

# NOTE 21 : Mécanismes de financement innovants pour des services de conseil rural axés sur la demande

Préparée par : Magdalena Blum et Sanne Chipeta, novembre 2016

L'Initiative sur les bonnes pratiques au niveau mondial entend rendre l'information et le savoir-faire en matière de vulgarisation facilement accessibles à un large public de praticiens. Pour ce faire, elle prépare des Notes de bonnes pratiques, qui décrivent les concepts et méthodes clés dans un format facile à comprendre. Ces notes donnent une vue d'ensemble des principaux aspects et des références permettant d'aller plus loin. Les notes sont téléchargeables gratuitement à partir de [www.betterextension.org](http://www.betterextension.org). Pour télécharger, utiliser, diffuser ou discuter de cette note, il suffit d'y accéder en ligne en scannant le code QR dans le coin inférieur droit. Vos commentaires et suggestions seront très appréciés.

## Philosophie et principes

### Pourquoi avons-nous besoin de services de conseil rural axés sur la demande ?

L'environnement social, climatique et économique en rapide mutation pour l'agriculture à travers le monde fait que les exploitations se diversifient de plus en plus du point de vue de leur taille, de leurs ressources, de leurs modèles de production, de l'accès aux marchés et des caractéristiques des ménages<sup>1</sup>. Par conséquent, il est vraiment essentiel de mettre en place des services de conseil rural (SCR) plus diversifiés et plus spécialisés qui soient pertinents pour les agriculteurs. Cela nécessite de repenser la façon dont nous organisons et nous finançons les SCR pour en faire des systèmes qui soient ajustés à la demande des producteurs et pilotés par elle.

### Qu'est-ce que des services de conseil rural axés sur la demande ?

Les SCR axés sur la demande représentent une rupture par rapport à l'idée que s'en faisaient jadis les producteurs agricoles en tant que bénéficiaires des services. Au lieu de cela, dans les SCR axés sur la demande, les attentes des utilisateurs définissent le contenu, la qualité et le mode de prestation<sup>2</sup>. Leurs principes majeurs sont les suivants :

- les services sont fondés sur la demande des utilisateurs ;
- les prestataires de services ont des comptes à rendre aux utilisateurs, notamment en ce qui concerne le contenu et la qualité ;
- les utilisateurs ont un choix de prestataires de services.

### Quels sont les principes des mécanismes de financement qui autonomisent les utilisateurs ?

Les SCR axés sur la demande exigent des mécanismes de financement innovants qui permettent aux agriculteurs, à leurs organisations et leurs communautés d'assumer plus de

responsabilité et de négocier les services qu'ils veulent auprès d'une variété de prestataires de services qualifiés qui ont des comptes à rendre aux agriculteurs. Les mécanismes de financement existants qui soutiennent principalement le côté de l'offre (les prestataires de SCR) ne conviennent pas dans ce cas de figure.

Si le financement du secteur public pour des SCR pluralistes reste essentiel dans la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, le financement et la prestation de services de conseil rural n'ont pas besoin de passer par la même institution ; ces deux fonctions peuvent être assumées par des organisations différentes.

Le *Cadre commun du financement de la vulgarisation agricole et rurale*<sup>3</sup> fournit des conseils politiques concernant différents mécanismes de financement qui promeuvent l'autonomisation des utilisateurs de services par le biais d'un accroissement de la redevabilité des prestataires de services vis-à-vis des utilisateurs. On peut y parvenir grâce à :

- une participation financière des utilisateurs ;
- un paiement direct des services par les utilisateurs ;
- un paiement indirect par le biais des droits d'adhésion, des impôts et taxes à la production, etc. conjugué à l'implication des organisations de producteurs dans la prise de décisions sur l'utilisation de ces fonds ;
- les fonds publics ou les fonds des bailleurs canalisés par les utilisateurs ou leurs organisations pour payer les services ;
- une prestation de services par les organisations de producteurs.

La Figure 1 illustre le changement dans les flux financiers, le financement axé sur la demande illustrant la nouvelle approche.

### Des mécanismes de financement innovants

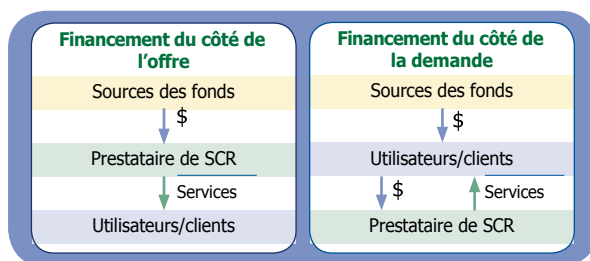
Les exemples de services véritablement axés sur la demande sont rares mais quelques innovations ont été mises en œuvre.

