




Entre abstraction et réalité dans la mise en œuvre du conseil agricole en Afrique subsaharienne: leçons apprises des expériences du département de l'Atlantique au Bénin

Aristophane Aplogan¹ · Espérance Zossou^{1,3}  · Gérard C. Zoundji² · Simplicie D. Vodouhe¹

Accepted: 7 June 2021 / Published online: 7 July 2021
© The Author(s) 2021

Abstract

Agricultural advisory, a learning and decision-making approach, is an important part of the agricultural policies in Sub-saharan Africa. This study aims to analyse the agricultural advisory service provided by comparing the organizational framework and implementation strategies with the realities observed in practice. Using simple random sampling method, 6 groups of 30 farmers from 6 different villages and 30 agricultural advisers were selected in the south of Benin, “Atlantique” department. Data were collected through focus group discussion and semi-structured interviews. Data were analysed using an analytical framework integrating the institutional and social environment as well as the various modalities used for the provision of agricultural advice. Results highlighted four main categories of factors limiting farmers’ access to agricultural advisory service: (i) agricultural advisory service-oriented towards large farms; (ii) individualized and overly specialized advice; (iii) limited number and unskilled agricultural advisers; and (iv) a “gendarme” monitoring and evaluation system little oriented towards the quality of the advice. This critical analysis of the implementation of the agricultural advice service offers some guidelines for strengthening agricultural innovation systems.

Keywords Agricultural advice · Agricultural extension · Participatory approach · Practice · Benin

✉ Espérance Zossou
esperancezossou@gmail.com; benezos@yahoo.fr

¹ Département de Vulgarisation et Sociologie Rurales, Faculté des Sciences Agronomiques, Université d'Abomey-Calavi, Abomey-Calavi, Benin

² Ecole de Sociologie Rurale et de Vulgarisation Agricole, Université Nationale d'Agriculture, Ketou, Benin

³ Espérance ZOSSOU, BP 388, Abomey-Calavi, Benin



Résumé

Le conseil agricole, une approche d'apprentissage et d'aide à la décision, constitue un volet important des politiques agricoles en Afrique subsaharienne. La présente étude vise à analyser les réalités de la mise en œuvre du conseil agricole au Bénin. A cet effet, 6 groupes de 30 producteurs provenant de 6 différents villages et 30 conseillers agricoles ont été échantillonnés aléatoirement dans le département de l'Atlantique au sud Bénin pour des discussions en focus-group et des entretiens semi-structurés. Les données ont été analysées à l'aide d'un cadre analytique intégrant l'environnement institutionnel et social ainsi que les diverses modalités utilisées pour la fourniture du conseil agricole. Les résultats font ressortir quatre catégories de facteurs limitant l'accès des producteurs au conseil agricole: (i) un conseil agricole orienté vers les grandes exploitations agricoles. (ii) un conseil agricole individualisé et trop spécialisé. (iii) des conseillers agricoles en nombre limité et peu qualifiés et (iv) un système 'gendarme' de suivi-évaluation peu orienté vers la qualité du conseil offert. Cette analyse critique de la mise en œuvre du conseil agricole offre des éléments d'orientation pour un bon fonctionnement des systèmes d'innovation agricole.

Introduction

Contexte et objectifs

Dans les pays de l'Afrique Sub-Saharienne et particulièrement au Bénin, la vulgarisation agricole a adopté par le passé des approches «top-down» telle que l'approche formation-visite. Avec cette approche, les communautés agricoles sont considérées comme des utilisateurs finaux à persuader pour adopter les résultats de la recherche; plutôt que des partenaires dans le processus d'innovation (Hakiza et al. 2004; Zoundji et al. 2016). Dans la perspective d'assurer l'engagement des communautés agricoles à la base dans le processus d'élaboration et d'utilisation de l'innovation agricole, diverses approches participatives sont de plus en plus utilisées telles que l'école champ paysan, l'Apprentissage Participatif et Recherche Action (APRA), le Conseil agricole, les approche multi-acteurs, etc. Le but visé par ces approches participatives est de permettre aux agriculteurs de tirer leurs propres conclusions des expériences vécues (Nederlof et Odonkor 2006; Zossou et al. 2017). C'est dans cette optique de mieux engager la communauté agricole dans le processus de recherche-développement que le Bénin a opté en 2007 pour le conseil agricole. Il constitue l'approche de vulgarisation agricole adoptée au niveau national par tous les services publics de développement agricole du pays. Dans ce cadre, de nombreuses réformes ont été faites dans le secteur agricole à travers la rédaction du livre blanc sur le conseil agricole, l'adoption du Système National du Conseil Agricole (SNCA) et le recrutement de près de deux mille agents au profit des Centres d'Action Régionales pour le Développement Rural (CARDER) qui constituent des services agricoles publics les plus représentatifs en matière de couverture géographique, de ressources humaines et de moyens matériel et financier. Dans le souci de rendre l'agriculture béninoise plus performante, les CARDER ont subi des réformes structurelles successives depuis l'adoption du conseil agricole en 2007 à nos jours. Ces diverses



réformes visent entre autres, la modernisation et le développement d'une agriculture durable; le recentrage du rôle de l'Etat sur les missions régaliennes d'orientation et de contrôle; et le suivi/évaluation de la mise en œuvre des politiques agricoles du pays.

Malgré ces réformes, la participation des producteurs au conseil agricole reste limitée rendant peu perceptibles les efforts d'interventions des Centres d'Action Régionale pour le Développement Rural (CARDER) (ABPVCA 2013; Moumouni et al. 2017). Dans la région de l'Atlantique-Littoral en particulier, un grand besoin en appui conseil aux petits exploitants agricoles se fait sentir par les acteurs. Cependant, le ratio (producteurs ayant adhéré au conseil agricole/conseillers agricoles) est faible et a même chuté au fil du temps, malgré le non recrutement de nouveaux conseillers agricoles. A titre indicatif, les pourcentages des participants au conseil ont chuté en passant de 17,89% en 2014 à 16,20% en 2015; soit une baisse d'environ 2% en une année. Ce qui montre une baisse de l'effectif des producteurs adhérents dans le temps; et pourrait se justifier par soit un abandon ou un désintéressement du conseil agricole. En plus du désintéressement noté au niveau des exploitants agricoles, le système d'appui conseil est sévèrement critiqué par les responsables d'organisations de producteurs qui remettent en cause l'utilité des conseillers agricoles des CARDER dans le développement rural (CARDER 2016).

Plusieurs études ont montré que la participation des communautés agricoles au conseil agricole est influencée non seulement par le dispositif mis en œuvre; mais également par des facteurs aussi bien intrinsèques aux producteurs que ceux relevant de l'environnement institutionnel, économique et social dans lequel ils vivent (Lahai et al. 1999; Faure et Kleene 2004; Saima et al. 2005; Hoang et al. 2006; Mundler et al. 2006; Moumouni 2006; Agung et Igodan 2007; Faure et al. 2010; Faure et Compagnone 2011; Rebuffel et al. 2015). Ces divers éléments varient dans le temps et dans l'espace et sont spécifiques à chaque contexte socio-culturel. Le contexte socio-culturel du Bénin est marqué par (i) une prédominance de petits exploitants agricoles (ii) une diversification dans la production agricole au niveau individuel et ou familial, (iii) un taux d'alphabétisation faible, et (iv) une forte ruralité difficile d'accès (Zossou et al. 2020). Cette étude se propose donc de se focaliser sur le contexte béninois qui relève des réalités socio-culturelles de l'Afrique Sub-Saharienne pour mieux comprendre le dispositif du conseil agricole et les réalités liées à sa mise en œuvre.

La présente étude a été réalisée au moment où des réflexions étaient en cours sur la restructuration du secteur agricole au Bénin. Ces réflexions ont conduit à des réformes d'ordre processuel et structurel dans le secteur agricole et à une révision de la stratégie nationale de mise en œuvre du conseil agricole. Les résultats de l'étude constituent donc une source d'inspiration et d'orientation pour un réajustement de la mise en œuvre de la stratégie révisée. Ils serviront également d'orientation pour des réformes ultérieures dans le secteur agricole dans les pays de la sous-région de l'Afrique subsaharienne qui utilisent l'approche conseil agricole.



Cadre organisationnel et stratégie de mise en œuvre du conseil agricole au Bénin

Le mode d'accompagnement des producteurs avec le conseil agricole de 2007 en 2016 est essentiellement axé sur la réponse aux préoccupations exprimées par les producteurs. La réponse est apportée aux producteurs individuellement et parfois en groupes à travers des séances d'information, de formation, de démonstration, de visites, d'échange d'expériences, etc. Le service public du conseil agricole pendant cette période a été mis en œuvre sur toute l'étendue du territoire national subdivisé en six CARDER. Le CARDER Atlantique-Littoral a été considéré dans le cadre de la présente étude. Il est situé au sud du Bénin et intervient sur le terrain par le biais de son personnel présent dans neuf Secteurs Communaux de Développement Agricole (SCDA). La Direction Générale du CARDER est l'organe de conception, de planification, de gestion et de contrôle des activités du conseil agricole et le SCDA en est l'unité opérationnelle avec deux niveaux d'organisation que sont le bureau du SCDA et le sous-secteur agricole.

