

Encadrement agricole : L'expérience du Kenya

EN 1982, LA BANQUE MONDIALE A INTRODUIT AU Kenya le système T&V (Formation et visites) d'encadrement agricole. Deux opérations de la Banque, le premier Projet national d'encadrement agricole (NEP I) et le deuxième projet du même nom (NEP II), ont appuyé ce programme jusqu'en 1998 ; les deux projets avaient deux buts principaux : le développement institutionnel et une croissance continue de la productivité agricole. L'efficacité du système a souvent été débattue. Une étude récente du Département de l'évaluation des opérations (OED) a entrepris d'évaluer l'impact de ces projets.

Pour bien comprendre les conclusions de l'étude, il convient de faire la distinction entre la justification des services d'encadrement en général et les résultats obtenus dans la conception et la mise en œuvre des deux projets kenyans. En effet, même s'il y a encore une demande pour des services d'encadrement, l'étude constate que peu de progrès ont été accomplis sur le plan du développement institutionnel et que les méthodes d'encadrement utilisées sont inefficaces et ne sont pas viables sur le plan financier.

Peu d'efforts sont faits, dans le cadre du programme Kenyan, pour renforcer le pouvoir des paysans. Le système est basé sur les méthodes traditionnelles: des messages venant d'en haut organisent la promotion des techniques disponibles et les exploitants n'ont guère l'occasion de s'exprimer. NEP I, à ses débuts, a eu des effets positifs, mais rien n'indique que le projet ait eu un impact substantiel et durable sur la productivité agricole. L'étude

n'a pas pu prouver que le rendement des dépenses d'encadrement ait été positif.

Le contexte

Au Kenya, le développement rural et agricole est un élément essentiel de toute stratégie de lutte contre la pauvreté et de promotion d'une croissance diversifiée. C'est dans ce but qu'en 1982, avec l'appui de la Banque mondiale, le gouvernement a adopté le système T&V. Mais la performance des services d'encadrement a toujours été contestée depuis cette date.

Le débat sur l'efficacité de l'encadrement au Kenya s'intègre dans une discussion plus générale sur l'efficacité relative des dépenses du système T&V. Le différend porte sur le rendement que les pays emprunteurs peuvent tirer de leurs investissements coûteux dans le T&V. Bien que la Banque ait elle-même beaucoup investi dans l'encadrement agricole, qui occupe une place importante dans sa stratégie de développement en Afrique, peu d'efforts ont été faits pour mesurer de





Un encadreur rend visite à des exploitants agricoles kényans. Reproduction autorisée : Photothèque de la Banque mondiale.

façon rigoureuse l'impact de ces projets.

Au Kenya, le débat a été déclenché par l'absence de progrès visibles dans la performance du secteur agricole. La controverse a été alimentée par l'une des rares études sur l'impact économique du T&V, selon laquelle la mise en oeuvre du système au Kenya avait eu un taux de rendement élevé. Bailleurs de fonds et organisations non gouvernementales (ONG) critiquaient sévèrement les pratiques de l'encadrement et demandaient une réforme du système pour qu'il réponde mieux à la demande et accueille des méthodes alternatives de contacts avec les paysans.

L'évaluation par l'OED de l'impact de NEP I et II est basée sur une méthode empirique. Pour créer une base de données adéquate, une nouvelle enquête a été faite auprès des ménages déjà interrogés en 1982 et 1990. Ces données ont été complétées par une enquête auprès du personnel d'encadrement, par d'autres données statistiques disponibles, par des enquêtes auprès des bénéficiaires, enfin par des rapports et autres documents. L'évaluation a utilisé le modèle théorique d'impact (voir graphique 1) qui avait servi de base pour la préparation des projets NEP I et II. Conformément aux principes d'une gestion axée sur les résultats, l'étude a mesuré les indicateurs clés des résultats prévus et obtenus et a comparé les indicateurs de coûts et de produits.