<sup>1</sup> FAO. 2014. *The state of food and agriculture: Innovation in family farming*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Available at: [www.fao.org/3/a-i4040e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i4040e.pdf).

<sup>2</sup> Neuchâtel Group. 2002. *Common framework on financing agricultural and rural extension*. Available at: [www.g-fras.org/fileadmin/UserFiles/Documents/Frames-and-guidelines/Financing-RAS/Common-Framework-on-Financing-Extension.pdf](http://www.g-fras.org/fileadmin/UserFiles/Documents/Frames-and-guidelines/Financing-RAS/Common-Framework-on-Financing-Extension.pdf).

<sup>3</sup> Neuchâtel Group. 2002. Op. cit.





**Figure 1. Le financement des SCR du côté de l'offre et du côté de la demande**

Quatre modèles de mécanismes de financement innovants ont été identifiés<sup>4</sup>.

**Les systèmes/services de conseil appartenant à des organisations de producteurs qui bénéficient de subventions publiques en plus des paiements des producteurs.** Certaines organisations de producteurs (OP) choisissent de fournir leurs propres services de conseil, comme les Services de conseil rural danois (DAAS) ; l'Association nationale des petits producteurs du Malawi (NASFAM) ; ou ProAgria en Finlande. Dans tous ces cas, les SCR sont fournis par des conseillers employés par les OP et financés en partie par des subventions publiques et en partie par les contributions des producteurs, lesquelles augmentent au fil du temps.

**Des services décentralisés avec un financement public des processus et services axés sur la demande.** Dans ce mode, les producteurs/OP sont impliqués dans l'expression de leurs souhaits et ils définissent qui leur fournit quel type de services. À titre d'exemples on peut citer le Programme de soutien aux services agricoles et aux organisations de producteurs (PSAOP) du Sénégal ; le Fonds de développement du district en Tanzanie ; la Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce (COFUPRO) au Mexique ; la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA) en Colombie ; Fadama II au Nigéria et le Conseil rural décentralisé grâce aux services de vulgarisation de paysan à paysan au Népal.

**La privatisation des services impulsée par le secteur public grâce à des subventions concurrentielles et des contrats.** Certains pays entendent améliorer l'efficacité des SCR en soutenant la privatisation des services par le biais de subventions publiques concurrentielles et de contrats, ouverts à différents types de prestataires de services, y compris des organisations de la société civile, des entreprises privées et des organisations de producteurs. À titre d'exemples, on peut citer l'Institut chilien du développement agricole (INDAP) ; le programme Innovation et Compétitivité pour l'agriculture péruvienne (INCAGRO) ; et les anciens Services nationaux de conseil rural (NAADS)<sup>5</sup> en Ouganda. Certaines subventions concurrentielles sont conjuguées à des contributions financières des utilisateurs.

**Services intégrés à base de coopérative de producteurs pleinement financés par leurs propres revenus de transformation et de commercialisation.** Globalement, il y a de nombreux exemples existants de coopératives de producteurs qui fournissent des SCR à leurs membres et financent les principaux services grâce au revenu acquis par la commercialisation de leurs produits. Plusieurs d'entre elles sont des coopératives laitières, telles que la Nariño Dairy Products Cooperative (Colácteos) en Colombie. D'autres organisations

commerciales, y compris la Fédération des producteurs de café colombien, se targuent aussi d'une expérience remarquable.

## Capacités requises

Par rapport aux systèmes de financement traditionnels, les systèmes axés sur la demande exigent de nouvelles capacités considérables, à la fois institutionnelles et managériales.

**Les capacités des petits producteurs :** Les petits producteurs et leurs OP ont besoin de pouvoir développer et négocier leurs priorités, d'évaluer les services et d'obliger les prestataires de services à leur rendre des comptes d'un point de vue qualité et efficacité.

**Systèmes de financement et d'administration :** Parce que les mécanismes de financement doivent être transparents et que certains des modèles sont complexes, il faut de nouvelles compétences pour le développement et la mise en œuvre de mécanismes de financement innovants, mais aussi pour lever, gérer et administrer les flux financiers associés, les subventions et autres fonds.

**Aptitudes des institutions locales à gérer les systèmes de financement :** Les systèmes ayant un financement décentralisé des services nécessitent souvent des efforts à long terme pour renforcer les capacités locales afin de faciliter et de fournir des SCR axés sur la demande, par exemple dans le domaine du traitement des achats publics, des contrats et de la gestion financière en général.

