.5 Les forces et les faiblesses des politiques mises en œuvre

Les forces et faiblesses des politiques de développement rural mises en œuvre jusqu'à l'avènement du PSAOP, tant du point de vue de la recherche agricole que du transfert de technologies, se déclinent comme suit:

2.5.1 Les points forts

- renforcement des capacités en matière d'infrastructures, tant à usage de bureaux qu'en moyens de logistique d'intervention (motos des services techniques traditionnels);
- émergence de formateurs en alphabétisation fonctionnelle.

2.5.2 Les faiblesses

- encadrement direct et transfert de technologies ciblé (focalisation sur la promotion de la culture d'arachide et du coton);
- non prise en compte des préoccupations fondamentales (sécurité alimentaire, amélioration des conditions de vie) des producteurs et productrices;
- peu de considération manifestée à l'endroit des savoirs et savoir-faire endogènes;
- infrastructures de recherche démesurées au regard des possibilités financières d'entretien;
- non durabilité des expériences de liaison entre la recherche et la vulgarisation;
- diminution du soutien financier de la recherche agricole par l'État;
- faible impact des actions de transfert et d'encadrement par rapport aux importants financements consentis tant par les partenaires au développement que par l'État;
- multiplicité et manque de coordination des intervenants et interlocuteurs (services techniques de l'État, ONG, etc.).

2.6 La vulgarisation classique a connu ses limites

Les producteurs n'avaient pas le choix des spéculations, c'est l'État qui décidait de tout. L'État s'occupait de tout d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur, de la production à la commercialisation. Il y a eu beaucoup d'investissements de la part de l'État. Cependant, c'était un gouffre à milliards de FCFA. Le suivi ne se faisait pas correctement sur le terrain. Les impacts étaient limités et le coût financier était très élevé par rapport aux résultats obtenus.

«Le paysan qui a blanchi sous le harnais a acquis une connaissance: ce qu'il sait et ce qu'il a hérité de ses parents». La ferme familiale a beaucoup d'activités mais le conseil ne portait que sur une activité privilégiée. «On nous obligeait à être en groupement pour pouvoir bénéficier du conseil. On ne faisait que nous bombarder d'informations, cela venait toujours d'en haut!» (producteur interviewé).

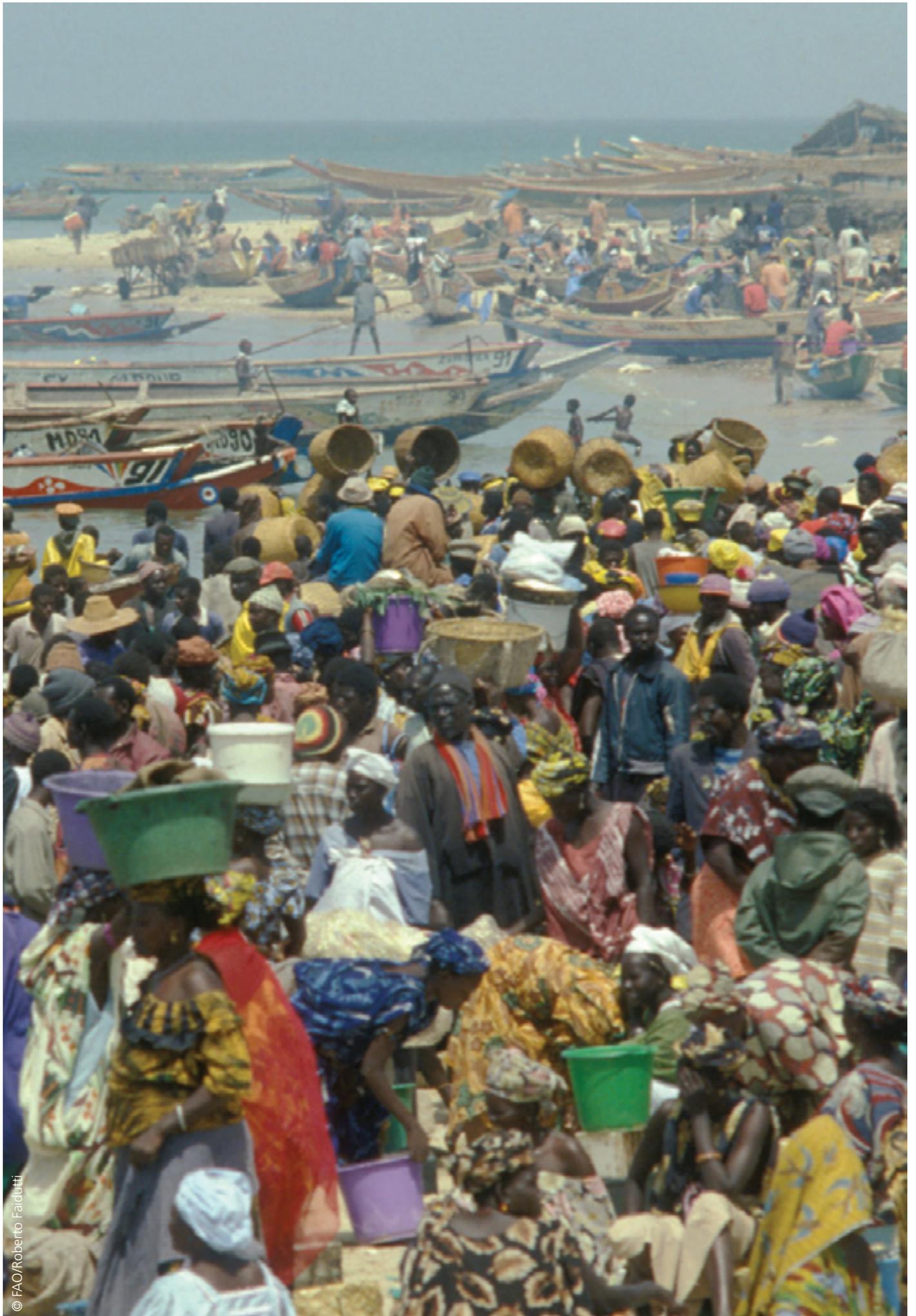
Les avis des producteurs convergent. Les cadres «déversaient leurs connaissances sans tenir compte du savoir paysan. Il s'agissait d'un transfert pur et simple». L'approche «formation et visites» était arrivée à bout de course: personnel pléthorique et un service qui ne répondait plus aux besoins des producteurs qui étaient devenus plus organisés et plus responsables. Cependant, il est à noter que certaines régions avaient bénéficié de réalisations d'infrastructures, d'équipements agricoles, et de connaissances à travers la vulgarisation.

Le passage de la vulgarisation au conseil agricole est également le résultat d'un combat identitaire. «On ne voulait plus qu'on nous encadre mais plutôt qu'on nous accompagne.» «Qu'est-ce qui est le plus essentiel entre le producteur et le produit? Pour nous, c'est le producteur, qui a un métier, et qui est dans son exploitation familiale.» «Il doit être accompagné pour l'ensemble des ressources de base qu'il utilise, la terre, l'eau, la forêt. On ne peut pas parler de la vulgarisation de la productivité sans l'aider à utiliser les ressources naturelles. C'est tout l'environnement de la personne qu'on doit prendre en compte quand on veut parvenir à un développement durable.» Après l'évaluation du PNVA, «il était devenu un peu ridicule de continuer à parler d'encadrement».

Dans le contexte du passage du tout État à moins d'État, les conditions étaient favorables pour parler de conseil. De l'avis des producteurs interviewés, plusieurs principes sont posés:

- le paysan ne voulant plus être encadré, la question est de savoir ce qu'il faut pour l'accompagner. La réponse est: un conseiller généraliste qui peut aider à cibler un spécialiste, faciliter la valorisation de l'environnement, notamment pour l'accès au crédit, et offrir l'ensemble du paquet dont les producteurs et productrices ont besoin;
- le producteur doit participer au financement;
- le paysan veut une réponse à sa demande.

Ce fut le combat de la FONGS qui l'a inscrit dans le processus plus global de négociation des politiques agricoles qui a représenté un moment charnière.



Chapitre III. LE PROGRAMME DES SERVICES AGRICOLES ET ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS (PSAOP)

Les résultats des évaluations finales du PNVA et du Projet de recherches agricoles (PRA), ordonnées par la Banque mondiale et le Gouvernement du Sénégal, ont jeté les bases d'une rupture avec les orientations antérieures.

La décision de rupture avec le passé s'est matérialisée par la formulation de la Lettre de politique du développement institutionnel du secteur agricole (LDPI) s'articulant autour de la définition des réformes institutionnelles indispensables au développement agricole et à la réduction de la pauvreté en milieu rural.

3.1 Les grands axes de la LDPI

La LDPI peut être considérée comme le cadre de référence tant pour la formulation du document de projet du PSAOP que des âpres négociations tripartites menées entre l'État, les OP et les bailleurs de fonds pour son montage financier. La vision à moyen et long termes (dix ans) mise en exergue, à travers le document de projet, se fonde sur les principes fédérateurs suivants:

- une restructuration de la recherche agricole et agro-alimentaire dont les concepts sont repensés et reconsidérés pour répondre, de façon rationnelle, aux demandes exprimées par les producteurs;
- une mise en place d'un Fonds national de recherches agricoles et agro-alimentaires (FNRAA) pour le financement des activités de recherches, sur la base d'une compétitivité et avec la participation des OP pour la gestion;
- le développement de services de conseil agricole et rural répondant aux priorités des besoins des producteurs et devant lesquels ils sont comptables; les décisions relatives aux programmes de conseil agricole et rural seraient prises par les organisations de producteurs auxquelles incomberaient une part substantielle du coût des services;
- l'identification et la programmation des activités de recherche et de conseil agricole au niveau local, conjointement avec les organisations de producteurs, avec une mise en œuvre de ces activités sur la base de signatures de contrats avec les producteurs pour une gestion transparente et efficace;
- des interprofessions jouant pleinement leurs rôles dans l'assainissement et la gestion des filières agricoles;
- des ministères en charge de l'agriculture et de l'élevage qui assureront la définition et le contrôle des politiques avec les opérateurs et partenaires du secteur, dans le cadre d'une administration déconcentrée et décentralisée;

- un cadre réglementaire amélioré et des investissements publics devant permettre l'accroissement, l'efficacité et la sécurisation des investissements privés dans le secteur agricole.

Sur le plan de la stratégie de politique agricole, les trois axes majeurs suivants étaient prévus :

- **renforcement de la capacité des organisations de producteurs**, afin qu'elles soient en mesure de jouer un rôle effectif dans la concertation avec les autres acteurs du monde rural en vue de la prise en charge des activités de développement;
- **renforcement des capacités des services** étatiques recentrés sur leurs missions de services publics et amélioration de leur efficacité en les rendant comptables de leurs résultats devant les utilisateurs;
- **promotion d'un secteur privé agricole renforcé.**

L'articulation entre approche à la demande dans la recherche et appui conseil est supposée replacer le producteur au centre des préoccupations des différents acteurs et structures de développement, notamment dans le cadre de la création d'une Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR).

Box 1. Une nouvelle approche du conseil agricole

La nouvelle approche du conseil agricole et rural part du principe de la reconnaissance des producteurs comme premiers acteurs de l'amélioration de leurs systèmes de production et de l'aménagement de leurs territoires.