Sous l'autorité du Responsable de Développement Rural (RDR), le SCDA est animé par une équipe de Techniciens Spécialisés (TS) et une équipe de contrôle qui sont toutes basées au bureau du SCDA. Quant à l'équipe pluridisciplinaire de sous-secteur agricole, elle est composée de conseillers agricoles et d'agents de poste de contrôle comme suit: (i) Conseillers en Gestion des Exploitations Agricoles (CGEA); (ii) Conseillers en Aménagement et Equipement Rural (CAER); (iii) Conseillers en Production Végétale (CPV); (iv) Conseillers en Production Animale (CPA); (v) Conseillers en Production Halieutique (CPH); (vi) Agents de Poste de Contrôle de la Qualité et du Conditionnement des Produits Végétaux (APCQCPV); (vii) Agents de Poste de Contrôle des Produits d'origine Animale (APCPA); et (viii) Agents de Poste de Contrôle des Produits d'origine Halieutique (APCPH). L'équipe pluridisciplinaire est chargée de mettre en œuvre le conseil agricole au niveau local. Chaque conseiller agricole intervient dans deux à trois villages qui constituent le centre de vulgarisation et de conseil agricole où il est appelé à résider.

Le conseil de gestion aux exploitations agricoles a été choisi comme la charnière autour de laquelle s'articulent les autres types de conseil (Moumouni et al. 2017; Faure et al. 2018). Le dispositif prévoit de ce fait qu'il y ait un seul interlocuteur pour l'exploitant: le CGEA à qui revient la charge d'organiser le conseil et de faire appel aux compétences requises, selon les besoins de l'exploitant (MAEP 2007). Le mode d'intervention est essentiellement basé sur la formation par la pratique d'une durée variable selon le contexte et les moyens disponibles, la diffusion de l'information technique, accompagnées des séances de démonstration, de visite d'exploitation, d'échanges d'expériences, etc.

Théoriquement, cette approche est une opportunité pour construire un meilleur lien entre les différents acteurs et pour améliorer l'apprentissage réciproque. Il traduit une évolution de la façon d'envisager la production de l'innovation, son utilisation et sa diffusion en milieu rural. Ce qui devrait faciliter l'accès des communautés agricoles aux informations et connaissances techniques, organisationnelles et institutionnelles tout en facilitant leurs rapports avec toutes les parties prenantes du secteur agricole (Greenridge 2003; AFAAS 2011). Mais dans la pratique, comment



cette approche a été réellement mise en œuvre et quelles en sont les implications en tenant compte des réalités socio-économiques et culturelles propres au Bénin?

Méthodologie

Collecte des données

L'étude a été réalisée d'octobre 2016 à avril 2017 dans le département de l'Atlantique, au sud du Bénin. Les données collectées relèvent des réalités vécues par les producteurs depuis l'adoption du conseil agricole en 2007 jusqu'à la période de collecte des données. Ce département, en dépit de son urbanisation galopante, jouit d'une grande diversification agricole et occupe une place prépondérante dans les treize filières prioritaires inscrites dans le plan stratégique de la relance du secteur agricole (Zoundji et al. 2018). Il est en tête dans la production de l'ananas, des œufs de table, et du poisson avec respectivement 98%, 98% et 40% de la production nationale (CARDER 2016). Les cultures maraîchères y sont très diversifiées et la production du palmier à huile est non négligeable. Pour une meilleure appréciation des stratégies d'intervention, des enquêtes ont été menées dans deux communes à savoir: Abomey-Calavi et Toffo (Fig. 1).

Le choix de ces communes a été fait en tenant compte du niveau de production agricole et de la diversification des exploitations agricoles dans le département de l'Atlantique. En effet, la commune de Toffo dispose d'une forte capacité de production agricole, ce qui lui a valu le nom de grenier du département. Elle occupe la première place dans la production des cultures céréalières (maïs et riz), des racines et tubercules (manioc, patate douce), des légumineuses (niébé, arachide, Soja) et des cultures maraîchères (tomate, piment, gombo, légumes feuilles, oignon, pastèque). Les cultures industrielles (ananas, palmier à huile) y sont aussi fortement produites (CARDER 2016). Quant à la commune d'Abomey-Calavi, elle regorge d'une grande diversité d'exploitations agricoles. L'agriculture périurbaine y est très développée avec une forte intensification de la production. Elle dispose également d'une forte capacité de production vivrière et industrielle (CARDER 2016). Le choix de ces deux communes permet bien de couvrir la diversité des exploitations agricoles du département de l'Atlantique.

En tenant compte du niveau de concentration des exploitations agricoles et de la présence d'un conseiller agricole, trois villages par commune, soit un total de six villages ont été sélectionnés. Il s'agit des villages de Djanglanmè, Damè, et Colli-Agbame dans la commune de Toffo; et Togba, Zinvié et Kpanroun dans la commune d'Abomey-Calavi (Fig. 2).

Une combinaison d'approches qualitative et quantitative a été utilisée pour la collecte des données auprès des conseillers agricoles. L'approche qualitative a consisté à l'utilisation de focus group et d'entretiens semi-structurés avec six agents de la direction générale du CARDER et dix responsables des organisations professionnelles agricoles pour caractériser les exploitations agricoles à forte pénétration du conseil agricole. Des entretiens semi-structurés et structurés à base de guides d'entretien et de questionnaires ont été par la suite réalisés pour collecter



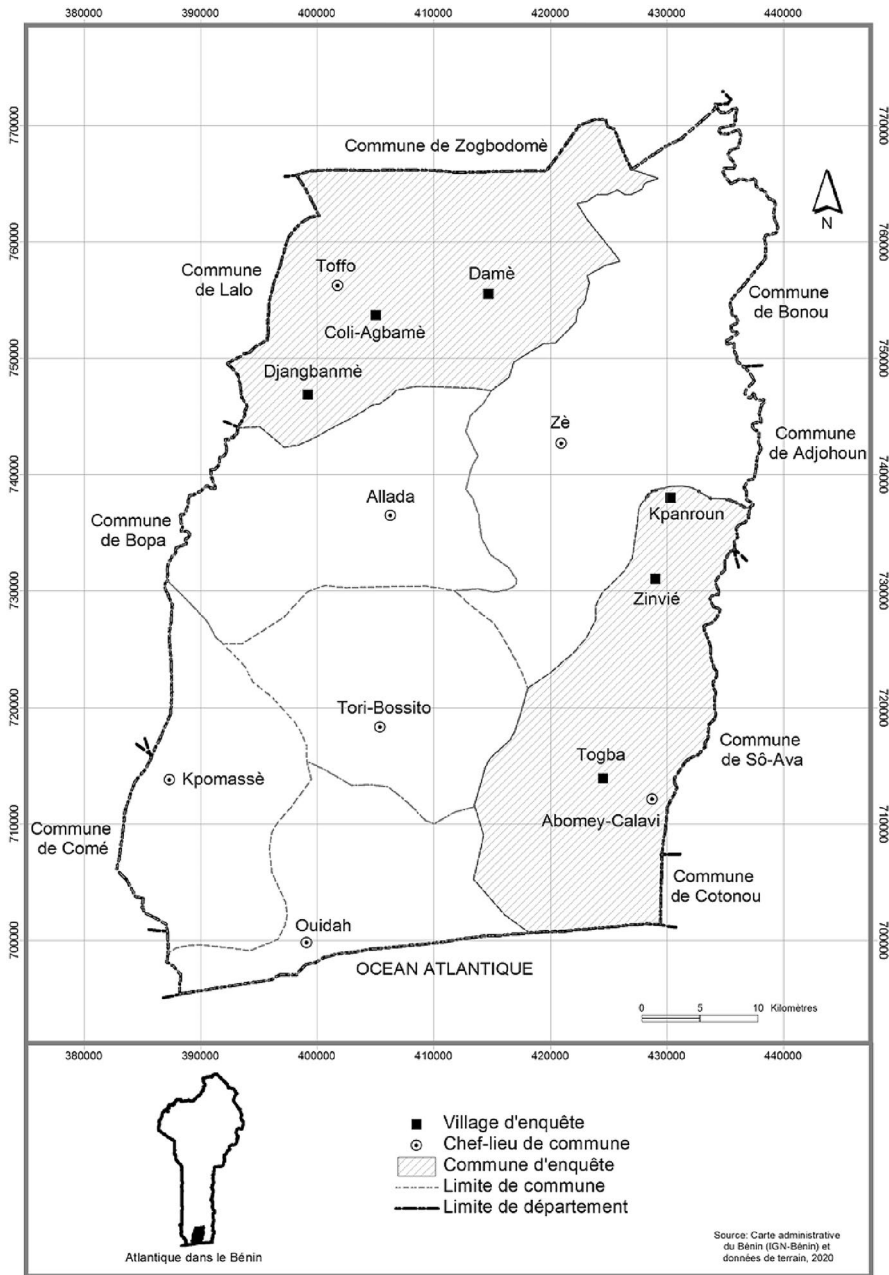


Fig.1 Carte administrative du Bénin mettant en exergue les communes et villages d'enquête. Source: Carte administrative du Bénin (IGN-Bénin) et données de terrain, 2020



des données qualitatives et quantitatives auprès des conseillers agricoles. Les données quantitatives ont été collectées dans le but d'apprécier l'ampleur des observations qualitatives par la statistique descriptive. Les conseillers qui interviennent dans les six villages d'étude ont été retenus et leur nombre a été complété par un choix aléatoire de 24 conseillers agricoles dans la base de données sur le personnel du CARDER dans les deux communes concernées. Dans chacune des deux communes retenues, 15 conseillers agricoles ont été donc retenus pour les entretiens structurés et semi-structurés à savoir 12 dans la base de données et trois dans les trois villages retenus par commune. Ce qui donne un total de 30 conseillers agricoles enquêtés dans les deux communes. Les communes d'Abomey-Calavi et de Toffo disposaient respectivement d'un total de 28 et 24 conseillers agricoles en service en 2016 au moment de la collecte des données. Ce qui donne des pourcentages de 53,57% et de 62,50% de conseillers agricoles enquêtés respectivement dans les communes d'Abomey-Calavi et de Toffo.