**Des conseillers qui ont le savoir et les compétences que demandent les producteurs :** Un défi majeur pour les SCR à travers le monde consiste à s'ajuster aux changements rapides qui transforment le secteur agricole. Il est essentiel que les conseillers restent à l'écoute des besoins des producteurs. Les conseillers ont besoin de pouvoir traiter les flux toujours croissants de savoir, les changements structurels du secteur et les nouveaux développements du marché et de fonctionner avec les stratégies de croissance et d'alimentation propres aux producteurs. Il est essentiel de disposer d'établissements d'enseignement ayant un programme qui répond à ces besoins.

**Faire face aux changements politiques et aux variations dans les priorités gouvernementales :** Cela exige des OP qu'elles aient les moyens d'analyser les politiques et les canaux juridiques de plaidoyer et qu'elles participent aux processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions. Ce point est particulièrement important pour les systèmes SCR qui reposent essentiellement sur le financement public et où le gouvernement garde la mainmise sur la gouvernance des agences de service.

## Coûts

Les coûts associés aux systèmes de financement pour des systèmes SCR pluralistes et axés sur la demande sont :

- la gestion et l'administration au sein des institutions ;
- le développement des capacités des institutions du côté de la demande :
  - pour le renforcement des OP ;
  - pour installer des mécanismes systématiques de demande
  - des OP qui gèrent et évaluent les SCR ;
- une offre de services qui mette l'accent sur :
  - le renforcement des capacités des prestataires de services pour plaider pour leurs services et pour répondre aux demandes et à l'évolution des besoins ;
  - des services d'appui impliquant le renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et humaines.

<sup>4</sup> Sur la base d'une récente étude par la FAO comprenant quatre cas différents ainsi que la littérature correspondante pour décrire des modèles partageant la même vision : Chipeta, S. and Blum, M. Forthcoming. *Innovations in financing mechanisms for demand-driven agricultural advisory services. Framework for analysis and synthesis of experiences*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

<sup>5</sup> Les NAADS ont été officiellement dissous en 2015.

Le coût global de la gestion et de la prestation de services n'est pas différent de celui des systèmes classiques.

## Forces et défis

Jusqu'ici, l'expérience montre à la fois les forces et les défis du financement des SCR du côté de la demande (Tableau 1).

### Quelques considérations appropriées

Les mécanismes de financement des SCR axés sur la demande exigent un environnement favorable qui fonctionne bien. Il faut des institutions saines et solides qui soient proches de leurs utilisateurs. Pour devenir pertinentes, transparentes et redevables envers les utilisateurs et les membres, les institutions locales et les OP ont besoin des capacités et des procédures requises ou doivent être prêtes à les développer.

Il faut aussi un consensus sur les politiques favorables et une volonté par les responsables politiques et les décideurs de promouvoir le pluralisme dans la prestation de services et de déléguer aux usagers la responsabilité et le pouvoir de décisions.

Le financement axé sur la demande fonctionne mieux lorsque les services sont liés aux activités qui augmentent les revenus des producteurs<sup>6</sup>, par exemple en augmentant les opportunités de marché. Certains programmes d'INDAP qui sont liés à l'agroindustrie réussissent en se concentrant sur la productivité et la commercialisation, alors que les producteurs qui n'ont pas d'autres opportunités de production commerciale ne sont guère incités à se mobiliser.

**Tableau 1. Forces et défis du financement des SCR du côté de la demande**

Forces	Défis
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promouvoir l'autonomisation des producteurs et la redevabilité des prestataires de services envers eux</li> <li>Peut garantir la pertinence et l'adaptation au changement pour différentes catégories de producteurs</li> <li>Accroître l'efficacité en termes de qualité et de résultats</li> <li>Degré élevé d'appropriation des SCR pilotés et gérés par les producteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nécessite un renforcement considérable des capacités organisationnelles et individuelles, avec suffisamment de temps et de ressources</li> <li>La transparence des mécanismes de financement et des processus axés sur la demande est requise mais elle n'est pas suffisante dans les systèmes existants</li> <li>Nécessite la promotion de services pluralistes pour que les producteurs aient un choix</li> <li>À la merci de la volonté et l'instabilité politiques</li> </ul>

## Gouvernance

La bonne gouvernance institutionnelle et la redevabilité se sont révélées indissociables au succès. Cela veut dire que les institutions devraient veiller à ce que les producteurs et leurs OP participent à la prise de décisions ayant trait à la mobilisation des ressources, à des mécanismes de financement et à l'attribution de contrats ainsi qu'à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de services de conseil. Cela englobe leur représentation totale et pratique dans les processus politiques et les organes de prise de décisions, les procédures d'évaluation des services par les producteurs (p. ex. par texto), des mécanismes systémiques pour renforcer la demande et pour mettre la demande en relation avec des prestataires de services qualifiés et enfin la contractualisation des SCR.

