

# Services agricoles et décentralisation au Kenya

**L**e Kenya votera sur une nouvelle constitution en août 2010. Le document propose une plus grande décentralisation du gouvernement, avec 47 comtés (dirigés par des gouverneurs élus) qui doivent remplacer le système actuel de provinces et districts. Ce réalignement du paysage institutionnel ouvre un certain nombre de défis et opportunités pour la prestation de services agricoles dans le pays. Cette note de synthèse s'appuie sur des études de cas conduites dans quatre districts kényans (Mwingi, Rachuonyo, Eldoret West et Nyeri South) en 2007 et 2009 pour examiner les rôles et la performance du ministère de l'Agriculture et d'autres ministères concernés par le développement rural dans le pays<sup>1</sup> dans le but de poser un cadre pour les discussions qui doivent avoir lieu au Kenya concernant la prise en charge de la vulgarisation agricole et d'autres services dans le cadre du nouvel ordre constitutionnel du pays. Si la nouvelle constitution confie l'élaboration des politiques au ministère national, les services techniques pour les récoltes, l'élevage, la pêche, la lutte contre les maladies et d'autres domaines sont en revanche pris en charge à l'échelle du comté.

## Rôles du ministère de l'Agriculture au niveau du district

Le Kenya est un pays très diversifié en termes agro-écologiques et les quatre études de cas ont précisément été choisies afin de refléter cet état

de fait. Nyeri South est situé à proximité de Nairobi et bénéficie de bonnes conditions pluviométriques. Le thé, le café et les produits laitiers sont bien développés dans le district, caractérisé par une forte densité de population et des exploitations de petite taille, avec un taux de pauvreté inférieur à la moyenne nationale. Le district dispose de systèmes bien développés pour l'approvisionnement en intrants, et les services financiers sont assurés par les SACCO et les banques commerciales, permettant ainsi même aux petits agriculteurs d'accéder au crédit. Eldoret West fait partie de la zone de culture du maïs à fort potentiel du North Rift, qui approvisionne une grande partie du reste du pays grâce à ses excédents de céréales. Ce district se caractérise par des exploitations de taille moyenne, bien supérieure à celle des autres districts étudiés. Rachuonyo est par contraste un district au potentiel agro-écologique modéré, avec généralement des fermes de petite taille, des liaisons routières inadéquates vers le grand marché le plus proche, Kisumu, une absence de banques ou de sources de crédit, et peu de fournisseurs d'intrants. Mwingi est une zone semi-aride qui bénéficie régulièrement d'une aide alimentaire. Compte tenu de ces différences, on pourrait s'attendre à ce que les priorités des ministères de l'Agriculture et du Développement rural diffèrent selon les districts, cela non seulement en termes de focalisation sur les produits (différentes cultures, élevage, pêche), mais également sur le plan des

activités menées, du fait des différences de développement des marchés d'un district à l'autre.

Les parties prenantes dans les différents districts entretiennent des perceptions similaires sur les activités prises en charge par le ministère de l'Agriculture : forte focalisation sur la vulgarisation, mais l'effort dans ce domaine pourrait être plus important, et les priorités restent fixées au niveau national. Les besoins diffèrent toutefois selon les régions : ainsi les agriculteurs de Nyeri South estiment qu'il n'est pas nécessaire que le gouvernement assure les services de vulgarisation de base et qu'il devrait plutôt se concentrer sur les questions transversales telles que la fertilité des sols et la régulation de la qualité des intrants, qui ne sont pas prises en charge au sein des différentes filières. Ils reconnaissent que les causes profondes du déclin de la culture du café (mauvaises performances et manque de responsabilisation des coopératives de café) ne pouvaient pas être réglées par les antennes locales du ministère de l'Agriculture. À Rachuonyo, en revanche, les agriculteurs estiment que le développement de la chaîne commerciale n'aurait pu être entrepris si le MoA n'avait pas joué un rôle de coordination et réuni les différentes parties prenantes (public, privé et ONG).