En ce qui concerne les exploitants agricoles, des entretiens de groupe semi-structurés d'une durée moyenne de deux heures ont été réalisés à l'aide de guides d'entretien auprès de six groupes de 30 producteurs dans six villages différents. En effet, dans chacun des six villages retenus pour l'étude, 30 exploitants agricoles ont été choisis de façon aléatoire, sur la base de la liste de recensement des producteurs disponibles dans les SCDA, pour participer à l'entretien de groupe semi-structuré.

Les données collectées auprès des conseillers et exploitants agricoles concernent l'environnement institutionnel et social et les diverses modalités pour la fourniture et l'accès au service de conseil agricole. En plus des données primaires, des données secondaires ont été collectées par une exploitation des rapports d'activité du CARDER Atlantique-Littoral.

Analyse des données

Selon Faure et Compagnone (2011), quatre composantes expliquent les différentes modalités possibles pour la fourniture de conseil agricole: (i) les mécanismes de gouvernance pour orienter le conseil, (ii) les mécanismes de financement du conseil, (iii) les méthodes de conseil mises en œuvre, et (iv) les capacités des fournisseurs de conseil. En plus de ces composantes, la présente étude intègre l'environnement institutionnel (ensemble de règles qui structurent les interactions et les incitations sociales) et social (organisation, réseau d'information) dans son cadre analytique.

Pour l'analyse quantitative, la statistique descriptive (fréquences, moyennes arithmétiques, écarts-types, intervalle de confiance) a été utilisée pour rendre perceptibles les caractéristiques socio-économiques et démographiques des enquêtés. Les données qualitatives collectées ont servi de fil conducteur à l'analyse des résultats des statistiques descriptives.



Résultats et discussions

Offre de service-conseil diversifiée en théorie et limitée dans la réalité

Dans la Stratégie Nationale de mise en œuvre du Conseil Agricole (SNCA) au Bénin, quatre types de conseil agricole ont été identifiés pour appuyer les exploitants agricoles: (i) le Conseil Technique Spécialisé (CTS); (ii) le Conseil de Gestion aux Exploitations Agricoles (CEGA) encore appelé Conseil à l'Exploitation Familiale (CEF); (iii) le Conseil à l'Accès au Marché (CAM); et (iv) le Conseil à l'Organisation et à la Planification Locale (COPL). Ces différents types de conseil agricole ont été définis mais leur mise en œuvre tarde à se concrétiser dans la réalité. Il est noté une faible maîtrise des différents types de conseil agricole et l'inexistence d'un contenu technique, d'outils et d'une démarche appropriée pour le CAM et le COPL (Moumouni et al. 2017).

Il a été noté une dominance du conseil technique spécialisé qui mobilise près de 75% des conseillers agricoles en poste enquêtés (Table 1). Le CTS est suivi du conseil de gestion aux exploitations agricoles qui peine à émerger depuis le recrutement en 2007 d'agents pour sa mise en œuvre. Ces agents recrutés par l'état au profit des CARDER en vue de mettre en pratique le CGEA ont été véritablement outillés pour jouer leur rôle en 2016. Ils ont été en effet longtemps utilisés comme coordonnateurs de zone pour des tâches administratives. L'effectif de ces agents par rapport à l'ensemble du personnel a considérablement baissé au fil du temps et passe de 34,44% en 2007 à 19,21% en 2016 au CARDER Atlantique-Littoral.

Stratégie d'intervention basée sur un conseil individuel spécialisé et nécessitant plus de synergie d'actions

Le dispositif élaboré est souvent réajusté sur le terrain. Les conseillers agricoles spécialisés interviennent chacun dans son domaine (production végétale, production animale, production halieutique, aménagement et équipement rural, etc.) et généralement auprès des mêmes cibles et sans une synergie d'actions. Cette situation est en effet due à un manque de concertation entre les conseillers agricoles des diverses spécialités. La conséquence directe est la concentration de plusieurs conseillers autour d'un même exploitant, dans un contexte de ressources humaines, financières et matérielles limitées. Ce qui réduit non seulement l'accès de plusieurs autres exploitants au conseil; mais aussi rend difficile à l'exploitant conseillé le choix d'un confident, condition indispensable dans l'approche du conseil agricole.

Les appui-conseils aux producteurs sont non seulement individuels (94,20%) comme prévus dans le dispositif; mais aussi occasionnels (79,71%) et à domicile (Table 2). Il faut aussi noter une tendance des conseillers à travailler plus avec de grandes exploitations agricoles. Les raisons évoquées par les conseillers agricoles pour expliquer cette situation est que les grandes exploitations sont plus orientées vers l'entreprenariat et disposent mieux de capitaux qui leur permettent d'adopter



Table 1 Répartition des conseillers agricoles par types de service-conseil dans les départements de l'Atlantique et du Littoral au Bénin

		Communes										Total
		Abomey- Calavi	Sô-Ava	Ouidah	Toffo	Zè	Allada	Cotonou	Tori-Bossito	Kpomassè	Total	
Types de service	CTS	10	10	14	12	14	19	10	8	16	113	
conseil	CGEA	4	2	2	4	4	4	2	3	4	29	
	COPL	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	
	Total	15	13	17	17	19	24	13	12	21	151	

Source CARDER Atlantique-Littoral, 2016

Légende CTS: Conseil Technique Spécialisé; CGEA: Conseil de Gestion aux Exploitations Agricoles; COPL: Conseil à l'Organisation et à la Planification Locale



plus aisément les innovations. Le travail du conseiller agricole est ainsi valorisé et ces exploitations sont utilisées comme des cas de succès pour justifier de l'impact du conseil agricole sur les exploitations. Ceci rend difficile l'accès des petits exploitants au conseil, alors que l'Afrique subsaharienne, dont le Bénin, est caractérisée par une prédominance de petits exploitants agricoles (Zossou et al. 2017). Des études antérieures en Afrique de l'Ouest (Foster and Rosenzweig 2010; Meijer et al. 2015; Shikuku 2019; Zossou et al. 2020) ont mis en exergue les facteurs qui affectent l'accès des petits exploitants à l'information et aux innovations agricoles et ont suggéré le renforcement des sources de connaissances formelles et informelles et l'utilisation de nouvelles approches de vulgarisation agricole sensibles au genre et à faible coût. Le risque d'exclusion des petits exploitants agricoles du conseil agricole constitue donc une limite majeure à prendre en considération dans les nouvelles réformes d'ordre structurel et processuel de la politique agricole dans le pays.

Les producteurs reçoivent pour la plupart du temps à leur domicile et de façon inopinée les conseillers agricoles. Cette situation découle non seulement de l'inexistence et/ou du non fonctionnement des Groupes de Contact et des Groupements d'Intérêt Professionnels; mais aussi du manque de programmation et/ou du non-respect du programme de travail de l'agent. L'absence d'une périodicité des visites du conseiller agricole indique que ce dernier n'exécute pas un programme de travail fixe. Les programmes de quinzaine (planification journalière des activités du conseiller sur une période de quinze jours) sont en effet élaborés sans une objectivité, mais avec pour seul motif de satisfaire aux exigences administratives. En effet, il

Table 2 Répartition des actions menées par les conseillers agricoles (n=69) sur le terrain

Variabes	Modalités	Effectifs	Pourcentage (%)
Types d'intervention	Appui-conseil individualisé	65	94,20
	Groupe de contact ou Groupe d'intérêt professionnel	4	5,79
Degré d'accompagnement	Visite occasionnelle	55	79,71
	Visite hebdomadaire	4	5,80
	Visite par quinzaine	3	4,35
	Visite mensuelle	7	10,14
Lieu d'intervention	Visite d'exploitation	26	37,68
	Visite à domicile	43	62,32
Nature de l'intervention	Formation	42	60,87
	Démonstration	11	15,94
	Visites d'échanges d'expérience	10	14,49
	Suivi de la production	19	27,54
	Collecte des données de production	65	94,20
	Facilitation	43	62,32
Document de travail	Contrat programme	9	4,35
	Fiches de gestion	3	13,04
	Fiches de production	19	26,09

Source CARDER Atlantique-Littoral, 2016



est prévu dans le dispositif de mise en œuvre du conseil des contrat-programmes qui devraient servir de base à l'élaboration du plan de travail annuel, mensuel et quinzaine. Mais au cours des enquêtes, 4,35% des exploitants seulement en disposaient.

