

Le difficile accès au conseil pour les petites exploitations agricoles : le cas de Mayotte

Pierre Rebuffel¹
Camille Lemoine²
Guy Faure¹

¹ CIRAD
UMR Innovation (CIRAD-INRA-Supagro)
TA C85/15
73, avenue Jean-François Breton
34 398 Montpellier Cedex 5
France
<pierre.rebuffel@cirad.fr>
<guy.faure@cirad.fr>

² SupAgro
UMR Innovation (CIRAD-INRA-Supagro)
2, place Pierre Viala
34000 Montpellier
France
<camille.lemoine@supagro.inra.fr>

Résumé

Le conseil en agriculture est perçu par les acteurs du développement agricole comme étant important pour l'amélioration des performances des exploitations. Cependant, seules certaines catégories d'exploitation accèdent au conseil que ce soit dans les pays du Sud ou dans ceux du Nord où dominent les petites exploitations familiales. L'objectif de l'article est de caractériser les déterminants de l'accès au conseil des petites exploitations dans les départements d'outre-mer français en abordant le cas de Mayotte. Des enquêtes auprès d'exploitations et des entretiens avec des organisations de conseil ont permis d'analyser l'offre et la demande de conseil. Les résultats montrent que la majorité des agriculteurs sont des pluriactifs demandeurs de conseils variés pour des systèmes de production diversifiés. Par contre, l'offre de conseil est principalement destinée à un public restreint, orientée vers la modernisation des systèmes de production et centrée sur l'amélioration des techniques agricoles. Pour améliorer l'accès au conseil, il est nécessaire d'améliorer la capacité de toutes les catégories d'exploitation à participer à la gouvernance du système de conseil et de promouvoir progressivement des méthodes de conseil prenant plus en compte la globalité de l'exploitation. Les conclusions tirées de cette étude peuvent être utiles dans des situations similaires, que ce soient des départements d'outre-mer français ou des régions où les petites exploitations pluriactives sont dominantes.

Mots clés : conseil agricole ; gouvernance ; Mayotte ; pluriactivité ; vulgarisation.

Thèmes : économie et développement rural ; méthodes et outils.

Abstract

Difficult access to advisory services for small farms : the situation in Mayotte

Agricultural advisory services are perceived by stakeholders as essential to improve farms' performance. However, in both Southern and Northern countries, only some categories of farmers have access to advice. The objective of the article is to characterize the determinants of access to advice for small farms in the French overseas departments, especially in Mayotte. Based on surveys of farms and interviews with advisory organizations, supply and demand for advice were analyzed. The results show that the majority of farmers are part-time farmers seeking advice for diversified production systems. The advice supply, however, is primarily directed at a small audience, focusing on modernizing farming systems and improving agricultural practices. To improve access to advice it would be necessary to improve the ability of all types of farmers to participate in the governance of the advisory system and to progressively promote advisory methods that take the whole farm into consideration. The findings of this study may be useful in similar situations, in French overseas departments and in regions where small family farms are dominant.

Key words: agricultural advisory services; extension; governance; Mayotte; part time farming.

Subjects: economy and rural development; tools and methods.

Tirés à part : G. Faure

doi: 10.1684/agr.2015.0771

Pour citer cet article : Rebuffel P, Lemoine C, Faure G, 2015. Le difficile accès au conseil pour les petites exploitations agricoles : le cas de Mayotte. *Cah Agric* 24 : 269-276. doi : 10.1684/agr.2015.0771