Le conseil agricole doit :

- partir du savoir-faire des producteurs pour les aider à améliorer leur environnement agro écologique et socio-économique;
- reposer sur un diagnostic partagé de la situation agricole avec les producteurs et leurs organisations dans le cadre de la communauté rurale;
- impliquer les utilisateurs tout au long du processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation du conseil: i) expression des besoins et formulation de la demande ii) élaboration du contenu, iii) implication dans les services du conseil, iv) évaluation du conseil et de son impact;
- être réalisé par des conseillers agricoles comptables des résultats devant les utilisateurs à travers un mécanisme de contrat entre les organisations de producteurs et l'ANCAR;
- être basé sur un référentiel technique répondant effectivement aux besoins/demandes des producteurs grâce à la création d'une instance de concertation tripartite et décentralisée: ANCAR/ recherche/organisations de producteurs.

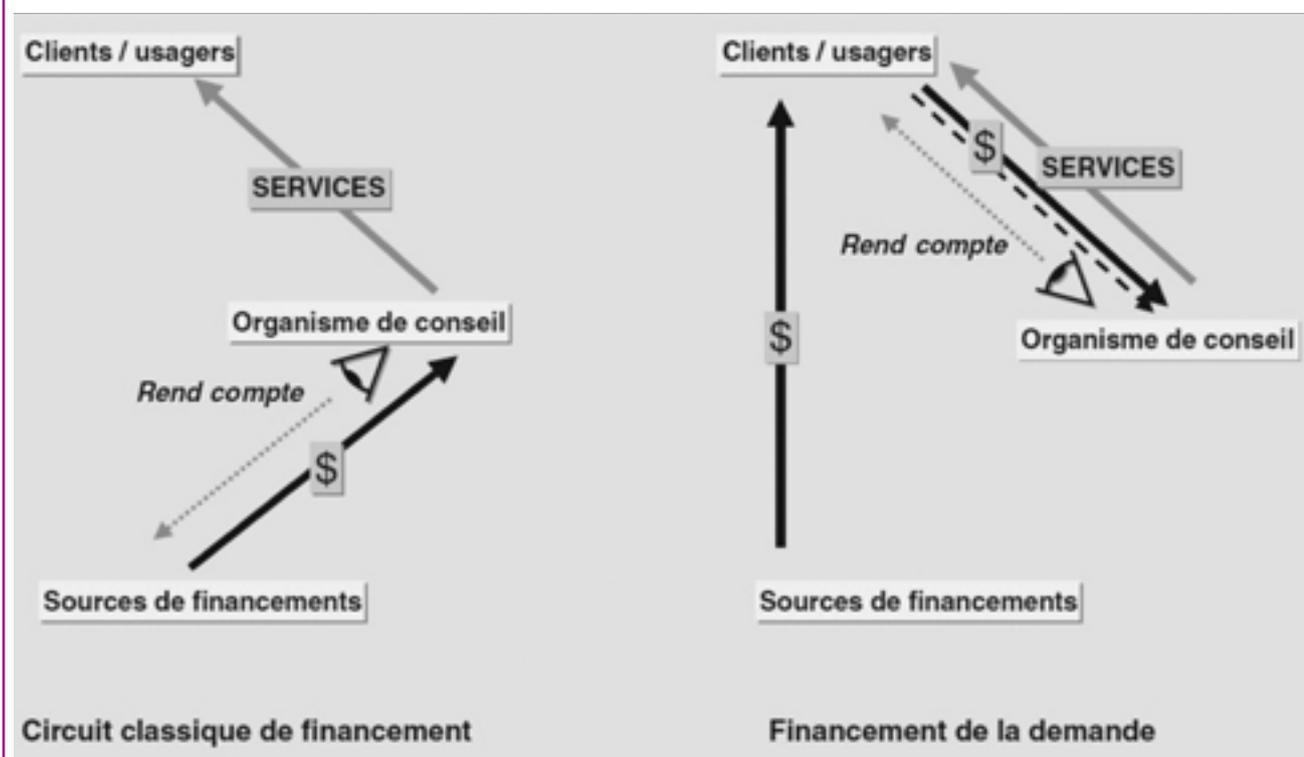
L'implication effective des OP, des collectivités locales et du secteur privé dans la prise de décisions, dans le financement et dans la gestion de l'ANCAR modifie fondamentalement les anciennes relations. L'ANCAR et son personnel deviennent redevables et comptables de leurs résultats devant les utilisateurs. Ceux-ci évalueront le Conseil agricole et, selon leur degré de satisfaction, moduleront leur contribution au fonctionnement de l'Agence. Ainsi, l'avenir du conseil agricole et rural sera fortement lié à son efficacité et à son impact positif réel.

Extraits de la LDPI

Dans la nouvelle approche, la participation du producteur est incluse à travers une participation financière. Même modique, cette contribution est un facteur essentiel si les producteurs veulent pouvoir avoir leur mot à dire sur la qualité et l'efficacité des services de conseil par rapport aux

besoins. Des mécanismes de financement renforcent l'autonomie des ruraux. Il est établi qu'il existe un lien entre participation financière et renforcement du pouvoir car «celui qui paye commande»; cet adage est aussi valable dans le cas des services de conseil rural (Groupe de Neuchâtel, 2002).

Fig. 2 - Changer les flux d'argent pour accroître le pouvoir des producteurs



Groupe de Neuchâtel 2002, p. 13

Les différentes options ainsi déclinées à travers la LDPI ont servi de bases de formulation du PSAOP, tant pour le choix de ses différentes composantes que son montage financier. Le montage financier définitif du projet a fait l'objet d'intenses négociations entre les bailleurs de fonds et les principaux acteurs sénégalais (État et ses démembrements, et les OP).

3.2 Le processus de négociation

Les concertations et négociations pour la formulation, le montage financier et le choix consensuel des différentes composantes du PSAOP ont nécessité une série de concertations entre:

- le Ministère de l'agriculture (UPA, ISRA, ITA);
- le Ministère de l'économie et des finances (Direction de la coopération économique et financière, Direction de la dette et des investissements);
- le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR);
- la Banque mondiale (facilitation).

3.2.1 Un renforcement de capacités stratégique des OP par la FAO

La FONGS a demandé à la FAO de fournir au mouvement des agriculteurs le type d'assistance technique, qu'elle réservait à l'époque normalement aux États Membres, pour développer sa propre vision de la crise de l'agriculture sénégalaise et proposer des solutions. Ceci à leurs yeux était la seule manière d'occuper valablement un siège à la table des négociations.

Un processus s'est alors enclenché. Il est raconté dans les Mémoires d'un leader paysan sénégalais:

«Nous avons des contacts avec la FAO. En 1989, une délégation de la FONGS est allée à Rome rencontrer des agents de la FAO. Nous leur avons montré comment la FAO agissait en complicité avec le gouvernement contre les paysans. Cela a été une surprise pour beaucoup et après plusieurs discussions, des agents nous ont dit : «Que pouvons-nous faire avec vous?» Nous leur avons dit: «Si c'est vous qui conseillez les politiques agricoles de nos États, pourquoi n'aideriez-vous pas les paysans à comprendre et à analyser les politiques agricoles pour qu'ils puissent faire des propositions?» À la suite de ces visites, la FAO s'est engagée, en 1991, à faire avec nous une analyse de la politique agricole et ainsi, avec l'accord du gouvernement et dans un partenariat fécond, des consultants sénégalais ont été mandatés pour travailler avec la FONGS sur ce dossier de premier plan (début 1992)» (M. Cissokho, 2009).

Ainsi, une réflexion à l'échelon local dans tout le pays a permis d'analyser les effets de la Nouvelle politique agricole (NPA) du Sénégal. Ce travail a été effectué dans le cadre du projet de coopération technique FONGS-FAO-Sénégal intitulé: «Renforcement des capacités techniques et d'analyse des organisations paysannes».

3.2.2 Une forte implication dans les négociations des programmes publics

Quelques mois après sa création, le nouveau gouvernement issu des élections de 1993 s'est engagé dans l'élaboration de politiques sectorielles concernant l'avenir des paysans, de leurs familles et de leurs terroirs. En 1994, le Ministère de l'agriculture invite alors tous les membres du CNCR au lancement des discussions sur la LDPA (Lettre de déclaration de politique agricole). Il s'agit essentiellement de faire appliquer quatre décisions politiques:

- le principe de la libéralisation économique;
- le principe de privatisation;
- le recentrage des fonctions de l'État;
- la responsabilisation des organisations impliquées dans le développement rural.

Les relations rapidement établies avec les pouvoirs publics ont permis au CNCR depuis 1994 de prendre part à l'élaboration de pratiquement tous les programmes de développement rural (concertation tripartite entre États, bailleurs de fonds et paysans) et à la mise en œuvre de certains d'entre eux. Il est devenu un partenaire incontournable de l'État.

La position que défendait le CNCR se fondait sur des points stratégiques parmi lesquels on peut citer:

- l'acceptation de l'option libérale, mais les règles du jeu doivent prendre en compte les exigences des agriculteurs;
- la reconnaissance des paysans en tant qu'acteurs et interlocuteurs incontournables dans toutes les négociations concernant le milieu rural, et renforcement de leurs capacités.

L'équipe de négociation du CNCR était composée de quelques leaders et d'appuis techniques. Les principes qu'ils défendaient ont trouvé leur place dans la LPDA adoptée en juin 1994, dont la version finale comprend un chapitre sur «Partenariats entre l'État et les organisations socioprofessionnelles».

3.2.3 Une participation officielle à l'évaluation du PNVA

En 1995, le CNCR participe officiellement à l'évaluation du Programme national de vulgarisation agricole (PNVA) au sein d'une mission de la Banque mondiale. À cette occasion, il a été noté la très grande faiblesse des services agricoles qui ne jouaient pas leur rôle d'appui et d'accompagnement des OP et des paysans en général. Benor, le promoteur de l'approche «formation et visites», faisait partie de l'équipe d'évaluation et a voulu connaître la position des producteurs en leur posant la question suivante: «Que pensez-vous du PNVA?» Ils ont répondu ceci: «Le PNVA est contre le développement du petit paysan. Il n'y a donc qu'à le suspendre !» À la question de savoir ce qu'ils voulaient à la place du PNVA, ils ont répondu: «Le Conseil agricole et rural avec notre implication et contrôle».

3.2.4 Une négociation tripartite CNCR/État du Sénégal/Banque mondiale

À partir de 1996, le CNCR devient un interlocuteur incontournable pour toute initiative en direction du monde rural. Cependant, l'année 1996 est marquée par les difficiles négociations du Programme d'ajustement sectoriel de l'agriculture (PASA), entre l'État du Sénégal, la Banque mondiale et le CNCR. Il est à noter qu'il y avait des divergences sur des questions fondamentales telles que la libéralisation, la privatisation et la responsabilisation.

Une visite des expériences en France et en Belgique a été organisée en 1996 pour permettre de s'imprégner des démarches de collaboration État-organisations de producteurs. La délégation sénégalaise était composée de la diversité des acteurs, ce qui a facilité des rapprochements entre les producteurs et les autorités publiques. La visite a permis de voir qu'il est possible et efficace pour un État de travailler de concert avec les organisations de producteurs.

Lors de négociations, à Washington, la délégation était également composée des autorités et des représentants des producteurs membres du CNCR. Ces derniers ont refusé de signer le protocole qui ne garantissait pas la responsabilisation des producteurs dans la gestion des ressources. Cet épisode important est relaté par un acteur paysan qui l'a vécu.