Les appui-conseils individuels et occasionnels ne permettent pas aux conseillers agricoles d'accompagner un grand nombre de producteurs. Les conseillers enquêtés ont déclaré accompagner en moyenne entre 100 et 120 exploitants agricoles. Cet effectif est largement en dessous de la norme exigée qui est de 410 exploitants dont 180 en appui rapprochés et 230 en appui lâches (MAEP 2008). En ce qui concerne la nature des appuis, les conseillers concentrent leur effort sur la collecte des données de production (94,20%), la facilitation à l'accès aux intrants agricoles (62,32%) et la formation (60,87%). En revanche la démonstration, qui est l'une des méthodes d'apprentissage efficace pour l'adoption rapide des innovations (Zossou et al. 2017), est très peu pratiquée car elle nécessite un apport en intrants, équipements et autres matériels qui sont difficilement mobilisés. En effet, les producteurs à qui incombe cette responsabilité en respect au principe du co-financement du conseil agricole peinent à jouer ce rôle. Ainsi, environ 16% seulement des exploitations agricoles enquêtées disposent des unités de démonstration. Parmi ce groupe, environ 73% bénéficient des appuis financiers et matériels de la part des projets, programmes et/ou des ONGs intervenant dans le développement agricole.

Démarche de mise en œuvre du conseil agricole ajustée sur le terrain

La démarche de mise en œuvre du conseil agricole par les agents sur le terrain est flexible et dépend du niveau de professionnalisme de chaque conseiller. Le Table 3 fait la synthèse des étapes à suivre dans la mise en œuvre du conseil agricole en comparaison aux réalités du terrain.

Sensibilisation/information de la population Contrairement à ce qui est prévu dans la démarche, la sensibilisation est faite de bouche à oreille sans la tenue d'une véritable séance pour inviter les producteurs à prendre part au diagnostic. Le service des crieurs publics qui autrefois était sollicité pour la mobilisation des producteurs l'est de moins en moins à cause de son coût que les conseillers ne sont pas souvent en mesure de supporter. Mais, c'est pourtant un moyen local de communication très efficace dans le contexte africain caractérisé par une forte ruralité et un faible taux d'alphabétisation (Zossou et al. 2015). Une négligence est donc notée dans la mise en œuvre de cette phase essentielle pour la réussite du conseil. Ce qui exclut un grand nombre de producteurs du conseil agricole car ces derniers ne sont pas informés de la présence d'un conseiller agricole dans leur localité et des services auxquels ils pourraient avoir accès.

Diagnostic initial Dans la démarche du conseil agricole, deux types de diagnostic sont prévus en début de campagne. Il s'agit du (i) diagnostic global avec l'Approche Participative Niveau Village (APNV) qui doit prendre en compte l'ensemble des communautés villageoises; et (ii) du diagnostic d'exploitation qui doit être réalisé sur les quinze (15) grandes exploitations à encadrer et ceci avec des producteurs pères (MAEP 2008). Au cours de cette étude, 32% des conseillers et 6,67% des



Table 3 Récapitulatif des étapes de mise en œuvre du conseil agricole en comparaison aux réalités de terrain

N°	Étapes	Actions à mener	Réalités de terrain	Commentaires
01	Sensibilisation/information	Prendre contact avec les autorités locales et les producteurs repères; Organiser une séance de sensibilisation par village; Tenir la séance de sensibilisation; Programmer le diagnostic global.	Prise de contact avec les autorités locales et les producteurs repères; Information de bouche à oreille pour la sensibilisation.	Faible niveau de sensibilisation des producteurs; Effectif élevé de producteurs ignorant la présence d'un conseiller agricole dans leur localité.
02	Diagnostic initial	Utiliser l'APNV pour le diagnostic initial; Réaliser les diagnostics d'exploitation; Elaborer le Plan de développement Villageois; Restituer le Plan de Développement Villageois.	Réalisation d'un diagnostic simplifié en assemblée villageoise; Plan de développement villageois mal réalisé; Réalisation du diagnostic d'exploitation seulement au niveau des producteurs repère.	Seulement 32% des conseillers agricoles et 6,67% des producteurs ont participé une fois à un APNV; Insuffisance de sensibilisation; Peu de rapports de diagnostic disponibles; Faible niveau d'analyse dans les rapports disponibles.
03	Adhésion au conseil	Recenser les adhérents au conseil agricole; Constituer des groupes de GC et GIP	Recensement des adhérents au conseil agricoles; Peu de GC et GIP constitués	GC et GIP presque inexistant; Seulement 5,79% des producteurs sont en GC et GIP.
04	Contractualisation	Définir les objectifs à atteindre; Identifier les actions à mener; Planifier les actions; Elaborer les contrats-programme.	Etape non réalisée par la majorité des conseillers	Seulement 4,35% des producteurs disposent de Contrat-programme.
05	Appui-conseil et divers accompagnements	Animer chaque GC suivi de démonstration une fois par quinzaine; Suivre individuellement 2 exploitants par jour; Organiser une visite d'échanges d'expérience par trimestre.	Appui-conseil occasionnel, individuel et limité des producteurs; Formation des producteurs sans démonstration; Visite des producteurs repères.	Seulement 6,9% des producteurs enquêtés sont touchés par les appui-conseils; Agents plus préoccupés par la collecte des données statistiques de production que du conseil aux producteurs.
06	Diagnostic de fin de campagne	Analyser les résultats; Evaluer les contrats-programme; Actualiser les diagnostics; Planifier la prochaine campagne.	Etape non réalisée par la majorité des conseillers	Inexistence de rapports d'évaluation des résultats du conseil par les conseillers et les producteurs. Réalisé par seulement 13,33% des conseillers

Source Enquête de terrain 2016



producteurs enquêtés ont affirmé avoir participé une seule fois à une séance d'APNV; car qualifiée de contraignante et coûteuse pour les conseillers et leurs responsables. Elle est donc remplacée par une simple assemblée villageoise qui dure en moyenne 6 heures de temps. Le niveau de participation des producteurs aux assemblées villageoises est faible compte tenu des insuffisances relevées plus haut dans la sensibilisation. Le nombre moyen de participants est compris entre 20 et 36 producteurs pour une assemblée villageoise malgré l'effectif élevé des communautés agricoles que comptent les villages. De plus, le peu de temps (six heures) consacré à cette activité comparativement aux trois jours d'intense activité pour l'APNV ne permet pas de faire une profonde analyse des contraintes et d'identifier les solutions.

Adhésion au conseil: la constitution des groupes de contact ou des groupements d'intérêt professionnel L'adhésion au conseil agricole est libre et volontaire. Le conseil individuel en vigueur et discuté plus haut est coûteux et ne permet pas en peu de temps d'atteindre un grand nombre de producteurs. C'est pour contourner cette difficulté que la création des Groupes de Contacts (GC) et/ou des Groupements d'Intérêt Professionnels (GIP) a été instituée dans la démarche de mise en œuvre du conseil agricole. Pour le conseil technique spécialisé, la démarche prévoit 15 grandes exploitations par campagne pour les techniciens spécialisés; et 500 chefs d'exploitation dont 120 en suivis rapprochés, 60 en suivis individuels et 320 en suivis lâches (occasionnels) pour les conseillers à la base. Les 120 exploitants en suivis rapprochés sont constitués de huit GC de 15 membres chacun. Pour le conseil en gestion des exploitations agricoles, le nombre retenu est de 24 exploitants répartis en deux GIP (MAEP 2008). Mais le constat est que la plupart des conseillers ne travaille pas avec les exploitants en GC ou en GIP. Dans les rapports d'activités exploités, il est noté l'existence de ces groupes qui sont fonctionnels. Mais 73,33% des conseillers enquêtés ont déclaré qu'ils ont dû l'inscrire pour éviter la pression de la hiérarchie. Il est en effet difficile pour les conseillers de créer et de rendre fonctionnels ces groupes à cause de l'esprit d'individualisme qui serait trop développé chez les exploitants agricoles et constitue un facteur limitant le travail en groupe. Il faut aussi noter que les échecs des GC et GIP sont en partie dus à la légèreté observée dans la constitution de ces groupes, la non-concordance entre la demande et l'offre du conseil et le non-respect des engagements pris par le conseiller pour les animer.

Contractualisation de la mise en œuvre du conseil La contractualisation est l'un des principes fondamentaux de la mise en œuvre du conseil agricole. Ce principe renforce et formalise non seulement l'engagement des exploitants à participer au conseil agricole, mais aussi celui du conseiller à les suivre et les appuyer. Un document appelé contrat-programme est établi pour définir les objectifs à atteindre, les activités à mener et les responsabilités de chaque partie ainsi que la planification. Mais dans la réalité, ce document est très peu utilisé par les conseillers agricoles. Seulement, 4,35% des exploitants encadrés enquêtés en disposent. Ceci s'explique d'une part par l'inexistence des GC ou GIP et d'autre part par la banalisation de cet outil par les conseillers.