Développement institutionnel

C'est au début des années 1900 que remonte l'expérience de l'encadrement agricole au Kenya, mais son seul succès notable a été la dissémination des techniques de culture du maïs hybride vers la fin des années 60 et au début des années 70. En 1982, au moment du lancement du T&V, les services d'encadrement avaient plusieurs défauts. Il s'agissait en fait d'un assemblage ad hoc de projets en l'absence de toute stratégie nationale cohérente. Le système était coûteux et inefficace. En dépit d'une hiérarchie bien définie jusqu'au niveau de

l'encadreur de base et d'effectifs adéquats pour l'époque, la performance de l'encadrement était jugée très inférieure à son potentiel. En outre, alors que près du tiers des paysans étaient des femmes et que la plupart des exploitants (81 %) étaient de petits fermiers, les services concentraient leur attention sur l'encadrement des hommes et des grands propriétaires.

L'un des principaux objectifs de NEP I et II était de promouvoir des systèmes institutionnels permettant de servir efficacement les petits exploitants. Le but était de créer un corps d'encadreurs de village bien informés, qui visiteraient de façon régulière et fréquente les paysans, pour leur proposer des messages techniques pertinents et pour attirer l'attention des chercheurs sur les problèmes des exploitants. Les

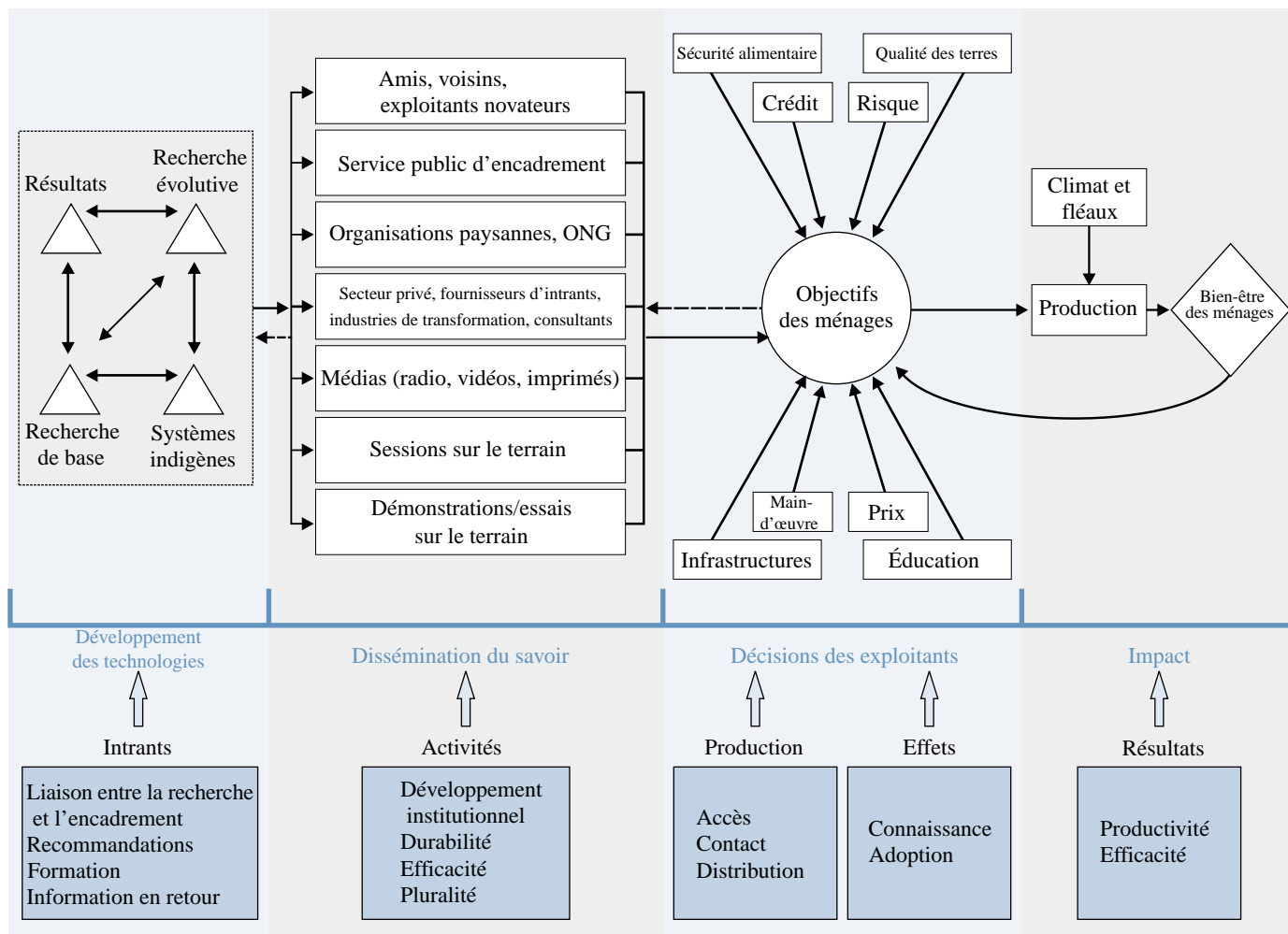
encadreurs devaient recevoir une formation continue, grâce à une liaison améliorée entre la recherche et l'encadrement. Lancé en 1982 dans deux districts sous la forme d'un projet pilote, le programme a rapidement été étendu à près de 90 % des surfaces cultivables du Kenya.