Sur la base du principe de recherche d'accords consensuels sur les différents points de discussion, les négociations ont abouti au choix de l'ossature du projet, à travers les composantes suivantes:

- services agricoles:
 - Institut sénégalais de recherches agricoles (ISRA);
 - Agence nationale de conseil agricole et rural de (ANCAR);
- Fonds national de recherches agricoles et agro-alimentaires (FNRAA);
- appui aux OP de l'ensemble du Sénégal;
- restructuration du Ministère de l'agriculture (création de la Direction de l'analyse, de la prévision et des statistiques (DAPS), transformation des Inspections régionales de l'agriculture en Directions régionales du développement rural).

Box 2. La négociation de la rétrocession de fonds publics

Pour signer le PSAOP, le gouvernement a accepté que le CNCR soit représenté à Washington parce que c'était là-bas qu'allait être signé le procès-verbal de l'évaluation du préprogramme. On était alors en 1999. Il fallait préparer les documents juridiques et les déposer auprès du Conseil d'administration de la Banque mondiale. Mais là-bas, nous avons pensé que ce n'était pas moralement acceptable de signer un accord de projet avec une institution qui ne nous finançait pas directement. La négociation a demandé quatre journées! Et nous avons trouvé ensemble un compromis.

Il était indiqué dans le projet d'accord BM/Gouvernement qu'il y aurait une rétrocession par ce dernier de fonds du projet à l'ASPRODEB pour le volet OP et donc que deux conventions seraient signées, l'une entre l'État du Sénégal et l'ASPRODEB et l'autre entre la BM et l'ASPRODEB. Nous n'avons pas voulu signer. Et ce refus a presque créé une catastrophe dans notre réunion! Alors les pressions se sont accentuées durant ces quatre jours de réunion! À la fin de la quatrième journée, nous avons proposé de signer l'accord avec la BM à la condition que le Ministre de l'économie et des finances du Sénégal nous autorise à le faire pour que nous continuions d'être partenaire direct avec notre gouvernement qui nous rétrocède les fonds.

Cette phrase a été marquée dans le procès-verbal pour que nous puissions le signer. Revenus au Sénégal, nous avons adressé la lettre au Ministre de l'économie et des finances qui nous a autorisés à signer l'accord de projet avec la Banque mondiale. Le projet PSAOP a été examiné par le Conseil d'administration de la BM et a été approuvé.

M. Cissokho, 2009

Les innovations majeures dans le montage technique du projet ont été:

- **la création du FNRAA** en tant que structure de financement des activités de recherches agricoles et agro-industrielles, sur la base d'appels à soumission et compétition. Ce mécanisme innovant de financement de la recherche permet de séparer le financement de la recherche de son exécution, et d'améliorer la transparence de l'allocation de ses ressources aux projets de recherche;
- **la création de l'ANCAR** en tant que système de conseil agricole et rural, ouvert à la participation des organisations professionnelles agricoles et des opérateurs privés, où chacun des intervenants aura un rôle à jouer en fonction de ses avantages comparatifs;
- **le renforcement des capacités des OP**, en tant que maillon essentiel dans le processus d'identification et de formulation et de mise en œuvre des programmes de développement agricole;
- **la délocalisation/déconcentration des services techniques** du Ministère de l'agriculture facilitant la concertation entre techniciens et OP aux niveaux région, département, arrondissement voire communauté rurale.

L'ANCAR est une société à participation publique majoritaire gérée conjointement par le gouvernement, les organisations de producteurs, le secteur privé et les collectivités locales, et elle est dotée de mécanismes garantissant sa responsabilisation devant les producteurs. Le Programme financera une partie des coûts de fonctionnement afférents aux activités de conseil agricole et les investissements dans les ressources humaines (formation, renforcement des capacités, tant en termes techniques qu'en termes de méthodes de communication et de conseil agricole), ainsi que l'infrastructure physique, notamment la réhabilitation des bâtiments, l'équipement informatique et les véhicules.

Les plaidoyers menés par le CNCR durant les négociations ont été des arguments pesants dans le

choix des composantes FNRAA et ANCAR, mais aussi dans le fait que la Banque mondiale approuve le PSAOP.

Le montage financier final du projet a été l'aboutissement de négociations entre l'État du Sénégal, la Banque mondiale, le CNCR/ASPRODEB et le FIDA.

Box 3. Le processus d'élaboration du PSAOP

Il s'est fait en plusieurs étapes:

- 1995-2000: le PSAOP a été préparé en étroite partenariat entre l'État, ses démembrés (PNVA, ISRA, ITA), les organisations paysannes et les bailleurs de fonds;
- 1998-2000: un projet expérimental dans les régions de Kolda et de Tambacounda a permis de tester avec la base le dispositif du cadre local de concertation des organisations de producteurs (CLCOP);
- 14 octobre 1999: signature de l'accord de crédit n° 3219 SE;
- 3 mai 2000: mise en vigueur.

PSAOP, 2007

3.3 La description du Programme

Le PSAOP est un programme public axé sur:

- 1) des services agricoles désormais pilotés par les demandes de conseil des OP;
- 2) un renforcement des capacités des OP pour qu'elles puissent formuler les demandes de conseil;
- 3) des missions de conception de projets et programmes, de suivi, de contrôle, de réglementation et d'arbitrages assurés par l'État.

Le PSAOP a connu deux phases. La phase 1 (3 ans) s'est déroulée de 2000 à 2005 et a eu pour objectif de reformer le cadre institutionnel et l'environnement des services agricoles, tout en appuyant l'habilitation des organisations de producteurs. La phase 2 a duré 5 ans, de 2006 à 2010. Son objectif était de renforcer l'accès des petits producteurs aux services et innovations agricoles durables et diversifiés, en vue d'accroître la productivité agricole et de renforcer la sécurité alimentaire des ménages.

3.3.1 Les objectifs

L'objectif principal du PSAOP est l'augmentation durable de la production, de la productivité, des revenus des petits producteurs par la génération et l'adoption de technologies qui préservent l'environnement.

Pour la première phase du projet, les objectifs spécifiques étaient:

- (i) renforcer les capacités techniques et organisationnelles des organisations de producteurs en mettant à leur disposition aux niveaux local, régional, national, des moyens financiers à même de leur permettre de mobiliser les ressources humaines et les programmes nécessaires;

(ii) responsabiliser les institutions de service public (recherche agricole et agro-alimentaire, conseil agricole, Ministères de l'agriculture et de l'élevage) vis-à-vis des producteurs et permettre la décentralisation/déconcentration ainsi que l'introduction de mécanismes de cogestion.

La deuxième phase du projet est une consolidation et une extension des acquis de la première phase. Dans ce qui va suivre, l'analyse portera sur le bilan des deux phases du Programme.

3.3.2 Les composantes du Programme

Les composantes déclinées dans le document de projet du PSAOP sont les suivantes:

- les services techniques publics (ISRA, ITA);
- l'appui aux organisations de producteurs (composante ASPRODEB);
- l'Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR);
- le Fonds national de recherches agricoles et agro-alimentaire (FNRAA);
- la composante restructuration et renforcement des capacités des ressources humaines (formation) du Ministère de l'agriculture.

Les deux tableaux ci-après précisent les objectifs et indicateurs de performance assignés à chaque composante et pour chaque phase.



Fig. 3 - Les activités par composante et par phase

COMPOSANTES	ACTIVITÉS PHASE 1
Services techniques (ISRA, ITA)	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités institutionnelles des deux instituts afin de leur permettre de répondre aux enjeux du développement agricole tout en renforçant la collaboration inter-institutions. • Assainissement de la gestion financière et comptable doublé d'un redimensionnement des infrastructures (cas de l'ISRA). • Renouvellement des équipements de laboratoire et de matériel agricole des stations. • Formation du personnel scientifique et administratif; insertion et formation d'allocataires de recherche.
ANCAR	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un système de conseil agricole et rural capable de résultats envers les producteurs et répondant à <i>leurs besoins prioritaires</i> à travers des arrangements contractuels. Constitution d'une société à participation privée dotée d'un <i>conseil d'administration composé en particulier de représentants des organisations de producteurs en tant qu'actionnaire majoritaire et de l'État en tant qu'actionnaire minoritaire.</i> • Décentralisation du fonctionnement de l'agence en conférant aux directions régionales une grande autonomie en matière de gestion des ressources financières et humaines. • Fourniture des services de conseil à travers des <i>arrangements contractuels avec les OP.</i> • Formation des conseillers.
Appui aux organisations de producteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir des institutions fortes et représentatives afin que les organisations de producteurs puissent jouer leur rôle en tant que partenaires au développement par un appui à trois niveaux: <ul style="list-style-type: none"> • organisations de producteurs à la base; • organisations fédératives ou organisations faitières; • organismes de coordination (Comité national de concertation et de coordination des ruraux (CNCR)). - Mise en œuvre d'un plan de formation des producteurs. - Mise en œuvre d'un plan de communication. - Financement de sous projets définis à la base (cadres locaux de concertation des CLCOP) à partir d'un <i>fonds des services ruraux domicilié à l'ASPRODEB et surveillé par le CNCR pour financer des projets proposés par les OP.</i>
FNRAA	<p>Mise en place d'un fonds doté d'<i>organes pluralistes de gouvernance</i> dans lesquels se retrouve une grande diversité d'acteurs <i>y compris les OP</i> qui en ont assuré la présidence, et de manuels de procédures pour le financement de recherche agricoles et agro-alimentaires impliquant des équipes de recherche du système national de recherche associé ou non à des institutions de recherche extérieures.</p>
Ministère de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - Construction d'un siège. - Décentralisation et régionalisation par la création de Directions régionales du développement rural (DRDR). - Recentrage de la fonction (politique agricole, suivi-évaluation, réglementation). - Création d'un service de formation des ressources humaines. - Coordination des différentes composantes du projet.

COMPOSANTES	ACTIVITÉS PHASE 2
Services techniques (ISRA, ITA) Ministère de l'agriculture	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités et redéfinir le rôle du comité de pilotage de chaque institut. • Accompagner le ministère dans sa fonction de formulations et de pilotage stratégique des politiques de planification et de coordination sectorielle aux niveaux central et régional.
ANCAR	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir et piloter un service de conseil agricole et rural décentralisé à <i>la demande</i> permettant aux petits producteurs d'améliorer durablement la productivité, les productions, la sécurité alimentaire et le revenu.
Appui aux organisations de producteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les compétences des responsables d'OP pour influencer les politiques et stratégies de développement rural. • Favoriser la maîtrise économique des activités par les organisations de producteurs. • Renforcer les compétences techniques des exploitations familiales agricoles.
FNRAA	<ul style="list-style-type: none"> • Appui à l'évolution du FNRAA en tant que mécanisme principal de financement de recherche stratégique et appliquée et de recherche-développement. • Renforcer les liens avec d'autres systèmes de recherche via des partenariats régionaux (Programme de productivité agricole en Afrique de l'Ouest [PPAAO]) et internationaux.

Le recoupement des objectifs spécifiques des différentes composantes du Programme fait ressortir une constante dans la stratégie d'intervention, à savoir le développement d'un partenariat dynamique entre les services techniques (recherche et conseil agricole et rural) et les organisations de producteurs, dans un cadre réglementaire cohérent. Ce partenariat est soutenu par des actions de renforcement des capacités des acteurs devant permettre de mieux orienter et développer l'offre, en fonction des demandes de services formulées par les organisations de producteurs.