Le conseil en agriculture est perçu par les acteurs du développement agricole comme important pour l'amélioration des performances des exploitations, car il facilite l'accès à l'information et la formation. Cependant, l'accès au conseil ne va pas de soi. Dans les pays du Sud, il est reconnu que l'accès au conseil est limité (Faure *et al.*, 2011a). En France, Mundler *et al.* (2006) montrent que peu d'informations sont disponibles concernant le taux de pénétration du conseil chez les agriculteurs. Cependant quelques chiffres existent. Par exemple, dans la région Rhône-Alpes, ces auteurs indiquent que 73 % des chefs d'exploitation déclarent ne pas bénéficier de contacts réguliers avec un technicien. D'autres départements connaissent une situation encore plus difficile, comme c'est le cas du département de Mayotte. D'après le recensement agricole (RA) 2010 (Agreste données, 2011), sur les 15 700 exploitations du département, dont 48 % déclarent l'agriculture comme activité principale, 85 % n'ont pas bénéficié d'un appui extérieur au cours des cinq dernières années. La situation de Mayotte est particulière car elle conjugue une agriculture majoritairement vivrière fondée sur de nombreuses petites exploitations (0,45 ha/exploitation en moyenne selon le RA 2010) et un système de conseil en cours de construction qui ne dispose que de peu de ressources. Il existe donc de fortes interrogations de la part des acteurs du conseil sur la manière d'aider ces exploitations à atteindre les objectifs de développement agricole affichés par la collectivité locale. Ces objectifs visent, d'une part, à améliorer les performances techniques et économiques des exploitations pouvant s'insérer dans les filières structurées (une minorité) et, d'autre part, à appuyer les exploitations vivrières et pluriactives (une majorité) pour favoriser l'emploi et contribuer à l'alimentation des centres urbains en produits locaux. Mayotte est cependant illustrative d'interrogations qui sont aussi d'actualité dans les autres départements français d'outre-mer, avec une part importante des exploitations qui ne reçoivent pas d'appuis de la part des organisations professionnelles et des prestataires de conseil (Dulcire *et al.*, 2006).

Quelques études ont cherché à identifier les obstacles à l'accès au conseil. Une première difficulté peut être l'inadéquation entre l'offre de conseil et les demandes des agriculteurs comme le montrent, par exemple, Agunga et Igodan (2007) pour des producteurs aux États-Unis. Mais certains agriculteurs peuvent, délibérément et pour diverses raisons, ne pas souhaiter interagir avec les dispositifs de conseil. L'accès au conseil peut également dépendre de critères sociologiques. Parmi ceux-ci, Hoang *et al.* (2006) évoquent au Vietnam des considérations ethniques, de genre ou de statut social, qui définissent la place de l'individu dans les réseaux sociaux et sa réelle possibilité d'accéder au conseil. Plus particulièrement, la question du genre est centrale dans de nombreux pays et a été relevée par certains auteurs qui montrent les difficultés rencontrées par les femmes pour accéder au conseil, par exemple au Pakistan (Saima *et al.*, 2005) ou au Nigeria (Lahai *et al.*, 1999). Mayotte est fortement concernée par cette question du genre puisque, d'après le RA 2010, 52 % des exploitations sont dirigées par des femmes. Le coût du conseil peut dans certains cas être dissuasif, comme le constate Moumouni (2006) au Bénin, où les agriculteurs perçoivent comme inique le fait de devoir payer pour accéder aux connaissances dans le cadre de certains projets de développement. Plus généralement Labarthe et Laurent (2011) indiquent que même lorsque le conseil est gratuit ou remboursé, les petites exploitations y ont peu recours. L'accès au conseil est enfin déterminé par les prestataires de service qui ajustent leur offre de conseil en fonction de leurs objectifs et de leurs moyens, en choisissant les domaines d'intervention, le public cible, les zones d'intervention et les éventuelles conditions financières d'accès au conseil. Ainsi, certains prestataires peuvent être dans une démarche de transmission de normes définies par d'autres (opérateurs de l'aval, pouvoirs publics, etc.) en visant des exploitations insérées dans le marché, tandis que d'autres peuvent être dans une démarche d'accompagnement des producteurs pour renforcer leur autonomie en cherchant à toucher les populations marginalisées (Faure et Compagnone, 2011). Enfin, les politiques publiques

peuvent jouer un rôle important sur l'offre de services en participant directement à la définition du contenu du conseil, notamment pour la prise en compte de dimensions environnementales ou sociales de l'agriculture, et des modalités pour accéder au conseil (Rivera et Alex, 2004).

L'objectif de l'article est de caractériser les déterminants de l'accès au conseil des petites exploitations agricoles à Mayotte. Il s'agit de mieux comprendre les mécanismes qui entravent l'accès au conseil pour ces petites exploitations. Les résultats peuvent être éclairants pour des pays du Sud cherchant à rénover leur système de conseil dans le cadre d'une agriculture dominée par des petites exploitations familiales, mais également pour l'ensemble des départements français d'outre-mer pour redéfinir des politiques de conseil visant à inclure les petites exploitations pluriactives dans les dispositifs d'appui à l'agriculture.