### **Perceptions des agriculteurs et des intervenants**

Durant les discussions de groupe, les agriculteurs et autres parties prenantes ont retracé les hauts et les bas de la performance du secteur agricole dans leur district au cours des 4-5 dernières décennies, puis décrit la contribution du MoA à cet égard. Les contributions ont notamment porté sur l'augmentation ou la diminution de l'effort de vulgarisation, mais aussi parfois sur la facilitation de l'accès aux intrants, notamment aux nouvelles variétés de semences et aux engrais subventionnés. Les discussions ont montré que les fluctuations de la politique nationale, par exemple les changements sur les ressources consacrées à l'effort de vulgarisation ou les efforts

nationaux visant à soutenir certains produits ou régions, se font sentir au niveau local. Ainsi par exemple, la première décennie du président Moi a été bénéfique pour Eldoret West, tandis qu'elle a signalé le début du déclin pour d'autres (Nyeri, notamment). Toutes les régions considèrent les années 1990 comme le point le plus bas en termes de performances agricoles. Cette période a été marquée par une diminution du nombre des agents de vulgarisation, la démoralisation du personnel et l'effondrement des institutions d'appui aux agriculteurs, telles les Kenya Cooperative Creameries (KCC) et la Kenya Farmers Association (KFA), dont l'action avait bénéficié aux producteurs de l'ensemble du pays. Cet effondrement s'explique par une mauvaise gestion et peut au final être imputé à la politisation. L'ère post-2002, sous le président Kibaki, présente un bilan mitigé, avec la revitalisation du KCC, des efforts de vulgarisation supplémentaires (quoique toujours insuffisants au regard des besoins), des difficultés dans le thé et, de manière surprenante d'un point de vue politique, l'échec de la relance de la filière café.

Dans l'ensemble, les parties prenantes et agriculteurs observent sur le terrain que les réformes de gestion de la vulgarisation (formation et visites, concentration des efforts sur certains domaines d'intervention, services de vulgarisation fondés sur la demande, par exemple) n'ont pas fondamentalement changé l'efficacité avec laquelle opère le MoA, c'est-à-dire l'efficacité avec laquelle les fonds disponibles sont utilisés. De fait, on peut observer chez les agriculteurs un certain scepticisme sur l'ensemble de ces réformes mentionnées. Ils ont déjà tout vu et tout entendu, sans que rien ne change vraiment jamais.

### **La dernière décennie : Budgets en hausse mais toujours de sérieux problèmes de déficit de performance**

Entre 2003 et 2009, on a pu observer une tendance à la hausse sur le budget du ministère de l'Agriculture. Cela tient à la volonté des nouveaux

gouvernements de démontrer l'amélioration des services auprès de l'électorat, ainsi qu'à un lobbying efficace de la part de fonctionnaires bien introduits dans les cercles gouvernementaux, notamment de ministres de l'Agriculture politiquement ambitieux et originaires d'une zone agricole clé. L'engagement du gouvernement à la Déclaration de Maputo, qui porte sur le fait de consacrer dix pour cent de son budget à l'agriculture, a été utilisé comme monnaie d'échange, même si l'objectif n'a pas encore été atteint.

Malheureusement, une partie des gains provenant de l'augmentation des financements ont été immédiatement contrebalancés par des pertes d'inefficacité liées à la prolifération des ministères dans le secteur agricole. Ceux-ci sont en effet passés, en nombre, de 3 en 2003 à 10 en 2009 ; cela étant le résultat des exigences liées à la formation de coalitions dans le cadre d'un système politique propice au clientélisme. Les études menées sur les districts montrent que la coordination entre le personnel des nouveaux ministères fonctionne de manière acceptable au niveau des districts. De fait, ils ont déjà travaillé ensemble auparavant, leurs bureaux sont encore proches les uns des autres et ils partagent ressources et véhicules. Les principaux ministères sectoriels (Agriculture, Développement de l'élevage, Pêche et Développement des coopératives) reçoivent également un financement commun dans le cadre du Projet national de vulgarisation pour l'agriculture et l'élevage (National Agriculture and Livestock Extension Project) et des efforts émergents sur un développement de programmes, des activités et un financement coordonnés via l'Unité de coordination du secteur agricole (Agricultural Sector Coordination Unit / ASCU). Toutefois, les différents ministères sont financés de manière très inégale et le financement relatif au sein d'un district ne reflète jamais totalement la situation locale. Ainsi,