La phase 1 du PSAOP a contribué, de manière efficace, (i) à habiliter les organisations de producteurs et à consolider leur légitimité ; (ii) à la mise en place de services agricoles déconcentrés au niveau local et régis par la demande; (iii) et au renforcement de leur réactivité et de leur responsabilité envers les producteurs. Le PSAOP 1 a contribué de manière efficace à l'atteinte des objectifs escomptés et le résultat général de la première phase a été jugé satisfaisant dans le rapport de fin d'exécution (ICR, rapport n° 35062).

La phase 2 prend en compte les enseignements tirés et l'évolution du contexte depuis l'élaboration initiale du PSAOP en 1999. Pour mettre en exergue les principales avancées du programme et améliorer la souplesse dans l'allocation des ressources, les activités ont été regroupées en quatre composantes principales:

- Composante A: appui au système national de recherches agro-sylvo-pastorales (SNRASP) avec pour objectif la consolidation des acquis de la première phase afin d'améliorer l'efficacité, la pertinence et la durabilité du système de recherches agricoles et agroalimentaires;
- Composante B: services de conseil agricole et rural avec pour objectif la promotion et le pilotage d'un service de conseil agricole et rural décentralisé à la demande, permettant aux petits

producteurs d'améliorer durablement la productivité, les productions, la sécurité alimentaire et les revenus;

- Composante C: appui aux organisations de producteurs pour permettre le renforcement de leurs capacités, aussi bien techniques que de gestion, d'organisation et de négociation;
- Composante D: coordination sectorielle pilotée par le ministère.

3.4 Les Dispositifs Institutionnels et Mécanismes de Financements mis en œuvre

3.4.1 L'ASPRODEB, une agence d'exécution des projets exécutés par les OP

Le Gouvernement sénégalais a confié la mise en œuvre de la composante «Appui aux organisations de producteurs» à l'Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB). L'ASPRODEB est une ONG qui a été créée par le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) pour la gestion des financements destinés aux OP.

L'ASPRODEB gère un financement mis à disposition par le PSAOP qui permet aux OP:

- d'accéder aux conseils techniques et de gestion susceptibles de les aider à exécuter leurs activités économiques (par exemple, compétences techniques agricoles spéciales, préparation de la documentation nécessaire pour accéder au crédit, gestion des micro-entreprises);
- d'entreprendre des activités de recherche-développement conjointement avec les chercheurs et les conseillers agricoles;
- d'accéder à des fonds de démarrage destinés à faciliter l'adoption des innovations techniques.

Au niveau de la communauté rurale, la mise en œuvre de la composante est basée sur la création d'un forum de concertation des OP: le Cadre local de concertation des organisations de producteurs (CLCOP). Les OP qui ont identifié leurs priorités préparent de petits projets de formation, d'échanges entre OP, de recherche-développement ou d'appui à l'adoption d'innovations technologiques diverses et variées. Ceci est le mécanisme d'identification et d'expression de la demande au sein du système d'appui conseil.

Au niveau des CLCOP, les représentants des OP se réunissent pour sélectionner parmi ces projets soumis par les OP ceux à financer en priorité sur la base de critères de sélection et d'un manuel de procédure. Une fois approuvé par le CLCOP, un contrat est signé entre l'OP qui a présenté le petit projet et l'ASPRODEB. Cette dernière transfère le montant du contrat dans le compte de l'OP pour lui permettre de réaliser les activités prévues. L'OP est responsable de la mise en œuvre des activités, y compris la sélection des fournisseurs de services, et de la bonne gestion des fonds. La sélection des fournisseurs d'appui conseil et d'autres services se fait à partir d'une banque de fournisseurs de services reconnus par le Ministère de l'agriculture, et de la bonne gestion des fonds.

Chaque année l'ASPRODEB confie à une agence indépendante l'audit technique et financier d'un échantillon de petits projets pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds. Une ONG facilitatrice recrutée par l'ASPRODEB aide les OP des communautés rurales à constituer leur CLCOP (PSAOP, 2008).

Box 4. L'association sénégalaise pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB)

L'Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB) est créée en 1995 par des organisations de producteurs agricoles autonomes et agréée par l'État sénégalais pour exécuter des projets publics en faveur du monde rural. Elle a obtenu sa reconnaissance juridique en qualité en 1997 et elle est composée de 29 organisations dont l'APCR (Association des présidents de communautés rurales). C'est un outil qui fournit aux organisations paysannes les services de renforcement de capacités techniques et organisationnelles, de gestion financière et d'appui conseil. Elle a développé un savoir-faire dans son domaine de formulation de projets, de négociation de financement, de gestion et d'exécution de projets, qui est reconnu par les grands bailleurs de fonds, tels que la Banque mondiale et le FIDA.

Site web: www.asprodeb.org

3.4.2 L'ANCAR, une société anonyme de droit privé (S.A.)

L'Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR) a bénéficié de 28,4 millions USD, dont 4,7 millions USD pour l'IDA. Le PSAOP 1 a soutenu la création de l'ANCAR et son déploiement dans 142 des 320 communautés rurales. La deuxième phase aligne l'ANCAR sur la mission première de pilotage et de réglementation du système national de conseil agricole et rural en fonction des services régis par la demande, tout en appuyant l'extension du système de conseil agricole dans l'ensemble des 320 communautés rurales.

Box 5. L'Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR)

Créée en mars 1997, l'ANCAR est l'agence d'exécution de la composante conseil agricole et rural du PSAOP mis en œuvre par l'État du Sénégal avec l'appui de la Banque mondiale et du FIDA afin d'offrir aux agriculteurs du pays, un service de conseil et d'appui de proximité. Il s'agit d'une société anonyme à participation publique majoritaire et elle est sous la tutelle du Ministère de l'agriculture dont elle est le bras technique. La loi d'orientation agro-sylvo-pastorale du 4 juin 2004 reconnaît le conseil agricole et rural d'intérêt public et confère à l'ANCAR la mission d'animation et de pilotage du Système national de conseil agro-sylvo-pastoral (SNCASP). Le SNCASP mis en place par l'ANCAR couvre actuellement 209 communautés rurales et 15 communes rurales, avec pour objectif 370 communautés rurales en trois (3) ans.

Site web: www.ancar.sn

Cette composante B du PSAOP comprend deux principaux groupes d'activités:

- 1) Appui au pilotage stratégique et méthodologique du système national de conseil agricole et rural

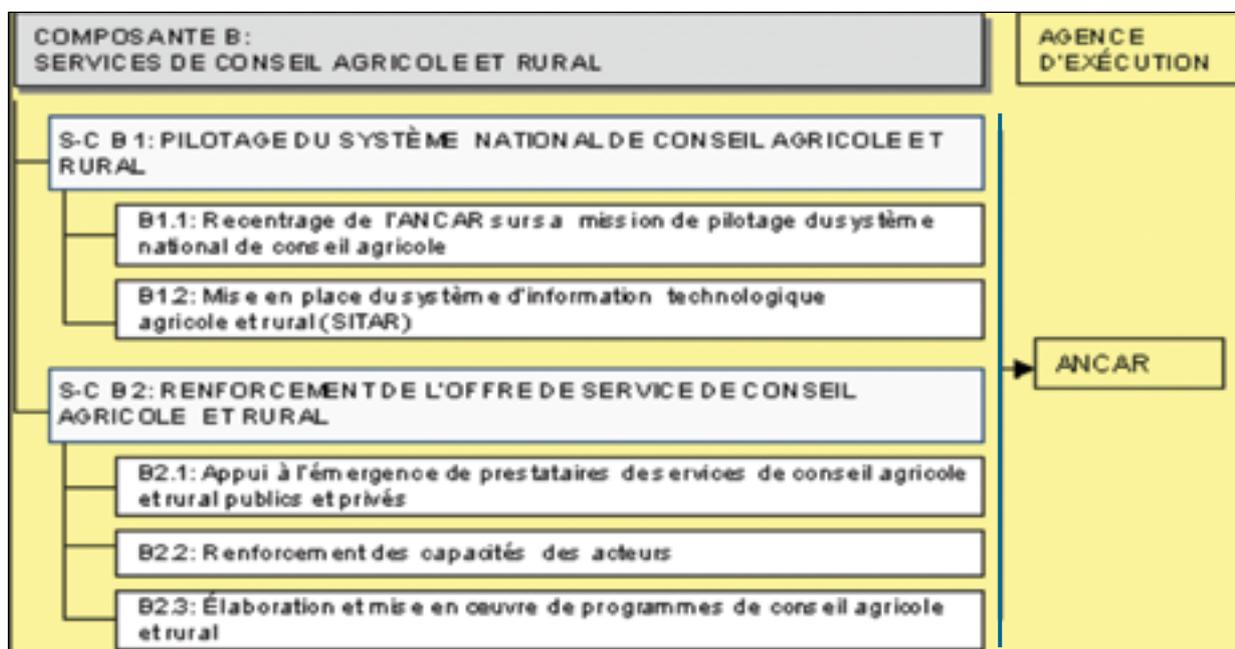
Les activités comprendront le redéploiement du personnel de l'ANCAR en vue d'établir un réseau de conseillers agricoles et ruraux pour les services de conseil agricole de base et la préparation d'un programme de conseil dans les 320 communautés rurales; l'élaboration de supports et de manuels méthodologiques et techniques; et la mise en œuvre d'un système intégré d'information technologie

agricole et rurale (SITAR) servant aux formations comme support didactique et sources d'information et de données techniques et statistiques.

2) Renforcement de l'offre de services de conseil agricole et rural

Les activités comprendront: a) le soutien à l'émergence d'un réseau pluriel de services de conseil agricole pour les services spécialisés (activités à haute valeur ajoutée pour lesquelles les producteurs sont prêts à payer); b) la conception et la mise en œuvre de services de conseil agricole et rural résolvant les principales contraintes identifiées par les producteurs (production de semences communautaires, amélioration des systèmes d'élevage, production d'arachides de qualité, etc.) au sein du CLCOP; c) une étude sur la catégorisation des exploitations agricoles et des organisations de producteurs en vue d'évaluer leurs capacités à générer une demande et leurs volonté et aptitude à payer les services de conseil agricole.

Fig. 4 - Les rôles et responsabilités dans la composante B



L'ANCAR est une société à participation publique majoritaire gérée conjointement par le gouvernement, les organisations de producteurs, le secteur privé et les collectivités locales. Au terme de la première phase du PSAOP, il était prévu que le gouvernement devienne actionnaire minoritaire. Il était aussi prévu que les OP deviennent actionnaire majoritaire et qu'elles aient la majorité des sièges au Conseil d'administration.

Concernant le capital, 51 pour cent sont détenus par l'État, 28 pour cent par les organisations de producteurs, 14 pour cent par le secteur privé industriel et sept pour cent par les collectivités locales. Le Conseil d'administration définit les orientations pour l'Agence et approuve le budget. Depuis 1999, le CNCR est le deuxième actionnaire après l'État de l'ANCAR. Avec trois administrateurs, le CNCR contribue à faire de cette institution un conseiller et un prestataire au service du développement des exploitations familiales dans le cadre de leurs activités plurielles.

Le travail de l'ANCAR est fortement influencé par la composante OP. Cette composante est sous la responsabilité du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR)

et de l'Association sénégalaise pour la promotion du développement à la base sénégalaise pour la promotion du développement à la base (ASPRODEB). Pour cette raison, les objectifs et procédures techniques de cette composante OP sont brièvement rappelés ci-après.