Appui-Conseil et divers accompagnements C'est la phase au cours de laquelle le conseiller agricole accompagne l'exploitant dans la mise en œuvre des décisions prises. Dans la démarche, il est retenu l'animation des groupes de contact suivie de démonstration une fois par quinzaine; le suivi individuel de deux exploitants par



jour; et une visite d'échanges d'expérience par trimestre. Les techniciens spécialisés quant à eux doivent par semaine suivre quatre grands exploitants et faire au moins quatre suivi-appui-conseils au profit des conseillers; et par quinzaine leur dérouler une formation. Ils doivent aussi organiser une visite d'échange d'expérience au profit des exploitants suivis. Dans la pratique, seules les visites d'exploitation et à domicile suivies de conseils sont les plus pratiquées par les conseillers (67%). Il y a peu de séance de formation réalisée de façon magistrale et sans utilisation des outils de visualisation et de démonstration. Le conseiller concentre ses efforts pour appuyer un ou deux producteurs nommés "producteurs repères", avec qui il entretient une grande complicité. C'est auprès de ces derniers qu'il oriente toutes les aides aux producteurs de même que toutes les missions qui lui viennent en supervisions.

Evaluation des résultats ou diagnostic de fin de campagne A la fin de la campagne agricole, il est prévu que les résultats de production soient analysés et les contrats-programmes évalués en mettant en exergue les forces et faiblesses identifiées. Dans la réalité cette phase est souvent escamotée par les agents. Les raisons évoquées par 86,66% des conseillers sont liées à une contrainte de temps due à leur agenda très surchargé. Il est à noter que 13,33% seulement de conseillers enquêtés ont reconnu avoir réalisé une fois cette phase au cours de leur dizaine d'années de service. Les exploitants sont alors privés de la possibilité d'évaluer les effets des conseils sur la performance de leur exploitation et ceci pourrait expliquer en parti leur manque d'intérêt.

Offre de conseil orientée vers les grandes exploitations agricoles ouvertes sur le marché

Dans le contexte africain et particulièrement béninois, la plupart des agriculteurs sont de petits exploitants agricoles qui pratiquent un système intégré de production agricole. La demande est par conséquent un conseil plus global, orienté vers les aspects d'intégration agricole pour une prise de décisions techniquement, économiquement et socialement rentable. Seules les grandes exploitations professionnelles demandent donc un conseil technique spécialisé (Rebuffel et al. 2015). Mais la vision définie dans les documents de politique agricole du Bénin stipule que "l'ambition du gouvernement est de faire émerger des entrepreneurs agricoles d'un type nouveau, capables de vivre décemment de leur métier" (Livre blanc sur le conseil agricole, page 3). Le conseil agricole est alors prioritairement orienté vers les exploitations agricoles engagées dans cette vision au détriment des petites exploitations familiales qui pourtant représentent la majorité des exploitations agricoles du pays. La catégorisation des exploitations par type de producteurs et par niveau d'accompagnement est présentée dans le Table 4.

La plupart des exploitations agricoles en production végétale appuyées par les conseillers agricoles sont celles dominées par les cultures de rente. Ces exploitations sont pour la plupart caractérisées par leur ouverture sur le marché et disposent généralement de plus de moyen pour adopter des technologies vulgarisées par les conseillers agricoles. On note une forte tendance des conseillers agricoles à intervenir auprès des exploitations dominées par des cultures comme l'ananas (*Ananas*



comosus), la papaye solo (*Sunrise Solo*), le palmier à huile (*Elaeis guineensis*), le maraîchage ou les cultures semencières (maïs (*Zea mays*), manioc (*Manihot esculenta*), riz (*Oryza sativa*)). Selon les conseillers agricoles, ces exploitations qui sont plus orientées vers le profit disposent plus de capitaux qui leur permettent d'adopter plus aisément des innovations. Le travail du conseiller agricole est ainsi valorisé et ces exploitations sont utilisées comme des "trophées" pour justifier l'impact du conseil agricole sur les exploitations. Aussi, faut-il relever que ces filières sont les mieux organisées au niveau local, communal et régional. Les organisations de ces filières constituent des groupes de pression qui amènent les responsables des conseillers agricoles à intervenir pour un meilleur accompagnement des producteurs membres. Les exploitations de maraîchage, de riziculture et de quelques spéculations animales et halieutiques (cuniculture, porciculture et pisciculture) sont fortement appuyées et conseillées, car ils font l'objet de promotion par des projets et programmes qui ont des conventions de partenariat avec le CARDER. Ces conventions accordent des avantages pécuniaires aux conseillers agricoles pour accompagner ces exploitations. Les exploitations agricoles principalement orientées vers l'autoconsommation comme celles dominées par les cultures vivrières et l'aviculture traditionnelle sont très peu conseillées. Cette discordance entre la vision politique de développement du secteur agricole et les réalités ou spécificités des exploitations agricoles de type familial a été dénoncée par Fusillier et al. (2006) et Rebuffel et al. (2015).

Table 4 Niveau de pénétration du conseil agricole par type d'exploitation agricole

Types d'exploitations	Niveau de pénétration du conseil agricole
Cultures vivrières (maïs, manioc, niébé)	X
Riziculture	XXX
Cultures vivrières avec en tête une culture de rente (ananas, papaye solo, palmier)	XXX
Maraîchage	XXX
Cultures semencières (maïs, riz, manioc)	XXX
Aviculture traditionnelle	X
Aviculture intensive	XX
Petits ruminants	X
Porciculture	XX
Cuniculture	XXX
Pisciculture	XXX

Source Enquête de terrain 2016 Légende X: faible; XX: Moyenne; XXX: Forte



Conseillers agricoles en nombre limité avec un besoin de renforcement de capacités

Malgré une offre en conseil plus orientée vers les CGEA, l'effectif des conseillers en poste est limité (29 CGEA pour les 8 communes de l'Atlantique). La totalité des conseillers enquêtés ont relevé cette insuffisance en ressources humaines qualifiées pour l'atteinte des objectifs visés.

Le nombre de conseillers agricoles mis à la disposition des exploitants agricoles a en effet beaucoup varié dans le temps en fonction des réformes dans le secteur agricole. La politique de compression et du gel de recrutement initiée par le gouvernement du Bénin et entretenu par le Programme d'Ajustement Structural (PAS), entre 1990 et 2005, a engendré une instabilité et surtout une décroissance continue du personnel des services de vulgarisation (Tossou 1996). Au cours des années 2006 et 2007, suite à la transformation des CARDER en Centres Régionaux pour la Production Agricole (CeRPA), il y a eu le recrutement respectivement d'environ 400 et 1300 agents au profit du MAEP. Ce personnel a renforcé l'effectif des agents du développement rural en portant à plus de 200 le nombre d'agents de terrain du CARDER Atlantique-Littoral.

Le personnel de terrain du CARDER Atlantique-Littoral a connu une grande croissance entre 2005 et 2010 où il a atteint son pic (Fig. 2). Ce pic est le résultat de l'autorisation en 2009 des affectations du personnel du MAEP vers le sud, la plupart, pour des raisons de rapprochement de conjoints. La tendance baissière observée à partir de 2011 est due au départ du personnel admis à faire valoir leur droit à la retraite, mais surtout aux affectations vers les directions techniques et centrales du MAEP pour un renforcement du personnel à ces niveaux. Le personnel de terrain est composé des conseillers agricoles et des agents du corps de contrôle (Table 5).

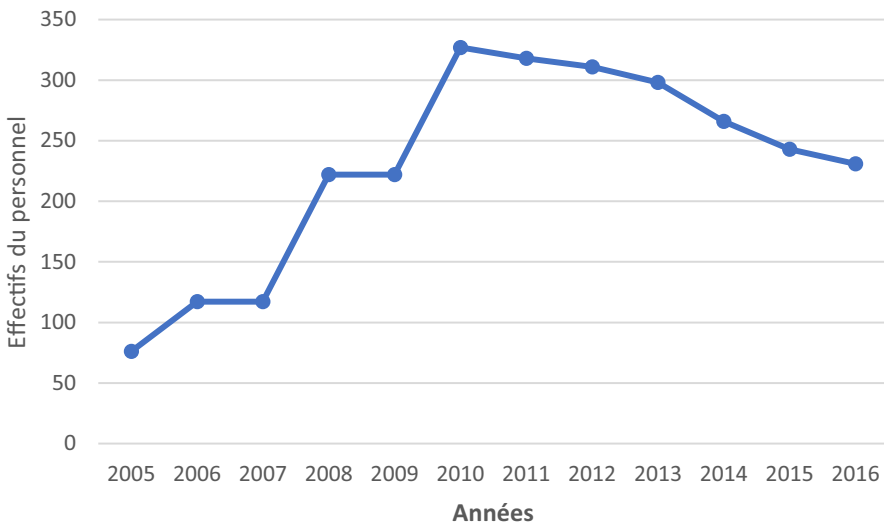


Fig. 2 Evolution du personnel de terrain du CARDER Atlantique-Littoral entre 2005 et 2016. Source CARDER Atlantique-Littoral, 2016