Rachuonyo, un district relativement sec situé au bord d'un lac, dispose de peu de ressources pour la pêche, d'un seul vétérinaire et de quelques assistants équipés de bicyclettes ; Mwingi, un quartier semi-aride, dispose d'un budget plus important pour les cultures que pour l'élevage ; Nyeri South a une abondance du personnel vétérinaire en dépit d'une faible incidence des maladies du bétail. Tous les districts perçoivent désormais une allocation financière conséquente pour l'aquaculture, au titre du Plan de stimulation économique 2008-09, mais beaucoup n'emploient aucun agent des pêches. Eldoret West souffre également d'un manque d'assistance vétérinaire et ne dispose que d'un seul agent de l'irrigation, malgré une forte demande pour ces deux services.

Parmi les ministères chargés du développement agricole et rural, le MoA est le mieux doté en ressources et financement, même si sa performance est entravée par une certaine inefficacité dans l'allocation des ressources internes au niveau des districts : 1) le budget opérationnel est insuffisant compte tenu du nombre d'employés ; 2) le personnel de bureau est trop important par rapport au personnel de terrain. En 2007, Rachuonyo comptait par exemple 31 employés « de bureau » (c.-à-d. division et district) « appuyant » le travail de seulement sept agents de vulgarisation de première ligne (AVPL). Le personnel rapporte que les jeunes diplômés récemment recrutés ne sont pas particulièrement intéressés par les travaux de terrain.

Ce déséquilibre entre personnel de bureau et personnel de terrain est le résultat de : i) un gel à long terme sur les recrutements ; ii) des efforts visant à améliorer les qualifications du personnel existant ; iii) un règlement selon lequel le personnel titulaire d'un diplôme de niveau diploma est éligible pour un poste dans un bureau de division, tandis que les titulaires d'un diplôme de niveau degree ont droit à un poste dans un bureau de district. Toutefois, en raison

de l'insuffisance des transports, le personnel manque de contacts réguliers avec les agriculteurs qu'il est pourtant censé servir. Ceux qui restent en tant qu'AVPL sont démoralisés. Certains d'entre eux n'ont pas changé d'échelle de salaire depuis 10 à 15 ans, n'ayant aucune opportunité de parfaire leur éducation jusqu'au niveau certificate. (Certains membres du personnel de division sont également « coincés » avec leurs diplomas). On entend aussi s'exprimer le sentiment selon lequel le fait de travailler dur ne fait aucune différence en termes de récompense ou de rémunération, alors à quoi bon ? Le problème fondamental tient au contrôle centralisé de l'embauche et des promotions, selon les règles de la fonction publique. Les responsables locaux ont peu d'influence sur le déploiement, la motivation et la promotion du personnel, de sorte que la performance et la diligence ne sont que peu prises en compte. Un problème supplémentaire (évoqué par des AVPL à Rachuonyo et Nyeri South) a été la suppression des allocations de 300 Ksh par mois pour les vélos des AVPL.

### **Le potentiel de la décentralisation**

On constate une forte prise de conscience parmi les parties prenantes (représentants du monde paysan, revendeurs, et même fonctionnaires ministériels) concernant les contraintes qui affectent la performance du ministère de l'Agriculture. On observe également un fort désir (chez les agriculteurs, les parties prenantes et le personnel ministériel) quant à un contrôle local renforcé sur les budgets et la planification, de manière à instaurer une adéquation plus étroite entre la prestation de services et les besoins locaux. En particulier, les participants ont demandé à ce que le budget de tous les ministères agricoles soient réunis au niveau du district, même si la prolifération des ministères doit (pour des raisons politiques) subsister à Nairobi. Les parties prenantes locales pourraient ensuite prendre des décisions sur les priorités en matière d'allocation des

dépenses et effectifs concernant l'agriculture, l'élevage, la pêche, l'irrigation, etc.