Les projets ont réussi à mettre en place un système national intégré, à améliorer la qualité du personnel grâce aux programmes de formation et à améliorer les liaisons entre la recherche et l'encadrement. Pendant les premières années, l'apport de financements importants pour l'expansion et l'opération du système a dopé les énergies et le moral du personnel. Les augmentations de personnel ont permis d'atténuer les distorsions antérieures qui pénalisaient les femmes, les jeunes agriculteurs et les zones éloignées. Mais de nouvelles distorsions sont apparues en faveur des paysans plus éduqués et plus productifs et des régions les plus prospères.

Dans l'ensemble, une direction médiocre et une exécution mal organisée ont affecté les résultats des projets. En outre et surtout, il est apparu que le nouveau système n'était pas viable sur le plan financier. L'insuffisance des crédits budgétaires a été aggravée par des mécanismes de financement inefficaces et plusieurs défauts du système antérieur ont persisté. Le système actuel est nettement plus coûteux mais guère plus efficace que le précédent. Plus de la moitié des cadres déjà en service en 1982 estiment que le nouveau système est moins efficace que l'ancien; seul un tiers du personnel estime que le nouveau système est plus efficace.

Les principales composantes institutionnelles des projets NEP I et II n'ont guère été mises en pratique. Des incitations inadéquates et l'absence de mécanismes permettant aux exploitants de s'exprimer expliquent un déficit de responsabilité et une réponse inadaptée aux

Graphique 1 : Modèle d'impact



Note : Petits points : information en retour des exploitants aux décideurs. Ligne continue : communication des messages, par les encadreurs, aux chercheurs et aux exploitants sur la base d'un calendrier précis.

besoins des paysans. C'est ce qu'indique le contraste entre les aspirations des paysans (des conseils sur des problèmes techniques complexes) et le service rendu (des messages agronomiques simples), entre les méthodes ayant la préférence des exploitants (des démonstrations) et celles que pratiquent les encadreurs (des visites à domicile).

Le tableau 1 résume les vues des dirigeants kényans sur les forces et les faiblesses des projets. Découragés par les problèmes opérationnels et l'absence de messages techniques nouveaux, certains encadreurs ont repris les anciennes méthodes: diffusion de messages dans des réunions publiques, les *barazas*, et collaboration avec d'autres institutions, telles que les ONG, le secteur privé et d'autres projets. Il s'agit là d'une réponse rationnelle aux conditions du moment, mais ces initiatives sont très différentes des prévisions. En outre, ces solutions ad hoc ne prévoient aucun effort systématique et délibéré pour exploiter des méthodes alternatives de développement institutionnel permettant d'accroître l'efficacité du système.

Vues des bénéficiaires

Pour compléter les résultats des enquêtes qualitatives auprès des ménages, l'étude a utilisé les conclusions d'une évaluation participative des services d'encadrement faite par Actionaid et celles d'une évaluation participative de la pauvreté de 1994. Les réponses aux questionnaires utilisés pendant l'enquête et les résultats des évaluations participatives sont cohérents.