Table 5 Point du personnel de terrain du CARDER Atlantique-Littoral en 2016

	QCPV										GRN										TOTAL
	ACCPA	ACCPH	ACIPV	ACCQCPV	APCPA	APCPH	APC-	CAGR	CGEACPA	CPH	CPV	TSA-	TSIEC	TSPA	TSPH	TSPV	TSANA	TSSSE	RDR	TOTAL	
Abomey- Calavi	1	1	1	1	5	1	1	1	4	0	0	4	1	1	1	1	1	1	1	28	
Sô-Ava	1	0	1	1	0	1	1	1	2	1	1	4	1	1	1	0	0	1	1	20	
Ouidah	1	2	0	1	2	1	1	1	2	0	1	8	1	0	1	1	1	1	1	27	
Toffo	1	1	0	1	0	1	0	4	1	0	7	1	1	1	1	0	1	1	1	24	
Zè	1	0	1	1	0	0	1	4	1	0	8	0	1	1	1	1	1	1	1	25	
Allada	1	1	1	1	0	1	2	4	2	1	10	1	1	1	0	1	1	1	1	32	
Cotonou	1	1	1	3	3	2	1	2	1	1	3	1	1	1	0	1	1	1	1	27	
Tori- Bossito	1	0	0	1	0	1	1	3	0	0	4	0	1	1	1	1	0	1	1	18	
Kpomassè	0	1	1	1	1	1	1	4	1	2	8	1	1	1	1	1	0	1	1	29	
Total	8	6	9	7	11	10	10	29	7	6	56	7	9	8	7	8	5	9	9	230	
Corps de contrôle	61						0				0									61	
Conseillers à la base	0						107				0									107	



Table 5 continued

	ACCPA	ACCPH	ACIPV	ACCQCPV	APCPA	APCPH	APC-	CAGR	CGEA	CPA	CPH	CPV	TSA-	TSIEC	TSPA	TSPH	TSPV	TSANA	TSSSERDR	TOTAL		
	GRN																					
	QCPV																					
Techniciens0																					44	
spéciali-																					0	44
sés en																						
agricul-																						
ture																						
Conseillers0																						151
agricoles																						0

Source CARDER Atlantique-Littoral 2016

Legende ACCPA: Agent Communal de Contrôle des Produits animaux; ACCPH: Agent Communal de Contrôle des Produits Halieutiques; ACCQCPV: Agent Communal de Contrôle de la Qualité et du Contrôle des Produits Végétaux; APCPA: Agent de Poste de Contrôle des Produits animaux; APCPH: Agent de Poste de Contrôle des Produits Halieutiques; APCQCPV: Agent de Poste de Contrôle de la Qualité et du Contrôle des Produits Végétaux; CAGR: Conseiller en Aménagement et Gestion des Ressources Naturelles; CGEA: Conseiller en Gestion des Exploitations Agricoles; CPA: Conseiller en Production animale; CPH: Conseiller en Production Halieutique; CPV: Conseiller en Production Végétale; TSAGR: Technicien Spécialisé en Aménagement et Gestion des Ressources Naturelles; TSIEC: Technicien Spécialisé en Inspection et Education Coopérative; TSPA: Technicien Spécialisé en Production Animale; TSPH: Technicien Spécialisé en Production Halieutique; TSPV: Technicien Spécialisé en Production Végétale; TSANA: Technicien Spécialisé en Alimentation et Nutrition Appliquée; TSSSE: Spécialisé en Statistique et Suivi-Evaluation et RDR: Responsable de Développement Rural



D'un effectif total de 230 agents de terrain pour le CARDER Atlantique-Littoral en 2016, les conseillers agricoles représentent 65,6%, les agents du corps de contrôle 26,5% et le personnel administratif et de soutien 7,8%. Considérant les grands domaines d'activité, la production végétale vient en tête avec 42,4% de conseillers, la production animale avec 9,9% et la production halieutique avec 8,6%. Le nombre d'agents varie d'une commune à une autre avec les effectifs les plus élevés dans les communes les plus urbanisées. Cet état de chose s'explique par le fait que les conseillers agricoles évitent de se retrouver dans les communes moins urbanisées en raison de leur enclavement; et ceux qui s'y trouvent plaident pour quitter.

A la différence de l'ancien agent du développement rural 'encadreur', le conseiller agricole n'est plus un simple couloir de transmission des paquets technologiques toutes faites. Celui-ci doit pouvoir comprendre et analyser l'environnement social et économique de l'exploitation de même que le système d'exploitation afin d'accompagner l'exploitant dans le processus de prise de décisions. Cette démarche exige du conseiller qu'il dispose d'une grande capacité de diagnostic et d'analyse, de connaissance technique et de gestion dans le domaine agricole; ainsi que des aptitudes au dialogue et à l'écoute. Son profil serait celui d'un généraliste en agronomie, avec des connaissances pointues en sciences sociales (MAEP 2007). Les conseillers agricoles en service au CARDER Atlantique-Littoral sont à 97% des Agents Techniques du Développement Rural (ATDR) ou des Contrôleurs du Développement Rural (CDR). Ils proviennent des lycées et collèges agricoles et sont titulaires du Brevet d'Etudes Agricoles Tropicales (BEAT) ou du Diplôme d'Etudes Agricoles Tropicales (DEAT). La formation dans ces différentes écoles est plus professionnelle avec une vision de faire des apprenants des exploitants agricoles et non des conseillers. Aussi, est-il important de noter que ce niveau d'étude du conseiller ne permet pas toujours à ce dernier de bien accomplir sa mission. Ceci a déjà été notifié par Tossou (1996) qui souligne que la capacité d'analyse des diplômés de ces niveaux d'étude est faible face à une approche systémique qui exige d'eux une démarche itérative conduisant à la prise de décisions pertinentes, efficaces et rentables. Le même constat a été fait par Fisher et Vasseur (2002) qui ont recensé les critiques des communautés agricoles sur les faiblesses relevées dans les capacités des agents de vulgarisation et de développement. Face ces constats, certains auteurs (Murphy et al. 1998; Ludwig 2007) suggèrent qu'il est indispensable de revoir le contenu des formations initiales des agents de développement rural. Dans cette dynamique, la Faculté des Sciences Agronomiques de l'Université d'Abomey-Calavi a démarré en 2003 la formation en vulgarisation conseil agricole pour plus d'adéquation entre les profils et les compétences recherchés sur le terrain.

Il est noté aussi une inadéquation entre le profil et le poste occupé dans le positionnement des agents sur le terrain. A titre indicatif, le poste de Technicien Spécialisé (TS) est destiné aux ingénieurs agronomes. Mais dans tous les neuf SCDA de la région, les 51 postes de TS pourvus sont occupés par des CDR ou des ATDR. Ce qui confirme une insuffisance de recrutement de cadres supérieurs pour occuper ces postes. Dans cette promotion des CDR ou ATDR au poste de TS, tous ayant pratiquement le même nombre d'année d'expérience, les autorités du CARDER Atlantique-Littoral tiennent compte des diplômes universitaires obtenus ou en cours d'obtention par l'agent. Ce qui explique le fait que 63% des agents enquêtés



ont suivi ou sont en cours de formation sans y être autorisés par le ministère de la fonction publique. Cette situation n'est certainement pas sans inconvénient sur leur rendement au service. Un autre problème est l'insuffisance de renforcement de capacité des agents. Les ateliers mensuels de renforcement de capacité technique des agents ont été arrêtés en 2004 suite aux réformes intervenues dans le secteur agricole. Néanmoins, vu leur importance, ces ateliers ont repris en 2015 sans une périodicité fixe avec un effectif limité de participants grâce à l'appui financier de certains projets/programmes.

Système "gendarme" de suivi-évaluation de la mise en œuvre du conseil

Le système mis en place pour le suivi-évaluation (Fig. 3) des interventions du conseil agricole est basé sur le suivi-appui-conseil aux conseillers.

La Fig. 3 indique non seulement la relation hiérarchique qui gouverne le dispositif de suivi-évaluation, mais aussi le degré de responsabilisation des acteurs. Les conseillers agricoles sont directement suivis et évalués par les Techniciens spécialisés qui le sont à leur tour par les Responsables du Développement Rural (RDR). La Direction de la Qualité des Innovations et de la Formation Entrepreneuriale (DQIFE) et la Direction Générale du CARDER peuvent suivre directement les TS ou les conseillers agricoles sur le terrain. Si le dispositif existe et est connu des acteurs, il faut signaler qu'il ne fonctionne pas vraiment. Au cours de l'année 2016, la DQIFE a organisé un seul suivi-appui-conseil au profit de deux SCDA de l'Atlantique-Littoral. La direction générale du CARDER quant à elle a organisé deux suivi-appui-conseils. De même, très peu de fiches de suivi-appui-conseil sont transmises des SCDA (RDR et TS). Un faible taux de suivi-appui-conseil est enregistré au cours de l'année 2016. Les difficultés évoquées sont le plus souvent liées au manque de moyens roulants (véhicules) et de ressources financières pour faire face au coût des missions de suivi.