3.4.3 Appui aux organisations de producteurs et leurs rôles au sein du système d'appui conseil

La composante OP donne un appui à la professionnalisation et à la responsabilisation des organisations de producteurs ruraux aux niveaux local, régional et national pour qu'elles puissent jouer leur rôle dans le système d'appui conseil et dans la génération, le transfert et l'adoption des technologies. L'ANCAR intervient sur la base d'une demande des organisations de producteurs. Tous les secteurs du monde rural sont visés (agriculture, élevage, pêche, foresterie, environnement). L'approche englobe plusieurs fonctions (appui conseil, transfert de technologie adaptée, sensibilisation, formation, information, intermédiation, recherche-développement) et dans diverses activités (production, commercialisation, approvisionnement, crédit, transformation, artisanat, etc.) de la vie rurale.

La nouvelle approche du conseil agricole et rural part du principe de la reconnaissance des producteurs comme premiers acteurs de l'amélioration de leurs systèmes de production et de l'aménagement de leurs terroirs. Pour ce faire, le conseil agricole doit:

- partir du «savoir-faire» des producteurs pour les aider à améliorer leur environnement socio-économique et agro écologique;
- impliquer les utilisateurs dans tout le processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation du conseil;



- accompagner les OP pour identifier leurs besoins en appui conseil, et sélectionner, formuler et négocier leurs priorités;
- être réalisé par des conseillers agricoles comptables de leurs résultats devant les producteurs et leurs OP à travers un mécanisme de contrat signé entre les OP et l'ANCAR;
- être basé sur un référentiel technique répondant effectivement aux besoins et demandes des producteurs grâce à la création d'une instance de concertation tripartite et décentralisée: ANCAR/recherche/OP à travers le Cadre local de concertation des organisations de producteurs (CLCOP).

Il y a une implication effective des OP des collectivités locales et du secteur privé dans la prise de décisions, dans le financement et dans la gestion de l'ANCAR. Ceci modifie fondamentalement les anciennes relations entre les producteurs et les agents fournissant le conseil.

Cependant, au sein de l'ANCAR, les OP n'ont que trois représentants au Conseil d'administration et ne sont pas en mesure aujourd'hui d'influencer significativement la manière dont l'ANCAR est gérée. Le Ministère de tutelle a une forte influence sur la gestion de l'Agence. Ceci ne changera pas tant que l'État sera l'actionnaire majoritaire de l'ANCAR.

Il était prévu que les organisations de producteurs seraient majoritaires au capital et au Conseil d'administration à la fin de la première phase. Cela ne s'est pas produit et, en 2017, l'État est toujours majoritaire. L'ANCAR, dépendant du budget de l'État, connaît des contraintes financières et ne peut pas exécuter toutes les activités jugées pertinentes. Il reste à espérer que la participation majoritaire des producteurs au Conseil d'administration prévue pour se produire pendant la deuxième phase permettra de redynamiser la gestion de l'Agence.

3.4.4 Les mécanismes de formulation et de satisfaction de la demande de conseil agricole

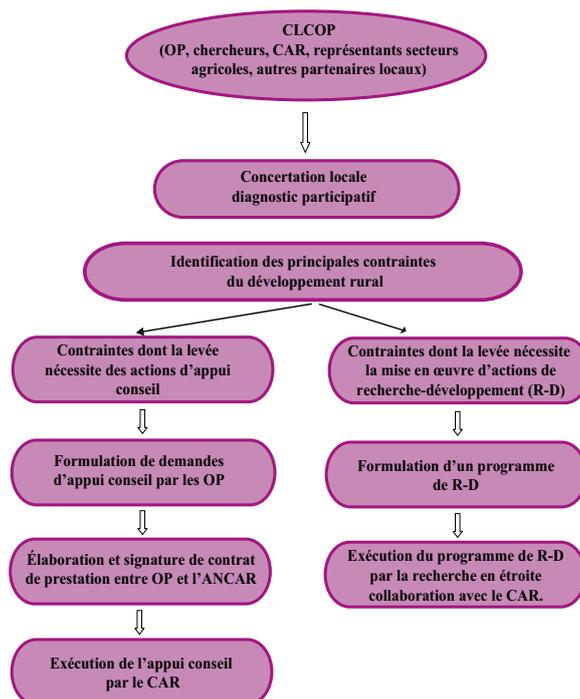
D'après le Manuel des procédures techniques de l'ANCAR, au niveau de la communauté rurale (CR), le programme de conseil agricole et rural est bâti sur la «demande des producteurs». Cette demande est déterminée à partir d'un diagnostic réalisé par les producteurs, l'unité locale de l'ANCAR, à savoir le Conseil agricole et rural (CAR), et les autres acteurs du développement rural de la zone à travers le CLCOP.

Le schéma ci-après résume les différentes étapes du mécanisme d'identification, de formulation, de négociation et de satisfaction de la demande d'appui conseil:

Ce mécanisme de formulation et de satisfaction de la demande de conseil est une innovation majeure en ce sens qu'il privilégie l'approche participative/ascendante d'identification des besoins prioritaires d'appui conseil et formalise la satisfaction de la demande sur une base contractuelle avec un libre choix des prestataires par les utilisateurs.

Les activités de conseil agricole et rural identifiées lors de ces diagnostics font l'objet de contrats annuels ou pluriannuels entre les OP concernées et l'ANCAR. Les activités programmées sont consignées dans un programme technique annuel concernant souvent cinq grandes activités: appui conseil, information/communication, formation, intermédiation et recherche-développement. Les contrats sont signés par le CAR régional et le président de l'OP concernée et visés par le président du CLCOP et le président du Conseil rural. Ces contrats présentent les activités du CAR, les résultats attendus, le budget, les engagements de chaque partie contractante (OP, ANCAR) et les indicateurs de suivi.

Fig. 5 - Le mécanisme de formulation et de satisfaction



Box 6. Le processus d'élaboration du programme de conseil agricole et rural au niveau de la communauté rurale

Le processus d'élaboration du programme de conseil agricole et rural de la communauté rurale (CR) comprend cinq étapes: 1) l'établissement de la situation de référence du conseil agricole et rural; 2) la préparation du diagnostic; 3) le diagnostic; 4) l'analyse de la demande; et 5) l'élaboration et la mise en œuvre du programme de conseil agricole et rural

La situation de référence du conseil agricole et rural est faite au niveau de la communauté rurale choisie sur la base de la situation de référence de la région réalisée par une agence d'exécution technique (AET) contractée par l'ASPRODEB. Cette situation de référence de la communauté rurale est le point de départ du processus d'élaboration du programme de conseil agricole et rural.

Le diagnostic est préparé par un groupe restreint de personnes (représentants des OP/CLCOP, l'équipe régionale de l'ANCAR, le représentant du conseil rural, et les services techniques intervenant dans la communauté rurale). Pour le diagnostic en tant que tel, c'est le CLCOP qui est le maître d'œuvre et qui invite les différents acteurs à l'appuyer pour réaliser le diagnostic et élaborer un programme d'actions avec les producteurs et le CAR.

FAO/Banque mondiale, 2005

Dans ce processus, le CLCOP joue un rôle important, car il a pour mandat de:

- (i) servir de cadre de concertation entre les OP pour harmoniser leurs positions ou pour définir et mener l'ensemble des activités d'intérêt commun;
- (ii) sélectionner les projets proposés par les OP, suivre et évaluer les projets approuvés;
- (iii) assurer la représentation des producteurs dans les projets et programmes de développement et auprès des autres partenaires au développement: services publics, ONG, institutions publiques d'appui au monde rural, conseil régional, et structures de formation.

3.5 Un mécanisme de financement innovant

Des éléments clés de financement innovant du système d'appui conseil basé sur la demande sont à noter:

- le **Fonds des services ruraux régis par la demande** géré par l'ASPRODEB est ouvert à toutes les OP qu'elles soient de niveau local ou régional;
- l'ANCAR et son personnel deviennent **redevables et comptables de leurs résultats devant les producteurs** par divers mécanismes:
 - a) le processus de définition de la demande par les OP au niveau des communes;
 - b) la contractualisation de services d'appui conseil dont les OP ont le libre choix de prestataires d'appui conseil; et
 - c) les producteurs et leurs OP qui évalueront le conseil agricole prodigué et, selon leur degré de satisfaction, adapteront leurs contributions financières ou autres au fonctionnement de l'ANCAR.

Ainsi, au niveau de la communauté rurale, le cadre de concertation ANCAR-OP-recherche permet, autour des OP, de conduire un diagnostic partagé pour identifier les besoins en conseil agricole et rural des paysans et les thèmes de recherche. Le programme du conseiller agricole provient de ce fait du diagnostic participatif. La mise en œuvre du programme de conseil agricole et rural se réalise désormais sur la base de contrats signés entre une ou plusieurs OP et l'ANCAR. Dans ce cadre, **les OP contribuent au financement du programme du conseil agricole**. Leur contribution est déterminée dans le cadre du contrat et son niveau sera fixé au cas par cas. L'ANCAR assure toujours le conseil agricole pour les producteurs les plus démunis ou non organisés.



Chapitre IV. LA MISE EN ŒUVRE DU PSAOP ET L'ANALYSE DES RÉSULTATS ET IMPACTS

Différents aspects positifs peuvent être soulignés: le passage de la vulgarisation au conseil agricole et rural décentralisé, la mise en place d'un dispositif pérenne à travers l'ANCAR, la génération d'innovations technologiques par l'ISRA et l'ITA et, enfin, l'émergence de services privés reconnus par les différentes évaluations du PSAOP. Cependant, il est à noter un niveau de satisfaction mitigé sur les services de l'ANCAR et un faible relèvement du niveau de vie économique et social des producteurs. Cela est dû au fait que l'État a manqué de volonté politique dans la mise en œuvre, notamment, de la composante relative au service agricole.

4.1 De la vulgarisation descendante au conseil agricole et rural décentralisé

Les rapports d'évaluation des phases I et II du PSAOP font ressortir le bilan ci-après:

Le PSAOP 1 a permis de créer une Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR) qui est gérée conjointement par les OP et les entreprises agroalimentaires privées. Par le biais de l'ANCAR, le PSAOP a remplacé le modèle directif de diffusion de paquets techniques par un appui régi par la demande aux besoins des producteurs. L'ANCAR intervient dans 144 communautés rurales, où 105 conseillers agricoles et ruraux assistent les OP dans la formulation et la mise en œuvre des activités de développement agricole, dans le cadre de modalités contractuelles. Dans le PSAOP 1, plus de 3 000 contrats ont été exécutés pour une valeur totale de 365 millions FCFA, y compris une participation financière des producteurs s'élevant à 131 millions FCFA (36 pour cent). Les activités d'appui conseil ont profité à plus de 1 460 OP, soit 24 000 producteurs comme bénéficiaires directs et près de 54 000 personnes comme bénéficiaires indirects. Ces programmes de conseil agricole abordent un grand nombre de problèmes et d'activités allant des techniques agricoles et d'élevage à l'organisation et à la gestion des OP. En outre, l'ANCAR joue un rôle d'intermédiaire important entre les producteurs et les autres fournisseurs de services pour les questions qui ne relèvent pas des compétences principales de l'ANCAR. Cela facilite la contractualisation pour des services qui ne sont pas offerts par l'ANCAR.