Quand ils comparent leur situation présente avec celle d'il y a 10 à 15 ans, la plupart des paysans notent un déclin de la productivité agricole et une dégradation de la qualité de leur vie. L'accès aux services d'encadrement est le même, mais pour beaucoup la qualité de ces services a baissé. Par exemple, l'information n'est guère accessible aux pauvres.

Il est impossible que les encadreurs puissent toucher tous les paysans; il est donc nécessaire d'être sélectif et de compter sur les communications entre paysans pour assurer la dissémination des messages. Cependant les conclusions de l'étude montrent que le ciblage est inadéquat et que la réponse est faible. Au lieu de travailler avec des groupes de paysans représentatifs, les encadreurs

Tableau 1 : Perceptions locales des forces et des faiblesses de NEP I et II

<i>Faiblesses</i>	<i>Forces</i>
Des objectifs extrêmement vastes	Couverture étendue des services
Les plans venant d'en haut continuent de jouer un rôle	Ils atteignent toutes les catégories d'exploitants
Pas de ciblage précis	Bonne formation du personnel
Faible participation des paysans	Développement du professionnalisme au niveau des encadreurs de district
Faible motivation du personnel	Bons encadreurs de base
Faiblesse du suivi et de l'évaluation	Mise en place de moyens de transport et de bureaux
Des messages dominés par les techniques disponibles	
Dépendance à l'égard de l'assistance des bailleurs de fonds	
Peu de flexibilité	
Manque de responsabilisation	

Source : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Commercialisation.

s'intéressent surtout aux exploitants les plus prospères qui ont les moyens d'adopter les nouvelles techniques. Il n'est donc pas étonnant de constater qu'un grand nombre d'exploitants prospères disent que les conseils des encadreurs sont utiles. Au contraire, les paysans les plus pauvres sont moins satisfaits. Ce qu'ils souhaitent, ce sont des conseils sur des technologies moins coûteuses, sur les méthodes de commercialisation et sur la diversification de leur production; ils veulent aussi des informations sur des cultures que les fermiers les plus riches ne pratiquent pas.

Efficacité, intensité et qualité des contacts

Pour accroître l'efficacité des services d'encadrement, NEP I et II ont tenté d'utiliser des paysans cibles, puis des groupes cibles, comme points de contacts réguliers et systématiques avec la communauté paysanne. Or, la plupart des paysans interrogés estiment que l'information est moins accessible aujourd'hui qu'elle ne l'était 10 à 15 ans auparavant.

L'intensité des contacts est très inférieure aux prévisions. Seul un petit nombre de paysans cibles (et de membres des groupes cibles) a des contacts réguliers avec les encadreurs selon les modalités prévues par les projets. Dans l'échantillon de l'enquête, c'est seulement 7 % des paysans cibles et 2 % de l'ensemble des exploitants qui rencontrent des encadreurs de façon régulière — au moins une fois par mois — sur leur propre champ ou sur le champ d'un voisin. Des réponses similaires avaient été obtenues lors de l'enquête de 1990 auprès du même échantillon; il semble donc que les services d'encadrement ont manqué d'efficacité non seulement vers la fin de NEP II, mais dès la fin de NEP I. Les projets prévoyaient que les encadreurs feraient des visites régulières à 10-15 % des paysans toutes les deux semaines et à 20-30 % tous les mois.

Outre les contacts directs, la méthode du T&V repose sur une dissémination indirecte des messages au moyen de contacts entre paysans. Mais il semble que la diffusion de l'information par l'intermédiaire des paysans cibles ait été limitée du fait de communications insuffisantes entre les paysans cibles et les autres. L'essentiel de l'information parvient aux paysans au cours de réunions publiques, notamment les *barazas*, une pratique que NEP I et II devaient changer. Les *barazas* sont utiles pour la diffusion de messages

simples, mais ne sont guère favorables à la discussion de problèmes techniques. Les données recueillies sur les contacts entre paysans et encadreurs semblent indiquer que ni la productivité des encadreurs ni l'efficacité du système aient beaucoup progressé.