Il est à noter que pendant longtemps, le système de suivi-appui-conseil est resté un "suivi gendarme" au cours duquel sont notamment appréciés les critères suivants: (i) la présence au poste de l'agent; (ii) le remplissage du tableau de bord; (iii) l'existence des documents de travail; (iv) le nombre de GC ou GIP ou de producteurs encadrés; (v) la qualité de la prestation de l'agent. Le dernier critère, le plus souvent marginalisé lors des suivis, est celui qui permet réellement d'évaluer la qualité des services rendus aux producteurs et d'apporter aux agents les appuis nécessaires pour améliorer leurs performances. L'appréciation de ce critère amène l'équipe de suivi à se déplacer dans les champs pour suivre l'activité programmée par le conseiller et interagir si nécessaire avec les producteurs. Mais, ceci se révèle coûteux en temps et en moyens. Néanmoins, depuis la mise en service en 2014 de la base de données ASH_REGISTOR qui permet de disposer des statistiques de production sur les exploitants agricoles accompagnés, les efforts de suivi-appui-conseil ont été concentrés sur la vérification des données fournies par les conseillers. Le conseiller est donc désormais évalué sur la base du taux de conformité des informations fournies dans la base de données. Cette situation a amené les conseillers à plus s'appliquer dans la collecte des données que dans la bonne exécution des activités



de conseil agricole. En effet, au nombre des activités que mènent les conseillers au profit des exploitants, la collecte des données est en tête avec 94,20%.

Taux de couverture du conseil agricole limité

Le Tableau 6 montre les indicateurs prévisionnels en fonction des normes d'encadrement et les réalisations enregistrées au cours de l'année 2016.

Il ressort de ce tableau que le personnel de vulgarisation en poste dans les départements de l'Atlantique et du Littoral ne pourra accompagner que 10,30% des chefs exploitations agricoles, potentiels adhérents au conseil agricole. Ce faible taux témoigne du nombre insuffisant de conseillers agricoles mis à la disposition des producteurs. Le ratio d'appui est de 1/1300 soit un conseiller agricole pour accompagner 1300 chefs d'exploitations agricoles. Ce taux est irréalisable surtout avec l'approche de conseil individuel.

La comparaison du taux prévisionnel d'encadrement à la réalisation de la campagne agricole 2016–2017 fait ressortir un écart de 32,9%. Cet écart est dû au non-respect des normes de travail par les conseillers agricoles. Sur 624 groupes de contact attendus, seuls 368 ont été constitués, soit un taux de réalisation de 58,82%. De même, le taux de réalisation au niveau des GIP est de 63,79%. Par contre, au

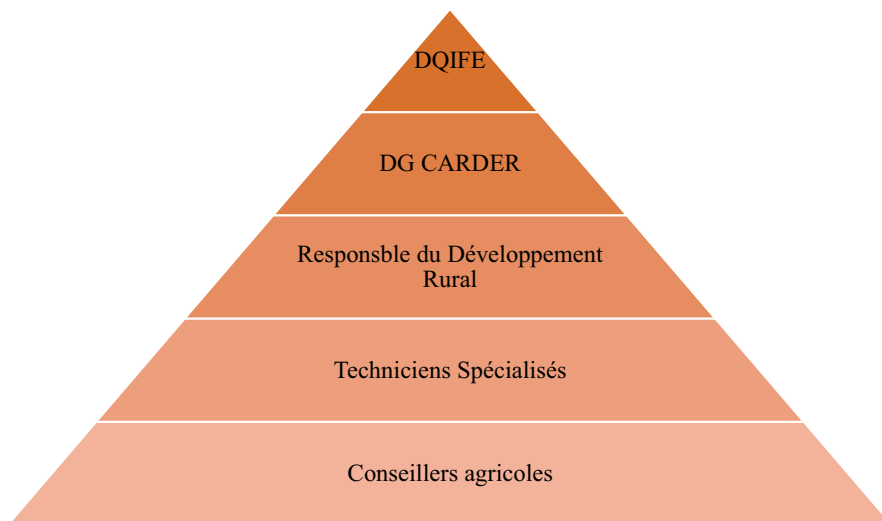


Fig. 3 Dispositif de Suivi-Appui-Conseil de la mise en œuvre du conseil agricole. *Source* CARDER Atlantique-Littoral 2016. *Legende*: DQIFE: Direction de la Qualité des Innovations et de la Formation Entrepreneuriale; DG CARDER: Direction Générale du Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural



niveau des TS, on note un dépassement de la norme, soit un TS pour 22 exploitants agricoles contre 15 prévus; ce qui porte le taux de réalisation à 144,44%. Le taux d'encadrement de 6,9% réalisé pour la période indique le très faible niveau de participation des exploitants agricoles au conseil agricole. La situation dans l'Atlantique n'est pas isolée et évoque le manque de moyens humains des structures de conseil pour toucher la majorité des exploitations agricoles.

Des informations collectées auprès des conseillers, ces taux de réalisation pourront être encore remis en cause et à la baisse. Plusieurs agents ont reconnu qu'ils ont déclaré des taux au-delà des réalisations pour éviter des sanctions. Aussi, faut-il compter avec les doublons causés par le fait que plusieurs conseillers agricoles de domaines différents interviennent auprès d'un même exploitant. Par ailleurs, les rapports des missions de suivi-appui-conseil organisés par la direction générale du CARDER indiquent que les GC, constitués par endroit, ne sont pas fonctionnels. Le ratio d'encadrement est faible et ne saurait dépasser 120 exploitants par conseiller vu que beaucoup de conseillers n'arrivent pas à fournir des données sur 120 producteurs pour alimenter la base de données ASH_REGISTOR (base de données mise au point par le MAEP pour disposer des statistiques de production des producteurs accompagnés).

Pour les cadres de la direction générale du CARDER chargés de superviser les conseillers, le faible taux d'encadrement se justifie par la non résidence au poste des agents et l'inexistence d'un mécanisme de sanction adapté. Les enquêtes sur le terrain ont révélé que seulement 16,67% des conseillers agricoles enquêtés résident au poste. La plupart est logée dans les villes environnantes où au chef-lieu de la commune d'intervention. Par exemple, plus de 2/3 des agents de la commune de Toffo ont leur résidence à Allada et à Houébo. Ils doivent donc parcourir entre 20 et 35 kilomètres pour atteindre leur lieu d'intervention, soit une distance supplémentaire de 40 à 70 kilomètres par jour. Ces distances parcourues constituent des pertes en temps de travail, en énergie humaine et en ressources financières qui affectent la performance des prestations des conseillers. Le manque d'infrastructures d'hébergement adéquates et d'équipements (électricité, eau potable, internet etc.) est entre autres les raisons évoquées par les conseillers pour ne pas résider dans leur zone d'intervention. Le dispositif de mise en œuvre du conseil agricole ne prévoit aucun système de sanction efficace pour les agents n'accomplissant pas bien leur mission. Notons cependant que ces conseillers agricoles qui sont des agents de la fonction publique sont évalués périodiquement pour leur avancement. Cependant, malgré cette évaluation périodique, la mise en application des sanctions est difficile à cause de la lourdeur administrative. Les conseillers agricoles qui s'efforcent à accomplir pleinement leur mission ne sont pas non plus encouragés.

Le faible niveau de couverture du conseil agricole, dû principalement à l'effectif limité des conseillers, au manque d'infrastructures et au fort taux de ruralité rendant inaccessibles les exploitations agricoles, constitue un élément de réflexion qui enrichit les débats sur l'adéquation des politiques agricoles aux réalités socio-économiques et culturelles de l'Afrique (Tossou 1996; Moumouni 2006; Faure et Kleene 2004; Faure et Compagnone 2011; Zossou et al. 2020).

Un autre élément sur lequel il est important de mettre l'accent pour l'amélioration du taux de couverture du conseil agricole dans les pays en développement est le



Table 6 Niveau de réalisation des indicateurs quantitatifs du conseil agricole mis en œuvre par le CARDER Atlantique-Littoral

	Nbre total de CA	Nbre de GC par CA	Nbre total de GC	Nbre de CE par GC	Nbre total de CE dans GC	Nbre de CGEA	Nbre de GIP par CGEA	Nbre de GIP total	Nbre de GIP par GIP	Nbre de CE par GIP	Nbre de TS	Nbre de CE par TS	Nbre total de CE par les TS	Nbre total de CE encadrés	Taux d'encadrement (%)
Prévision	78	8	624	15	9360	29	2	58	12	45	15	675	10 731	10,3	
Réalisation	78	4,72	368	15,79	5 811	29	1,27	37	12	45	21,66	975	7 200	6,9	
Taux de Réalisation (%)			58,97%		62,08%			63,79%				144,44%	67,10%		

Source CARDER Atlantique-Littoral 2016

Legende Nbre: Nombre; CA: Conseiller Agricole; GC: Groupe de Contact; CE: Chef d'Exploitation; GIP: Groupement d'Intérêt Professionnel; CGEA: Conseiller en Gestion des Exploitations Agricoles; TS: Technicien Spécialisé



renforcement des capacités productives collectives. Ces capacités productives collectives sont essentielles pour une perspective ‘productionniste’ sur le développement (Andreoni et al. 2021). Chang et Andreoni (2021) soutiennent qu’une telle perspective ‘productionniste’ est essentielle et importante dans les pays en développement pour relever les défis d’ordre structurel.