### Impacts et mise à l'échelle

#### Impacts

Le cadre de la Figure 2 montre les résultats attendus d'un financement du côté de la demande conjugué à des systèmes de prestations axés sur la demande.

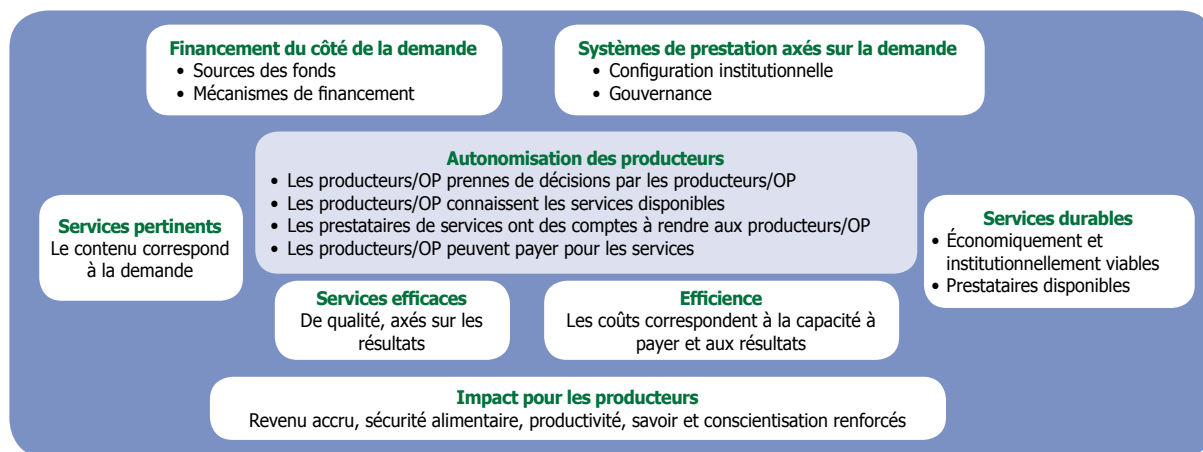
**Autonomisation des petits producteurs** : Un savoir amélioré concernant les services et les mécanismes de financement disponibles augmente les capacités des utilisateurs à accéder aux services dont ils ont besoin. Les prestataires de services ont donc des comptes à rendre aux utilisateurs.

**Pertinence accrue des services** : Lorsque les producteurs sont impliqués dans le financement, la planification et la gouvernance des SCR, cela leur donne les moyens d'exiger des services qui répondent à leurs besoins en matière de contenu et de qualité.

**Une efficacité et une efficacité accrues en matière de qualité et de résultats** : Le ressenti en matière d'efficacité<sup>7</sup> et d'efficacité est mitigé dans les différents modèles. Là où la mise en œuvre a été réussie, les services ont été efficaces pour accroître la productivité, la qualité des produits et l'accès aux marchés.

#### Durabilité

Il existe un lien étroit entre l'intégration des producteurs dans les marchés commerciaux et la durabilité des systèmes. Cela englobe l'aptitude et la volonté des agriculteurs de contribuer financièrement à leurs propres fonds. Pour les petits producteurs ayant de faibles rapports avec les marchés, il faut des subventions publiques pour accroître leur pouvoir d'achat (p. ex. à travers le financement du côté de la demande) et pour garantir leur intérêt envers les services.



**Figure 2. Cadre des résultats**

<sup>6</sup> Comme c'est le cas avec les DAAS et Colácteos.

<sup>7</sup> Il y a beaucoup de facteurs qui influencent l'efficacité des SCR et il est difficile de distinguer l'effet des mécanismes de financement des autres facteurs du système (éducation, soutien d'appoint, gestion). Jusqu'ici, aucune des expériences n'a fait l'objet d'études approfondies sur l'efficacité. Ici l'évaluation est fondée sur la documentation de l'expérience et des entretiens avec des parties prenantes clés.



## Enseignements

Plusieurs enseignements ont été tirés des différents modèles.

**Engagement politique à long terme :** Le développement institutionnel d'un système SCR axé sur la demande, y compris le financement du côté de la demande, est une affaire à long terme qui nécessite de gros efforts en matière de renforcement des capacités institutionnelles et humaines et qui exige un consensus au sein des parties prenantes. Les modèles financés par les fonds publics sont tributaires d'un engagement politique permanent aussi longtemps que nécessaire pour que le système ait une chance d'arriver à maturité. Cela contredit la réalité politique des gouvernements qui ont besoin de montrer des résultats rapides lors d'une période électorale. Les gouvernements sont donc souvent impatients en matière d'obtention de résultats qui témoignent d'un développement institutionnel à long terme.