Un tel contrôle local permettrait presque certainement une meilleure focalisation sur la prestation de services de première ligne : soit une augmentation du personnel affecté aux missions de terrain et diminution des postes de bureau, soit une diminution globale mais compensée par un renforcement des ressources de transport et d'autres facteurs auxiliaires (par ex. : cartes de téléphonie mobile, argent pour les démonstrations sur le terrain, etc.). Les parties prenantes aimeraient également qu'une certaine portion des budgets puisse être conservée pour être affectée à d'autres utilisations dans le cadre de processus souples, analogues à la manière dont le Fonds pour le développement de la circonscription (Constituency Development Fund/ CDF) est censé être utilisé.

La décentralisation conduirait-elle à une meilleure planification et une plus grande responsabilisation des prestataires de services ? La vulgarisation et les autres services agricoles pris en charge par le service public doivent-ils être placés sous le contrôle des élus locaux, après prise en compte des points de vue des parties prenantes locales, en lieu et place de l'approche descendante appliquée au Kenya au cours des 60 dernières années ? Ce sont là quelques-unes des nouvelles perspectives rendues envisageables par la nouvelle constitution.

Cette transition vers une meilleure prestation de services passant par des structures de consultation décentralisées se produit en fait depuis un certain temps déjà. Cela fait ainsi plusieurs années que des forums de parties prenantes, opérant au niveau des districts, prennent part à des activités de consultation et de collaboration, mais ceux-ci n'ont aucun pouvoir d'influence sur les budgets ni aucun moyen d'exiger auprès des prestataires de services qu'ils rendent compte de leurs performances. Bien souvent, ils n'ont même pas connaissance des budgets. On trouve de tels forums dans les quatre districts étudiés, quoique avec des

stades de développement divers, les plus développés étant à Eldoret West. Quel rôle peut jouer une telle institution dans l'amélioration de la planification participative et de la responsabilisation au sein d'un système administratif décentralisé?

L'expérience internationale suggère que la décentralisation n'est en aucun cas une panacée. Les décideurs locaux peuvent être influencés par les élites locales (grands propriétaires terriens, par exemple) aussi aisément que par les élites nationales. Au Kenya, les opérations de la CDF ont montré les risques de capture par les élites et de détournement de fonds décentralisés. Les services ne deviennent réactifs que lorsque les citoyens sont organisés, éloquents, vigilants ou suffisamment connectés (cela pouvant par conséquent jouer en défaveur des populations pauvres). Des améliorations d'efficacité pourraient cependant indiscutablement être réalisées grâce à une approche plus décentralisée de la prestation de services agricoles, dans un pays aussi

hétérogène sur les plans agro-écologique, infra-structurel et culturel que le Kenya. Dans un tel système, les actuels forums de parties prenantes pourraient (pour peu qu'ils soient dotés de nouveaux pouvoirs adéquats) jouer un rôle précieux dans la planification et la responsabilisation des prestataires de services. Les modalités détaillées selon lesquelles les services agricoles seront assurés doivent être définies dans le cadre du déploiement de la nouvelle constitution. Jusqu'à présent, elle ne font pas l'objet du moindre débat.

### Notes:

(1) Les rapports des quatre études de cas peuvent être téléchargés sur le site [www.future-agricultures.org](http://www.future-agricultures.org). Ces études sont basées sur un travail de terrain effectué par de jeunes chercheurs, qui ont mené des entretiens avec des informateurs clés, conduit des discussions de groupes avec des agriculteurs, et tenu un atelier de validation/retour d'information dans chaque district, auquel participaient des chercheurs plus expérimentés.

### Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Colin Poulton** du **Future Agricultures Consortium**. Le rédacteur en chef de la série est David Hughes. Pour de plus amples informations concernant cette série de notes de synthèse, veuillez consulter notre site à l'adresse : [www.future-agricultures.org](http://www.future-agricultures.org)

Le Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter des débats critiques et d'encourager le dialogue sur les politiques à conduire pour assurer l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre divers organismes de recherche basés en Afrique et au Royaume-Uni. Future Agricultures Consortium Secretariat, University of Sussex, Brighton BN1 9RE - UK T +44 (0) 1273 915670 E [info@future-agricultures.org](mailto:info@future-agricultures.org)

*Les lecteurs sont encouragés à citer ou reproduire des sections des notes de synthèse Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Future Agricultures demande simplement à ce que sa contribution soit mentionnée et à recevoir une copie de la publication.*

Le FAC bénéficie du soutien du Département britannique du développement international.