Conclusion et implications

Le dispositif de mise en œuvre du conseil agricole par le CARDER dans le département de l’Atlantique est fortement influencé par l’héritage de la vulgarisation classique centrée sur le transfert de technologie. Il est dominé à plus de 70% par le conseil technique spécialisé avec des conseillers agricoles intervenant chacun dans leur domaine de spécialisation et souvent auprès des mêmes cibles. L’exploitant agricole se retrouve donc face à plusieurs interlocuteurs; ce qui ne favorise pas la construction de la confiance réciproque indispensable à la réussite des objectifs du conseil. Aussi, les conseillers agricoles sont-ils en nombre insuffisant face à la multitude d’exploitants agricoles à accompagner. La faible qualification de ces derniers ne leur permet pas toujours d’être à la hauteur des attentes des producteurs dans la mise en œuvre de cette approche participative et inclusive. Les outils et méthodes de mise en œuvre du conseil agricole peinent à être opérationnels et les normes de travail loin d’être respectées. Le système de suivi-évaluation fonctionne très peu et est orienté vers la qualité des données statistiques collectées par les agents plutôt que vers l’efficacité du conseil. Tout ceci a pour corolaire un très faible taux d’accompagnement des producteurs. Dans un contexte caractérisé par une agriculture familiale et une prédominance de petits exploitants agricoles, le conseil doit s’adapter et offrir aux communautés agricoles un service adéquat et accessible à toutes les catégories socio-professionnelles et surtout celles vulnérables. Des efforts sont nécessaires pour revisiter le cadre organisationnel et la stratégie de mise en œuvre du conseil agricole afin de mieux l’adapter aux réalités socio-économiques et institutionnelles. Ceci est très important pour le renforcement des systèmes d’innovation agricole dans le contexte actuel de grandes réformes orientées vers une privatisation des services agricoles en Afrique subsaharienne. Des recherches ultérieures plus quantitatives avec des échantillons plus représentatifs sont nécessaires pour la généralisation des résultats de cette étude.

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article’s Creative Commons license, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If material is not included in the article’s Creative Commons license and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.



References

- ABPVCA. 2013. *Etat des lieux de la mise en œuvre du conseil agricole au Bénin*. Cotonou, Bénin: Association Béninoise des Professionnelles en Vulgarisation Conseil Agricole.
- AFAAS. 2011. *Création et renforcement des Forums nationaux de l'AFAAS: Directives Forum Africain pour les Services de Conseil Agricole*. Accra, Ghana/Kampala: Kampala, Ouganda et FARA.
- Agunga, R., and C. Igodan. 2007. Organic farmers' need for and attitude towards extension. *Journal of Extension* 45 (6): 1–9.
- Andreoni, A., H. Chang, and I. Estevez. 2021. The Missing Dimensions of the Human Capabilities Approach: Collective and Productive. *The European Journal of Development Research* 33 (2021): 179–205.
- CARDER. 2016. *Rapport annuel de campagne agricole 2014-2015*. CARDER, Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural Atlantique-Littoral: Cotonou, Bénin.
- Chang, H., and A. Andreoni. 2021. Bringing Production Back into Development: An introduction. *The European Journal of Development Research* 33 (2021): 165–178.
- Faure, G., A. Toillier, and I. Moumouni. 2018. How to scale Management Advice for Family Farms in Africa. *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 39 (4): 515–532.
- Faure, G., and C. Compagnone. 2011. Les transformations du conseil face à une nouvelle agriculture. *Cahiers Agricoles* 20 (5): 321–326.
- Faure, G., Y. Desjeux, and P. Gassel. 2010. *Synthèse bibliographique des recherches sur le conseil en agriculture à travers le monde*. Papier présenté au Colloque SFER, Conseil en agriculture: acteurs, marchés et mutations, 14 et 15 octobre 2010 à AgroSup Dijon.
- Faure, G., and P. Kleene. 2004. Lessons from new experiences in extension in West Africa: management advice for family farms and farmers' governance. *Journal of Agricultural Education and Extension* 10 (1): 37–49.
- Fisher, A., and L. Vasseur. 2002. Smallholder perceptions of agroforestry projects in Panama. *Agroforestry Systems* 54: 103–113.
- Fusillier, J.L., J.P. Choisi, and M. Piraux. 2006. Le modèle d'exploitation agricole familiale réunionnais face à l'accroissement des contraintes foncières et économiques. *Cahiers Agriculture* 15 (6): 542–548.
- Greenridge, C. 2003. *Les TIC transforment-elles la vulgarisation agricole? Papier présenté à la sixième Réunion consultative d'experts de l'Observatoire du CTA sur les TIC*. Wageningen, Pays-Bas: CTA.
- Hakiza, J.J., W. Odogola, J. Mugisha, A.R. Semana, I. Nalukwago, J. Okoth, and A. Ekwamu. 2004. Challenges and Prospects of Disseminating Technologies through Farmer Field Schools: Lessons Learnt Based on Experience from Uganda. *Uganda Journal of Agricultural Sciences* 9 (11): 163–175.
- Hoang, L.A., J.C. Castella, and P. Novosad. 2006. Social networks and information access: Implications for agricultural extension in a rice farming community in northern Vietnam. *Agriculture and Human Values* 23 (4): 513–527.
- Lahai, B.A., P. Goldey, and G.E. Jones. 1999. The gender of the extension agent and farmers' access to and participation in agricultural extension in Nigeria. *Journal of Agricultural Education and Extension* 6 (4): 223–233.
- Ludwig, B.G. 2007. Today is yesterday's future: globalizing in the 21st century. *Journal of International Agricultural and Extension Education* 14 (3): 5–15.
- MAEP. 2007. *Livre blanc sur le conseil agricole*. MAEP, Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche: Cotonou, Bénin.
- MAEP. 2008. *Stratégie Nationale de Mise en Œuvre du Conseil Agricole*. MAEP, Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche: Cotonou, Bénin.
- Moumouni, I.M., M.N. Baco and G.S. Nouatin. 2017. *Conseil à l'accès aux marchés des produits agricoles: Guide méthodologique*. Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche: Cotonou, Bénin.
- Moumouni, I.M. 2006. Impact of privatization of advisory services on agricultural knowledge and information systems: evidence from 'LEC' knowledge management in Banikoara, Benin. *Quarterly Bulletin of IAALD* 51 (4): 208–214.
- Mundler, P., P. Labarthe, and C. Laurent. 2006. Les disparités d'accès au conseil. Le cas de la région Rhone-Alpes/Unequal access to farm extension services. The situation in the Rhone-Alpes region. *Economie Rurale* 291: 26–41.



- Murphy, G.M., P.G. Engel, and N. Roling. 1998. A new profile for the next century agricultural professionals. *Revista de la Facultad de Agronomía* 18 (3): 199–212.
- Rebuffel, P., C. Lemoine, and G. Faure. 2015. Le difficile accès au conseil pour les petites exploitations agricoles: le cas de Mayotte. *Cahiers Agriculture* 24 (5): 269–276.
- Saima, S., J. Asif, and L. Muhammad. 2005. Constraints faced by rural women in approaching agricultural extension services: a case study of District Faisalabad. *Indus Journal of Biological Sciences* 2 (4): 483–488.
- Tossou, C.R. 1996. Les acteurs et les réformes institutionnelles: une analyse de l'expérience Béninoise en matière de professionnalisation de la vulgarisation. *Série d'économie et de sociologie rurale*, N° 1996-05.
- Zossou, E., A. Arouna, A. Diagne, and A.R. Agboh-Noameshie. 2020. Learning agriculture in rural areas: the drivers of knowledge acquisition and farming practices by rice farmers in West Africa. *The Journal of Agricultural Education and Extension* 26 (3): 291–306.
- Zossou, E., A. Arouna, A. Diagne, and A.R. Agboh-Noameshie. 2017. Gender Gap in Acquisition and Practice of Agricultural Knowledge: Case Study of Rice Farming in West Africa. *Experimental Agriculture* 53 (4): 566–577.
- Zossou, E., D.S. Vodouhe, P. Van Mele, A.R. Agboh-Noameshie, and Ph Lebailly. 2015. Linking rice processors' access to rural radio, gender and livelihoods in Benin. *Development in Practice* 25 (7): 1057–1066.
- Zoundji, C.G., F. Okry, D.S. Vodouhe, and J.W. Bentley. 2016. The distribution of farmer learning videos: Lessons from non-conventional dissemination networks in Benin. *Cogent Food & Agriculture* 2016 (2): 1277838.
- Zoundji, C.G., F. Okry, D.S. Vodouhe, and J.W. Bentley. 2018. Towards sustainable vegetable growing with farmer learning videos in Benin. *International Journal of Agricultural Sustainability* 16 (1): 54–63.

Publisher's Note Springer Nature remains neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations.