**Les capacités organisationnelles et l'expérience revêtent une importance cruciale :** La participation des OP et des institutions locales ayant de bonnes capacités stimule vivement l'élan de la demande et l'autonomisation des producteurs. Dans le même temps, le vécu organisationnel que les producteurs et leurs OP acquièrent à travers leur participation aux processus politiques de SCR et à leur gestion sera probablement bénéfique dans d'autres aspects du secteur agricole, comme les coopératives de commercialisation et associations de reproduction.

**Disponibilité de prestataires de services qualifiés :** Le succès veut qu'il existe un vivier de prestataires de services qualifiés dans les zones rurales, de façon à ce que les producteurs aient véritablement un choix de prestataires. Cela peut nécessiter que le financement des SCR du côté de la demande soit intégré à la promotion de services pluralistes et une réforme en matière d'éducation, de services de soutien et de recherche.

**Opportunités de marché :** Le financement axé sur la demande fonctionne le plus efficacement et produit les résultats les plus fiables lorsque les services sont reliés aux activités qui augmentent les opportunités de marché pour les producteurs participants, ce qui améliore leur revenu et leurs moyens de subsistance et dope l'ensemble de l'économie rurale.

**L'égalité des chances dans l'accès aux services :** Sans une politique spéciale en matière de genre, les agricultrices profitent rarement des SCR, qu'ils soient financés du côté de la demande ou de l'offre. Des organisations de services, que ce soit des sociétés de services ou des OP, ont besoin d'avoir des politiques robustes en matière de genre pour que les femmes soient représentées dans les processus de prise de décisions de façon à ce que les prestataires de services emploient des femmes pour donner des conseils et soient bien placés pour répondre aux besoins et aux souhaits des femmes.

## Recommandations pour l'application et la mise à l'échelle

Sur la base de ces enseignements, plusieurs recommandations d'ordre général sont pertinentes pour le développement futur de modèles semblables.

- Renforcer le consensus politique pour garantir une appropriation adéquate du processus par les parties prenantes à l'échelle nationale et locale. Les producteurs et/ou les OP devraient assumer la responsabilité du pilotage de la demande et de la gestion des SCR, tandis que les autorités gouvernementales compétentes ont besoin de se concentrer sur leurs rôles de réglementation et de facilitation et doivent les renforcer.
- Prévoir du temps et des ressources pour renforcer les capacités des producteurs et des OP à formuler les demandes, savoir quels services sont disponibles, surveiller les services et gérer leurs fonds et leurs organisations.
- Sur la base de la demande des utilisateurs, envisager le financement de programmes éducatifs, de formations continues et de services de soutien. Promouvoir des liens au sein du système d'innovation, notamment avec la recherche et le secteur privé.
- Promouvoir de nouveaux mécanismes innovants de financement axés sur la demande pour les SCR, par exemple grâce à des taxes sur la production, des taxes sur les aliments importés ou d'autres fonds pour les programmes de SCR gérés par les OP ou les chambres de commerce ayant une majorité de représentants du monde agricole.
- Faciliter les opportunités de marché pour les petits producteurs et les systèmes de financement axés sur la demande. Cela peut inciter les producteurs à contribuer financièrement aux services, ce qui promeut un intérêt véritable envers les services et leur qualité.

Cette note a été préparée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) avec le concours financier des agences dont le logo figure sur la dernière page.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

Ces travaux ont été entrepris dans le cadre du Programme de recherche du CGIAR sur les politiques, institutions et marchés (PIM) sous la direction de l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). Cette publication n'a pas été soumise au processus d'évaluation par les pairs conduit par l'IFPRI. Toutes les opinions exprimées ici n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions ou l'acceptation officielle de l'IFPRI.

Informations sur les auteurs : **Magdalena Blum** est chargée des systèmes de vulgarisation à la FAO. **Sanne Chipeta** est consultante auprès de la FAO.

Citation correcte : Blum, M. et Chipeta, S. 2016. Mécanismes de financement innovants pour des services de conseil rural axés sur la demande. Note 21. Notes du GFRAS sur les bonnes pratiques de services de vulgarisation et de conseil rural. GFRAS : Lausanne, Suisse.

Avec le soutien de



Tous les travaux du Forum mondial pour le conseil rural sont protégés sous licence de libre diffusion Creative Commons CC-BY-NC Attribution-NonCommercial 3.0 Unported