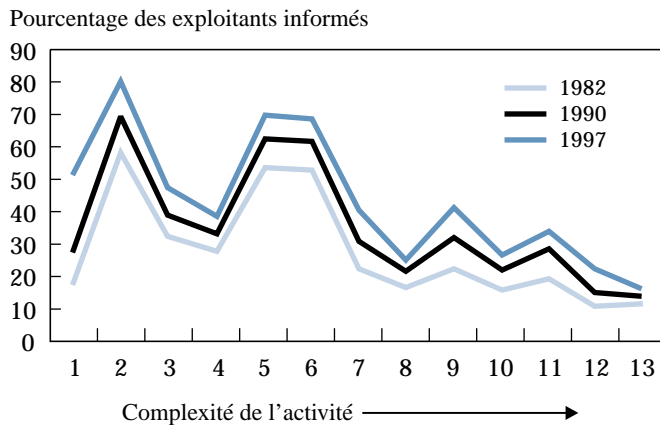
En dépit de l'insuffisance des contacts, les exploitants qui ont effectivement reçu les messages des encadreurs estiment que ces messages étaient utiles et applicables. Mais en fait, la majorité des exploitants, même parmi les paysans cibles, n'ont pas appliqué les recommandations des encadreurs. On peut donc avoir des doutes sur la pertinence des messages. Cette constatation est un bon exemple des problèmes que pose l'interprétation d'indicateurs fréquemment utilisés, mais souvent mal définis, tels que le terme *utile*.

Un incident survenu en 1996 illustre bien l'efficacité limitée des services d'encadrement. La majorité des paysans cibles (60 %) n'ont noté aucun changement dans l'exécution des services au cours de l'année 1996, alors que les opérations sur le terrain ont été sérieusement perturbées par la pénurie de moyens financiers causée par la suspension des décaissements de NEP II pendant près d'un an. Comme on pouvait s'y attendre, le pourcentage des paysans autres que les paysans cibles qui n'ont noté aucun changement était plus élevé encore (88 %).

Effets des projets

La connaissance des nouvelles cultures et des nouvelles techniques est la première étape, indispensable, vers leur adoption. Or les enquêtes montrent que la connaissance des messages de l'encadrement est très inégale parmi les paysans interrogés (voir graphique 2). Les paysans cibles et les autres connaissent bien les messages agronomiques simples, notamment ceux qui concernent le maïs, mais leur connaissance des autres cultures et des pratiques plus complexes est beaucoup plus faible. La préférence pour le maïs et les messages simples, évidente avant 1982, n'a donc pas disparu. En outre, les données recueillies ne révèlent aucune influence significative de l'encadrement sur l'efficacité de la diffusion de l'information. Ce sont les messages les moins sophistiqués — facilement diffusés par les moyens de communication informels — et les messages connus depuis longtemps qui continuent de se répandre

Graphique 2 : Évolution dans le temps de l'information des exploitants



Source : Étude de l'OED.

en milieu paysan. Au contraire, les messages les moins populaires et les plus sophistiqués restent mal connus et sont peu utilisés. Il est très important de noter que pour la plupart des paysans (plus de 80 %, même pour les techniques les plus complexes), un message connu est un message adopté. Par conséquent, même si le manque de ressources est un problème important, c'est le manque d'information qui paraît être le principal obstacle à l'adoption d'une pratique.

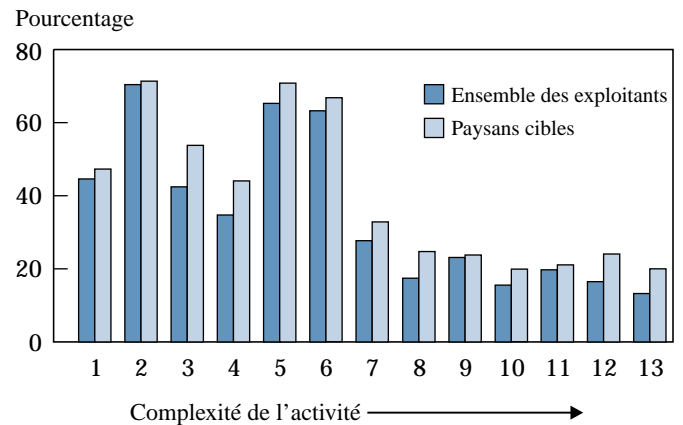
Il était peut-être raisonnable, au début du programme, de donner la priorité aux messages simples et au maïs, culture vivrière de base. Mais, au bout d'un certain temps, les conseils des encadreurs auraient dû, semble-t-il, porter sur des pratiques plus sophistiquées. Tel n'a pas été le cas, soit parce que les directives données à l'encadrement étaient inadéquates, soit parce que les compétences des encadreurs étaient insuffisantes, soit pour les deux raisons à la fois.