4.2 La mise en place d'un dispositif pérenne

Les mécanismes d'identification, de formulation, de négociation et de satisfaction de la demande de conseil agricole déroulés durant la mise en œuvre du PSAOP sont la résultante d'actions de volonté de partenariat entre les acteurs, à savoir:

- la création par l'ASPRODEB de 144 cadres locaux de concertation des OP (CLCOP) et de 11 cadres régionaux de concertation des ruraux (CRCR);

- la domiciliation des CAR de l'ANCAR dans les communautés rurales (CR) dotées de CLCOP;
- la systématisation des diagnostics participatifs au niveau de chaque CLCOP pour l'identification des principales contraintes des besoins d'appui conseil et la formulation de sous-projets à mettre en œuvre;
- la **mobilisation des fonds alloués à l'ASPRODEB** par la Banque mondiale destinés au renforcement des capacités des OP et le financement des sous-projets identifiés. En 2010, sur les 320 CR, 317 sont dotées de CLCOP dont 263 CLCOP (soit 83 pour cent du dispositif) ont reçu des fonds leviers d'un montant global de plus d'un milliard FCFA mis à la disposition d'environ 15 800 OP;
- l'ANCAR a été active dans la promotion des filières agricoles, des systèmes d'élevage, l'appui à la gestion durable des terres, et le renforcement de capacité des acteurs;
- la mobilisation des **Fonds des services ruraux régis par la demande** (FSRRD) pour le financement de la formation et des échanges d'expériences entre les OP, la mobilisation de services spécifiques de conseil agricole et rural non couverts par l'ANCAR ou la recherche, l'appui à la mise en œuvre d'innovations. Trois mille huit cents (3 800) contrats avaient été signés entre l'ANCAR et des OP de base à la clôture de la première phase du PSAOP et ces contrats ont contribué en moyenne à hauteur de 20 pour cent au financement des CAR;
- le montant total alloué par la Banque mondiale pour le renforcement des capacités des OP, le financement des sous-projets et le financement des services de conseil agricole, l'appui à la mise en œuvre d'innovations et la formation est de 964 000 000 FCFA.

Bien qu'étant une composante essentielle du PSAOP, l'ANCAR est celle qui a eu le plus de difficultés à atteindre les indicateurs qui lui étaient fixés dans le PSAOP2. Cette contreperformance est liée au fait que l'agence n'a pas pu effectuer un déploiement du conseil sur l'ensemble des 320 communautés rurales et exercer pleinement son rôle d'agence d'exécution tel qu'il a été défini (PSAOP, juin 2011).

L'ANCAR a cherché à développer la complémentarité avec les autres acteurs du conseil, notamment avec la SAED, la SODAGRI et la SODEFITEX. Il est à noter que les OP utilisent leurs propres réseaux de prestataires de conseil ainsi que des prestataires privés pour les projets financés par des partenaires extérieurs dans le cadre de la coopération internationale.

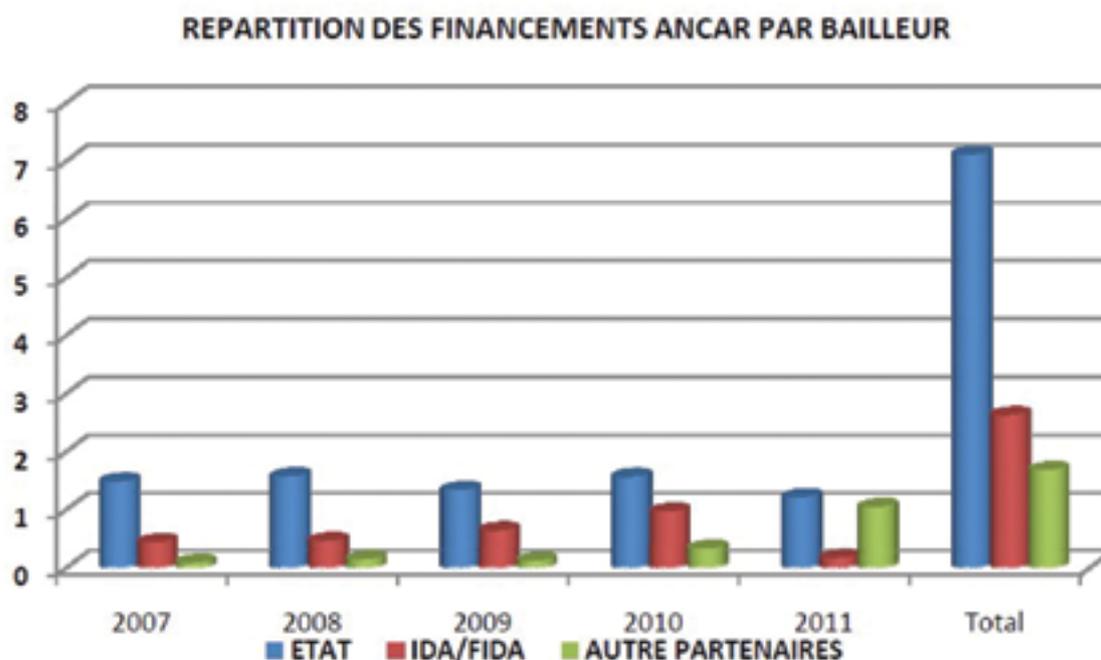
De nombreux agents ont quitté l'agence et n'ont pas été remplacés. Les critères de qualification qui étaient à la base de la nomination à des postes de responsabilités ne sont plus respectés avec la même rigueur qu'au début.

Les facteurs expliquant les performances de l'ANCAR se résument comme suit: la réduction des ressources de 500 à 250 millions pour le Fonds national de développement agro-sylvo-pastoral (FNDASP); le déséquilibre dans l'allocation budgétaire entre direction et régions; l'instabilité institutionnelle tant au niveau de l'ANCAR que du ministère; et le transfert d'agents vers d'autres structures.

Il faut toutefois souligner que là où l'ANCAR a pu se déployer, ses services sont appréciés par les responsables des CLCOP et les OP partenaires. L'influence du conseil sur l'amélioration des productions et de la productivité ainsi que la diversification des activités par l'accès à des services techniques et non techniques ont été bénéfiques et ont permis une meilleure productivité.

À travers l'action des conseillers au niveau des communautés rurales, l'ANCAR a développé un réseau de partenariats avec les projets et programmes intervenant dans les mêmes zones. Elle montre ainsi sa capacité à diversifier ses sources de financement pour assurer le conseil à la base (PSAOP, juin 2011).

Fig. 6 - Répartition des financements de l'ANCAR



FAO/Banque mondiale, 2005

4.3 La génération d'innovations technologiques par l'ISRA et l'ITA

Les moyens financiers consentis par la Banque mondiale et le Gouvernement du Sénégal (contrepartie) ont permis à l'ISRA et l'ITA de renforcer leurs capacités et d'obtenir des résultats.

L'ISRA a pu redimensionner ses infrastructures, assainir sa gestion financière, se doter d'un réseau informatique de gestion permanent et combler son déficit de chercheurs en s'offrant les services d'allocataires de recherche. Le redimensionnement du dispositif de recherche et son nouveau mode de financement, ainsi que des actions de sensibilisation auprès des chercheurs pour les inciter à formuler et soumettre au financement du FNRAA des projets fédérateurs incluant plusieurs partenaires, ont contribué à déclencher des avancées significatives dans l'effort de recherche et la génération d'innovations technologiques mises à la disposition de l'ANCAR et des OP. Les résultats ont donc été bénéfiques et été adoptés pour l'essentiel par les producteurs.

L'ITA a pu restaurer ses infrastructures à usage de bureaux et laboratoires et se doter d'équipements modernes d'analyse. Les mêmes actions de sensibilisation auprès des chercheurs sur le FNRAA ont permis de générer des innovations technologiques dans le domaine agro-alimentaire. Les innovations technologiques transférées aux services de conseil agricole et rural sous forme de brochures (fiches techniques) sont au nombre de 37 à la fin du PSAOP.



Les innovations technologiques concernent:

Pour l'ISRA:

- de nouvelles variétés de riz, mil, niébé et maïs;
- des techniques d'élevage des petits ruminants et de la volaille;
- des techniques d'amélioration de l'alimentation des bovins laitiers et d'embouche.

Pour l'ITA:

- des techniques de conservation et de transformation de produits de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la cueillette.

Le partenariat développé par l'ISRA et l'ITA avec les OP est effectif à travers les actions de diagnostic participatif entreprises au sein des Cadres locaux de concertation des OP (CLCOP) ou des Cadres régionaux de concertation des ruraux (CRCR) et ce partenariat de proximité entre chercheurs, conseillers agricoles et OP réclamant des services a été concrétisé par la signature de contrats de prestations.

Il convient de signaler que les leçons tirées du processus de transfert des innovations techniques générées font ressortir l'insuffisance des tests de démonstrations et d'adoption préalables. Ces tests sont importants d'autant plus que le producteur «adopte et applique plus ce qu'il voit que ce qu'il entend».

4.4 L'émergence de services privés

Les mécanismes régis par la demande ont favorisé l'émergence de services privés. Les changements institutionnels et organisationnels introduits par le PSAOP ont considérablement contribué à faire évoluer la fourniture de services agricoles aux approches centralisées et descendantes vers une approche plus régionalisée et régie par la demande. De nombreux ateliers regroupant plusieurs parties prenantes et représentants de producteurs ont été organisés en vue de préparer des activités pour ensuite procéder à leur évaluation et en tirer les enseignements. Certaines initiatives du CNCR, comme le projet test axé sur la production d'arachide de qualité, ont également promu l'idée de fourniture de services par des organismes privés, grâce à l'élargissement du partenariat.

Il est trop tôt pour mesurer l'impact économique de telles évolutions, particulièrement sur la productivité, mais les évaluations externes des bénéficiaires de services agricoles indiquent que les programmes basés sur la demande et les services agricoles fournis répondent effectivement aux besoins et préoccupations des producteurs et productrices. Cependant, le secteur privé a été laissé à l'arrière-plan dans la mesure où il n'y a pas eu une institutionnalisation de son implication dans le processus de mise en œuvre du programme.

4.5 Un niveau de satisfaction mitigé sur les services de l'ANCAR

Le niveau de satisfaction des OP par rapport aux services d'appui conseil de l'ANCAR est très mitigé. En effet, les études menées pour mesurer l'impact du PSAOP révèlent des résultats assez contrastés⁶. L'ANCAR devrait fournir aux ruraux les services de conseil agricole et rural de base relevant de ses compétences. Elle a également pour objectif de mettre en relation les producteurs avec les institutions publiques (sociétés régionales de développement rural, instituts de formation et de recherche) ou des prestataires privés (consultants individuels, OP, associations, ONG, bureaux d'études), répondant aux qualifications demandées. Seulement 7,33 pour cent des répondants ont déclaré connaître l'ANCAR.

Cinquante-six pour cent des OP trouvent bons les conseils divulgués par les CAR de l'ANCAR et 16 pour cent trouvent qu'ils n'ont été d'aucune utilité. L'ANCAR ne délègue pas très souvent ses services à un prestataire car seulement 10 pour cent des OP ont déclaré avoir reçu des prestataires envoyés par l'agence et, globalement, ces prestations sont jugées satisfaisantes car seulement quatre pour cent des OP ont affirmé le contraire.