L'absence d'impact sur la connaissance et l'adoption des pratiques recommandées signifie que l'encadrement ne pouvait guère avoir d'influence sur la productivité agricole, donc que l'efficacité des dépenses du système T&V au Kenya était modeste. La plus grande partie des coûts du système s'explique par la fréquence des contacts directs, qui aurait été bien justifiée pour la diffusion de messages techniques complexes et de conseils très spécifiques. Par conséquent les services d'encadrement, qui ont continué de mettre l'accent sur des messages simples, n'ont pas véritablement exploité tout le potentiel que représentaient les caractéristiques des projets.

Résultats

Le moyen le plus simple de mesurer l'impact des projets est de comparer les coûts d'encadrement avec la productivité agricole. Les variations de la productivité agricole résultent soit des progrès techniques soit de l'efficacité de l'exploitation. L'étude, sur la base des données disponibles, n'a pas pu prouver que l'encadrement avait amélioré de façon significative l'efficacité de l'exploitation paysanne ou

Graphique 3 : Adoption des recommandations



Source : Étude de l'OED.

la productivité agricole. Elle a également constaté peu de progrès dans les zones où dès 1982 la productivité était déjà relativement élevée; à l'inverse, c'est dans les zones les moins productives que les meilleurs résultats ont été obtenus. Il est probable que les régions les plus productives aient atteint un sommet; sans apport majeur de nouvelles technologies, leur productivité a donc stagné. Par conséquent la priorité accordée à ces régions a probablement diminué le rendement économique de l'encadrement. Au contraire, quand ils ont eu accès au progrès technologique, les moins productifs des exploitants et des régions ont commencé à rattraper leur retard. Il est possible qu'au début du programme les services d'encadrement aient joué un rôle positif grâce à la dissémination de messages techniques simples dans des zones autrefois négligées; mais les données disponibles ne permettent pas de le prouver.

Ces résultats, comme d'ailleurs le faible rendement économique des projets et le contraste entre l'efficacité technique des différents exploitants, paraissent indiquer que les ressources affectées à l'encadrement auraient pu être utilisées de façon plus efficace. Il semble que les services d'encadrement aient donné la priorité à la dissémination de messages techniques simples, au lieu d'aider les exploitants à optimiser l'emploi de leurs ressources.

Un emploi plus rationnel du personnel d'encadrement aurait peut-être été plus rentable; il est possible que moins de ressources auraient donné les mêmes résultats, accroissant du même coup le rendement des dépenses d'encadrement. Ce qu'il fallait, c'est un système flexible capable de s'adapter aux besoins. Par exemple, en l'absence de nouveaux paquets technologiques importants pour les zones les plus productives, il n'était plus économiquement justifiable d'y maintenir une forte intensité de contacts avec les exploitants. L'extension du service à de nouvelles zones ou à des exploitants autrefois négligés aurait peut-être donné des effets

marginale plus importants pour l'augmentation de la productivité et la lutte contre la pauvreté.

La volonté de contribuer

Traditionnellement, les gouvernements fournissaient gratuitement les services d'un encadrement, considéré comme un service public. Parce qu'ils disposent de ressources limitées à répartir entre plusieurs services publics, les décideurs ont besoin d'une évaluation des bénéfices obtenus. En outre, une mesure fiable de ces bénéfices faciliterait l'analyse des possibilités de recouvrement des coûts.