Les conseils reçus de l'ANCAR n'ont pas permis d'améliorer la production agricole des membres des OP; huit pour cent des OP font état de leur satisfaction alors que le reste affirme un impact presque nul. Une proportion de 19 pour cent estime qu'il y a une parfaite adéquation entre les préoccupations des petits producteurs et les conseils reçus de l'ANCAR, 30 pour cent jugent l'adéquation moyenne et 26 pour cent affirment une absence totale d'adéquation entre les besoins et les conseils divulgués. Dans l'ensemble, les OP se déclarent non satisfaites des prestations de l'ANCAR et une note moyenne de 9/20 lui a été attribuée (PSAOP, 2008, p. 79).

4.6 Le niveau de vie économique et social n'a pas été relevé de façon nette

Dans les communautés rurales, grâce aux CAR, les producteurs et productrices ont pu bénéficier d'informations, de conseils et d'appuis fort utiles, mais cela n'a pas eu d'importantes répercussions en termes d'augmentation de la productivité ou sur la sécurité alimentaire. Les réponses apportées aux problèmes des producteurs étaient insuffisantes et les CAR n'ont pas pu répondre à toutes leurs sollicitations.

Il a parfois manqué un interlocuteur efficace. Les producteurs avaient besoin de conseils plus spécialisés et l'ANCAR n'a pas suffisamment joué son rôle d'intermédiaire vers d'autres acteurs. Par ailleurs, ce sont certains producteurs aux revenus plus élevés qui ont réellement bénéficié des services des CAR, à l'exemple des producteurs de semences certifiées d'arachide qui ont la possibilité de prendre en charge financièrement les CAR.

D'après un producteur interviewé, «en Casamance, l'ANCAR n'a pas disposé de toutes les expertises nécessaires pour pouvoir apporter un conseil. Par exemple, sur la multiplication des semences, nous avons dû former nous-mêmes le CAR (renforcement de capacités) pour que ses conseils puissent impacter sur la productivité au niveau de l'exploitation familiale. Sur des thèmes divers (production, collecte, conditionnement, commercialisation), il y a eu des facteurs de réussite liés à la mise en relation suscitée par le CAR.»



4.7 L'État a manqué de volonté politique dans la mise en œuvre

Les OP ont été responsabilisées à travers leur entrée dans le Conseil d'administration de l'ANCAR, du FNRAA et d'autres instances. L'État a occupé une place importante au début avec un processus qui devait l'amener à céder la gestion des services agricoles au fur et à mesure aux autres acteurs que sont les OP et le secteur privé mais cela n'a pas été le cas.

4.8 Le processus a renforcé la responsabilité politique des OP

Une autonomisation politique a été acquise à travers la négociation de contrats et les prises de décisions au niveau local. Le nouveau système a eu un effet positif et vérifiable, ceci à travers la mise en place des CLCOP. L'ensemble des formations a permis de forger une véritable conscience paysanne. Les autorités n'ont pas été en phase avec cette avancée des OP, ou n'ont pas été à la hauteur, ou n'ont pas voulu jouer le jeu. Il y a eu un déphasage. Ce processus n'a pas été maîtrisé par les services techniques au niveau local. Entre 2000 et 2012, la volonté politique n'était pas réelle. Il y a eu un «musellement» du mouvement paysan de la part des autorités qui ont adopté une approche: «ceux qui ne sont pas avec moi sont contre moi!». Il y a eu un refus de dialogue alors qu'avec les autorités précédentes, avant l'alternance de 2000, il existait un véritable dialogue, selon un producteur interviewé qui fait référence à l'époque où l'État, par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture, avait décidé de ne plus collaborer avec le CNCR à cause de son implication dans les assises nationales regroupant divers acteurs politiques et de la société civile.



Chapitre V. LES CONCLUSIONS ET LES LEÇONS TIRÉES DU PSAOP

Ce chapitre expose les leçons tirées et les stratégies d'amélioration soulignées par l'étude et les personnes interrogées.

5.1 Le passage de la vulgarisation au conseil

5.1.1 Quelques facteurs favorables et défavorables au changement

Quelques facteurs clés ont favorisé le changement et le processus parcouru. Le Sénégal se trouvait dans une période de réformes des politiques. Les partenaires techniques et financiers étaient de plus en plus favorables aux OP. Par ailleurs, les OP proposaient une offre paysanne basée sur l'expérience de la FONGS qui avait pu développer des services de conseil agricole et rural à la demande de ses membres.

Il y a eu une forte progression en termes de démocratisation et la société civile a connu une montée en puissance. Au sein de la Banque mondiale, des hommes et des femmes étaient convaincus du rôle important que pouvaient jouer les OP. Grâce à la complicité développée entre dirigeants paysans, agents de l'administration publique et experts et consultants de la Banque mondiale, un dialogue politique s'est instauré entre l'État, les OP et la BM et a été porté par des leaders charismatiques, à l'image de Mamadou Cissokho, alors président du CNCR. Pour la première fois en Afrique de l'Ouest, un gouvernement a accepté que des fonds publics soient mis à la disposition des OP et gérés directement par elles, sous forme de rétrocession de fonds publics à travers l'ASPRODEB.

Cependant, il est à noter quelques difficultés. En effet, les trois partenaires autour d'une même table (gouvernement-OP-bailleurs de fonds) ne sont pas au même niveau d'information et de reconnaissance. Les OP n'avaient pas encore les capacités techniques et organisationnelles pour discuter et négocier d'égal à égal avec les autres acteurs. Le programme avec la FAO a constitué une opportunité de renforcement de ces capacités. Ainsi, il y a eu mobilisation d'une expertise non paysanne par les paysans pour se préparer au dialogue.

5.1.2 Le producteur revient au centre

Les producteurs et productrices se sont sentis plus valorisés car il est tenu compte de leurs savoirs. Il leur est fourni un appui lorsqu'ils rencontrent un blocage. Le PSAOP est une très grande innovation en termes de montage institutionnel et financier en faveur des producteurs hommes et femmes et de leurs OP; il s'agit d'une réponse à une vieille revendication: la revalorisation de l'identité paysanne à travers son savoir-faire et son savoir-être. Le producteur était devenu le centre de gravité. «C'était révolutionnaire! Nous sommes parvenus à construire notre système et ce n'est pas un européen qui l'a construit. C'est l'œuvre d'une réflexion paysanne. C'est notre fierté!». Le paysan a une connaissance

à diffuser et cela a été accepté par les autres acteurs que sont le gouvernement, la recherche, les services d'appui conseil et les bailleurs de fonds.

Les OP nationales et leurs dirigeants nationaux, autour du CNCR, ont réussi non seulement à être des partenaires durant les négociations sur le nouveau système d'appui conseil, mais en ont également conçu de façon substantielle la structure innovante. Cette conception place les OP au centre, avec un rôle clé dans la gouvernance de l'ANCAR et l'offre de services d'appui conseil ainsi que dans la stratégie en direction de la demande puisqu'elles gèrent l'ASPRODEB au niveau national et les CLCOP au niveau communautaire.

5.2 Sa mise en œuvre pose problème

5.2.1 Un recul dans la volonté politique

La mise en œuvre ne s'est pas effectuée telle que prévue car il y a eu une transition politique. Les autorités qui avaient négocié ont été remplacées par d'autres lors de l'alternance politique survenue en 2000. Le principe d'autonomie de la société n'a plus été respecté. Le Conseil d'administration de l'ANCAR n'a rien pu faire pour empêcher cela.

L'utilisation des ressources n'a pas été du ressort du CA, mais plutôt du Ministère de l'agriculture alors que cela n'était pas prévu ainsi. Il y a eu une instrumentalisation de la structure ANCAR par les autorités étatiques. Les responsables des OP qui siégeaient n'ont pas été à la hauteur de l'enjeu et n'ont pas pris leurs responsabilités. Mais ils étaient également dans la minorité au sein du CA.



© FAO/Ivo Baldieri

Dans le schéma initial, le CNCR devait évaluer l'ANCAR et les CLCOP évaluaient le travail des CAR. Tous les financements sont allés pour la coordination au niveau de l'ANCAR au niveau national, alors qu'une partie devait aller au niveau des régions. Il y a eu une perte de repères sur les missions de l'ANCAR. Il y a eu un refus de dialogue de la part du nouveau gouvernement alors que la concertation est un principe à partir duquel il est possible de tout régler. Pourtant, le schéma du PSAOP est théoriquement un modèle achevé. «C'est bien pensé, mais c'est dans la mise en œuvre qu'on a échoué», notamment par des déviations et un financement pas assez conséquent.

5.2.2 L'ANCAR a dévié de sa mission

Au fur et à mesure de sa mise en œuvre, l'ANCAR a dévié de sa mission de conseil pour être un bras utilitaire du Ministère de l'agriculture. La démarche progressive dans la construction du dispositif de l'ANCAR n'a pas été respectée. Il y a eu une instrumentalisation de l'ANCAR par l'État. Alors qu'il devait être un instrument des producteurs, il est devenu une «SODEVA bis». La nomination des responsables de l'ANCAR s'est faite sans que les producteurs et leurs organisations puissent intervenir sur le choix, contrairement à ce qui était prévu par les textes.

L'ANCAR s'est impliquée dans la mise en œuvre des programmes spéciaux initiés par les autorités publiques, à l'image du programme manioc en 2008-2009. Lorsque les producteurs ont rappelé que cela ne faisait pas partie des missions de l'ANCAR de mener ce type de programmes, les responsables de l'ANCAR ont répondu qu'il n'est pas pensable de refuser d'exécuter une mission confiée par la tutelle, ce qui veut dire que **«l'ANCAR est devenu un instrument des pouvoirs publics»**.

5.2.3 Un financement plus conséquent du conseil était nécessaire

Le transfert vers la prise en charge du financement par les producteurs devait se faire de façon plus progressive. Les OP n'ont pas encore un volume financier leur permettant de payer entièrement le conseil. Il aurait fallu en amont préparer les OP à tirer des revenus substantiels de la production à l'écoulement, sur la base de prélèvements au niveau des membres. La prise en charge financière ne peut pas se faire du jour au lendemain, et doit être différencié entre filières rémunératrices et non-rémunératrices.

Il a manqué un programme d'investissement pour accompagner la vision et les réformes. Malgré les ressources attribuées au niveau de l'ASPRODEB, les investissements en direction des OP ont été insuffisants. La vision était là, les réformes aussi, mais il a manqué les investissements conséquents au niveau des structures locales, notamment par la présence suffisante de CAR compétents. Pour arriver à formuler sa demande, le producteur a besoin d'être informé sur les possibilités existantes. En effet, il n'est pas possible de répondre à une demande qui n'est pas formulée! Par ailleurs, «on ne peut pas demander ce qu'on ne connaît pas» (ex-directeur de l'ANCAR).

Cependant, même si le producteur accède à l'information, il peut arriver qu'il demande quelque chose que le CAR ne peut pas lui donner et la sollicitation d'autres acteurs aura un coût. Le conseil risque de correspondre aux ressources: «Tu as 100 FCFA on te donne un conseil pour 100 FCFA, tu as 10 000 FCFA, on te donne un conseil équivalent!». Et pourtant en tant que citoyen, le producteur peut aspirer à ce qu'il y a de mieux.

Les fermes agricoles, clé en main, financées dans le cadre du programme Retour vers l'Agriculture (REVA) à coup de milliards de FCFA avec un accès sur le marché extérieur, des infrastructures, y compris des logements, un accès aux banques, un système de goutte à goutte, des pistes, un appui

conseil de qualité, du personnel pour la gestion des programmes, etc. sont un exemple d'une forte implication de l'État dans un appui pour créer des conditions extrêmement favorables en termes d'environnement de la production. Pourquoi ne pas le faire pour les petits producteurs et productrices qui sont restés au village? Cela pose de façon globale la question de la citoyenneté en lien avec le conseil agricole. Vu sous cet angle, le Conseil agricole et rural (CAR) peut alors apparaître comme «l'instituteur, le professeur d'université ou le médecin du poste de santé, que l'État prend en charge, en tant que service public».

Le CAR ne doit pas être nécessairement un service public, mais l'État devrait assurer qu'il y a des biens services accessibles par tout le monde, particulièrement les petits producteurs. La finalité des mécanismes financiers est que les OP en bénéficient afin de choisir elles-mêmes les services dont elles veulent profiter (publics ou privés). Une des limites du modèle est liée au fait que la contractualisation était trop liée à l'ANCAR. C'est au niveau de cette structure que se fait la prise en charge financière du conseil. Il n'a pas été prévu un mécanisme qui permette aux OP de bénéficier de financements mis à la disposition de l'ANCAR pour les services de conseil par des prestataires autres que l'ANCAR. Ainsi les OP n'étaient pas en mesure de contracter avec d'autres prestataires sauf en utilisant leurs propres ressources financières qui sont insuffisantes.

5.3 Quelques pistes pour améliorer

5.3.1 Le financement du conseil, un droit citoyen

Pour certains acteurs, l'État doit s'impliquer dans le financement du conseil au bénéfice des petits producteurs qui ne peuvent qu'apporter une contribution à la mesure de leurs possibilités. Les producteurs devraient être accompagnés, comme c'est le cas dans le secteur de la santé et de l'éducation. Les services doivent être assurés pour les petits producteurs comme c'est le cas pour les autres citoyens.

L'État doit assurer sa mission de promouvoir et soutenir une diversité de services d'appui conseil publics et privé afin qu'ils puissent répondre aux demandes multiples des petits producteurs et productrices. Le monopole de fait par une structure unique comme l'ANCAR constitue un frein dans la mesure où cela crée une forte dépendance et facilite la possibilité d'une instrumentalisation par l'État. Aussi, par la diversification de l'offre, l'ANCAR aurait pu aussi mieux jouer son rôle d'intermédiation avec les autres fournisseurs d'appui conseil.

Une piste à explorer serait celle du secteur privé qui pourrait assurer non seulement une partie des services d'appui conseil, mais aussi une partie de ses financements, notamment dans le cadre des interprofessions des filières, en contrepartie, éventuellement, d'avantages fiscaux octroyés par l'État.

Il en est de même pour les services de financement ruraux ou bien encore les infrastructures de mise en marché. Le paiement des prestataires de services de conseil, y compris les CAR de l'ANCAR, par le CLCOP ou les OP serait un schéma plus adapté pour institutionnaliser effectivement le rapport entre les paysans et les prestataires de services. Cela permettra également de responsabiliser les prestataires et les conseillers envers les producteurs.

Il y aurait ainsi un mécanisme de financement plus adéquat qui contribuerait fortement à renforcer le pouvoir des agriculteurs, de leurs organisations et des communautés rurales. Le fournisseur de services cherchera à obtenir la reconnaissance de ceux qui le payent; si une partie du paiement du

service provient des usagers, celui qui l'offre est obligé d'être à leur écoute et de chercher à les satisfaire, en particulier si une part du paiement dépend de la satisfaction de celui qui le reçoit. La participation financière des usagers fait que celui qui offre le service ne doit pas seulement rendre des comptes à celui qui le finance majoritairement mais aussi à ceux qui en bénéficient et y contribuent partiellement (Neuchâtel, 2002).

5.3.2 Une décentralisation de la gouvernance

Pour certaines personnes interviewées, il faudrait prendre certaines précautions si c'était à refaire: mieux décentraliser l'ANCAR et mieux décentraliser le CAR, s'assurer qu'il soit davantage lié aux CLCOP, renforcer les rôles des OP au niveau local, de la communauté rurale, du Conseil régional et des fédérations régionales. Ainsi, les prestataires devraient être soutenus financièrement selon leurs performances.

Les CAR de l'ANCAR ainsi que les autres prestataires doivent être sanctionnés positivement et négativement selon leurs performances, au-delà des évaluations de projets classiques.

Une meilleure définition du rôle de chacun est également nécessaire. Le rôle de l'ASPRODEB pourrait être de renforcer les OP afin de mieux travailler avec les prestataires d'appui conseil, ceci à travers la sensibilisation et le renforcement de capacités des OP à la base. Il faut arriver à ce que les CLCOP «soient les patrons des prestataires d'appui conseil», ce qui n'est possible que si les CLCOP détiennent effectivement le financement du conseil.

La pérennisation institutionnelle et financière du système pose aujourd'hui problème, mais c'est toujours une volonté de la part des producteurs: «Nous avons sué sang et eau pour mettre en place les instruments. Nous devons retrouver notre force d'hier: anticipation, interpellations, mobilisation, à commencer par les CLCOP».

5.3.3 Le retour de la concertation et du dialogue

Il est nécessaire qu'il y ait à nouveau une réelle volonté politique, des concertations, le retour du dialogue et une évaluation de tous les instruments. C'est un passage obligé pour pouvoir aller de l'avant. «D'où venons-nous, qu'est-ce qui bloque, comment avancer?»

Certains notent la frilosité des OP à assumer leur fonction en restant le plus souvent sur le registre de l'évitement des conflits. La négociation est aussi une question de rapports de force à construire entre les différents acteurs pour amener l'État à avancer au niveau national comme au niveau décentralisé. Il y a eu un déficit d'informations sur les politiques sous-régionales, les politiques agricoles au niveau national et le lien entre les différents niveaux.

Le nouveau système tel que pensé au départ avec la forte implication des OP dans la réflexion est une idée très généreuse et noble qui doit être conservée. L'alternance politique survenue en 2012 et l'arrivée d'un nouveau gouvernement qui semble plus ouvert au dialogue avec les producteurs, peut offrir une nouvelle opportunité pour concrétiser l'ambition d'un conseil agricole adapté aux enjeux et défis du monde rural.



Bibliographie

- AMEUR, C.** 1994. Vulgarisation agricole, approches et orientations. *Équilibre alimentaire, agriculture et environnement en Méditerranée*, Série A /n°24.
- CISSOKHO, M.** 2009. *Dieu n'est pas un paysan*. Grad/Présence Africaine, Paris.
- DIAGNE D.** 1994. *Situation et évolution des organisations paysannes et rurales: le Sénégal*, Réseau Gao.
- FAO/Banque mondiale.** 2005. Rapport de mission, composante conseil agricole et rural (ANCAR), 23 mai-18 juin 2005.
- CHRISTOPLOS, I.** 2011. *Mobiliser les potentialités de la vulgarisation rurale et agricole*. Rome, FAO et GFRAS.
- Groupe de Neuchâtel.** 2002. *Note de cadrage sur le financement du conseil agricole et rural*. Lindau, Suisse. Agridea.
- MCKEON N.** 2002. *Organisations paysannes et développement national: l'expérience du Conseil national de concertation et de coopération des ruraux au Sénégal (CNCR)*. Rome, FAO.
- Ministère de l'agriculture.** 1998. *Lettre de politique de développement institutionnel du secteur agricole, 1998/1999*. Dakar, Sénégal.
- NGOM, Yacine.** 2006. *Impact de l'intervention de l'Agence nationale de conseil agricole et rural sur les organisations de producteurs de la communauté rurale de Mpal*. Mémoire de DEA, Université Gaston Berger, de Saint-Louis, Sénégal.
- PSAOP.** 2002. *Projet des services agricoles et organisations de producteurs – Aide-mémoire de la mission de revue à mi-parcours du 07 au 18 octobre 2002*. Dakar, Sénégal.
- PSAOP.** 1999. *Document de projet des services agricoles et organisations de producteurs – Phase I*. Dakar, Sénégal.
- PSAOP.** 2004. *Projet des services agricoles et organisations de producteurs – Aide-mémoire de la mission de supervision du 28 juin au 2 juillet 2004*. Dakar, Sénégal.
- PSAOP.** 2005. *Document de projets des services agricoles et organisations de producteurs – Phase II*. Dakar, Sénégal.
- PSAOP.** *Bilan et acquis de la composante OP du PSAOP I*. Séminaire national d'information et de partage, 23-27 juillet 2007, Mbodiène, Sénégal.
- PSAOP.** 2008. *Analyse de la situation de référence de l'étude d'impact du programme des services agricoles et organisations de producteurs-phase 2 (PSAOP II)*. Dakar, Sénégal.
- PSAOP.** 2011. *Rapport d'évaluation finale du PSAOP II – Version finale*. Dakar, Sénégal.

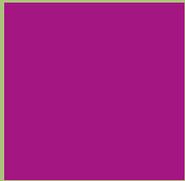
PSAOP II. 2005. *Étude d'impact social du PSAOP 2. Rapport final.* Dakar, Sénégal.

PSAOP II. 2008. *Rapport annuel d'activités: janvier-décembre 2007.* Dakar, Sénégal.

PSAOP II. 2010. *Sixième mission de supervision et d'appui à la mise en œuvre – Aide-mémoire conjoint gouvernement-IDA-FIDA.* Dakar, Sénégal.

Sites utiles

ANCAR:	http://www.ancar.sn/
ASPRODEB:	http://www.asprodeb.org/
CNCR:	http://www.cncr.org/
FNRAA:	http://www.fnraa.sn/
FONGS:	http://www.fongs.sn/
PSAOP:	http://www.psaop.sn/



La réforme en direction des systèmes pluralistes de conseil agricole régis par la demande au cours des dernières décennies et le passage vers des systèmes d'innovations agricoles sont allés de pair avec des modifications dans les systèmes de financement. Ce livre fait partie d'une série de quatre études de cas et d'une synthèse de ces cas entreprises par l'Unité de la recherche et de la vulgarisation de la FAO. Cette collection documente des types innovants de mécanismes de financement des systèmes et services de conseil agricoles basés sur la demande au Danemark, Chili, Colombie et Sénégal.

Une synthèse des quatre expériences met en évidence les changements qui se sont produits en raison des modèles différents de financement et décrit dans quelle mesure cela s'est traduit par l'autonomisation des agriculteurs et des services plus pertinents, plus efficaces et plus durables.

Le cas du Sénégal offre l'exemple du passage progressif et sur le long terme de la vulgarisation descendante à des services de conseils agricoles régis par la demande et mis en place conjointement par l'État, les bailleurs de fonds et les organisations de producteurs, et négociés par ces dernières. Cette étude montre comment le financement partiel par les agriculteurs des services de conseils agricoles améliore la pertinence et la qualité de ces services; ceux-ci doivent rendre des comptes aux producteurs qui les prennent sous contrat. Cette situation entraîne de fait l'autonomisation des agriculteurs. L'étude retrace l'historique des politiques et stratégies de développement, décrit le fonctionnement des structures mises en place et analyse leur efficacité avant de tirer des conclusions et des leçons sur les améliorations à apporter.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
www.fao.org/nr/research-extension-systems/res-home/en

ISBN 978-92-5-130831-8



9 789251 308318

CA0900FR/1/09.18