Une importante question que pose l'étude des services d'encadrement et de la situation des paysans pauvres est celle de la volonté et de la capacité des exploitants de contribuer au coût des services; normalement cette volonté devrait être proportionnelle aux bénéfices obtenus. Un pourcentage substantiel des exploitants interrogés ont indiqué qu'ils souhaitaient le maintien des services et, ce qui est plus important, ont affirmé qu'ils seraient prêts à payer. Cependant, les sommes qu'ils seraient prêts à contribuer sont très inférieures au niveau actuel des dépenses du gouvernement. Il est important de noter que, sur la base de leur expérience des contacts avec les encadreurs, les paysans souhaitent des visites nettement plus espacées que les fréquences prévues dans les projets. Dans l'ensemble, une solution plus rentable serait de réduire l'intensité des visites, d'étendre le service à un plus grand nombre d'exploitants, d'améliorer la qualité des contacts et de compléter les visites par d'autres modes de communication, tels que les messages radio et la presse écrite. L'étude montre également qu'un recouvrement des coûts, même partielle et symbolique, est une possibilité qui n'a pas été suffisamment explorée. Les avantages d'un recouvrement des coûts ne sont pas seulement budgétaires, c'est aussi une bonne incitation, qui favorise le pluralisme pour autant qu'elle permet à d'autres fournisseurs, notamment aux opérateurs privés, de pénétrer ce marché.

Leçons et conclusions

Le maintien de services d'encadrement au Kenya reste justifié, mais les données recueillies montrent que les méthodes utilisées dans le cadre de NEP I et II ne sont pas efficaces.

La performance du T&V, tel qu'il a été appliqué au Kenya, est décevante. Ni efficaces, ni efficientes, les méthodes employées n'étaient pas viables à long terme. Les projets ont permis d'élargir la couverture du service, d'améliorer la liaison entre la recherche et l'encadrement et de renforcer les capacités du personnel, mais le taux de couverture et la qualité des contacts entre encadreurs et exploitants sont restés très inférieurs aux prévisions. Les données recueillies ne

révèlent aucun impact significatif sur l'efficacité des exploitations et la productivité agricole. Il est probable qu'à ses débuts, le premier projet ait eu des effets positifs, qui cependant n'ont pas duré. Il n'a pas été possible de prouver un taux de rendement positif des dépenses d'encadrement. L'étude montre qu'il y a une demande non satisfaite de services d'encadrement et que les exploitants sont prêts à payer. Néanmoins, il apparaît que la valeur des services reçus, évaluée sur la base des sommes que les exploitants sont prêts à payer, est très inférieure à la moyenne par exploitant des dépenses du gouvernement. Dans l'ensemble, l'étude indique qu'un emploi plus rationnel des ressources consacrées à l'encadrement aurait été plus rentable.

Les principales leçons de l'évaluation sont les suivantes :

- **Ciblage.** Les services d'encadrement doivent être ciblés de façon efficace, sur les régions et les catégories d'exploitants pour lesquels l'impact a des chances d'être plus élevé. Il faut pour cela que le système soit plus flexible, soit capable d'identifier les différences entre les meilleures pratiques et les autres et puisse répartir les ressources de façon plus rationnelle. En outre les exploitants cibles doivent être représentatifs des conditions économiques et sociales locales.
- **Système d'information.** Le ciblage nécessite l'accès au moment voulu à des informations fiables, c'est à dire la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation. Il faut connaître la demande des exploitants et adapter les services d'encadrement aux conditions technologiques et économiques locales.
- **Intensité.** Puisque les exploitants souhaitent des visites plus espacées et que les messages techniques disponibles ne justifient pas des visites fréquentes, un système d'encadrement plus économique et moins intensif serait plus rentable. L'amélioration de la qualité stimulerait la demande; par conséquent, un système mieux adapté, plus dynamique et mieux ciblé maximiserait les bénéfices.
- **Pluralisme.** L'emploi de méthodes uniformes et la diffusion de messages standards limite l'efficacité des services. Une stratégie exploitant des moyens économiques de communication, tels que la radio, les démonstrations, la presse écrite, ainsi que les partenariats avec la société civile et le secteur privé, pourrait être plus efficace.
- **Priorité au client.** Le système devrait donner plus de pouvoirs aux paysans et leur permettre d'exprimer leurs vues sur les méthodes d'encadrement. Plusieurs solutions permettraient d'atteindre cet objectif, par exemple le partage des coûts, les organisations paysannes et la décentralisation. Ces options pourraient être intégrées dans la structure des services d'encadrement.