Cadre d'analyse et méthode

Pour aborder la question de l'accès au conseil, nous avons utilisé le concept de systèmes de conseil (Birner *et al.*, 2009) où sont pris en compte l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la fourniture du conseil et leurs relations. Nous faisons l'hypothèse que l'accès des exploitations au conseil dépend de l'adéquation entre la demande de conseil de la part de ces exploitations et les modalités de fourniture du conseil. La demande de conseil est variable suivant le type d'exploitation et dépend de l'importance relative de l'agriculture dans le système d'activités, de la nature des productions, et enfin de la part des produits agricoles qui est commercialisée par rapport à celle qui est autoconsommée. Quatre composantes expliquent les différentes modalités possibles pour la fourniture de conseil au sein d'un système de conseil : les mécanismes de gouvernance pour orienter le conseil, les mécanismes de financement du conseil, les méthodes de conseil mises en œuvre et les capacités des fournisseurs de conseil (Faure *et al.*, 2011b). Ces composantes interagissent entre

elles. Par exemple, la mise en œuvre d'une méthode de conseil particulière résulte d'un compromis entre les compétences des conseillers, le financement disponible, et les objectifs des acteurs qui orientent le système de conseil. Il importe de comprendre ces interactions pour analyser le système de conseil. Le système est aussi influencé par l'environnement institutionnel (lois, normes, etc.) (figure 1). Afin de caractériser la diversité de la demande des exploitations en termes de conseil, une enquête a été conduite en 2011 auprès de 84 exploitations. Elles ont été échantillonnées à partir d'un recensement des agriculteurs réalisé par la Chambre d'agriculture. Quatre critères ont été utilisés : la source principale de revenu du ménage, l'âge du chef d'exploitation, le type de production et la surface cultivée. Un entretien avec les chefs d'exploitation a permis de caractériser, pour chaque exploitation, sa structure, ses objectifs, ses atouts, ses contraintes, sa stratégie et la diversité des demandes de conseil. Une analyse qualitative des entretiens a été conduite, permettant de dégager une typologie des exploitations. Une estimation de la proportion de chaque type d'exploitation dans la population générale des exploitations de Mayotte a été faite à partir de variables discriminantes pour chaque type d'exploitation disponibles dans le RA 2010 de Mayotte. Afin de caractériser l'offre de conseil, des entretiens ont été menés en 2013 avec l'ensemble des organisations de conseil en s'adressant, d'une part, à un ou des responsable(s) de chaque organisation (six au total) et, d'autre part, à un ou des conseiller(s) de chaque organisation (dix au total). Il s'agissait de préciser la

nature du conseil, les méthodes employées, le public cible, les mécanismes de gouvernance incluant la participation des chefs d'exploitation à l'orientation du conseil et les mécanismes de financement du conseil, notamment le coût pour les agriculteurs. Enfin, la nature et les conditions d'éligibilité des exploitations aux aides financières ont été précisées, ainsi que la contribution des conseillers pour aider les exploitations à y accéder et à les valoriser. Un atelier de restitution des résultats aux acteurs du conseil a été organisé pour affiner le diagnostic et identifier des pistes d'action.

Résultats

Une demande de conseil pour des systèmes de production diversifiés gérés par des pluriactifs

Le tableau 1 présente une typologie des exploitations qui montre la diversité des situations et de la demande de conseil. Cette demande va au-delà de l'amélioration des techniques agricoles et concerne d'autres thématiques comme la gestion de l'exploitation, le financement et surtout la commercialisation. Une forte proportion d'exploitations sont dirigées par des pluriactifs, installés en ville et employant de la main-d'œuvre salariée pour produire des vivres pour l'autoconsommation familiale. Ces exploitations ne sont pas demandeuses de conseil. Une deuxième catégorie importante est celle des exploitations dites « traditionnelles », installées en milieu rural,

produisant des vivres majoritairement pour l'autoconsommation et pouvant éventuellement avoir d'anciennes plantations d'ylang-ylang qui sont devenues peu rentables. Leur demande en conseil porte largement sur les nouvelles opportunités de commercialisation, mais aussi sur un appui à la gestion de l'exploitation. Une faible proportion d'exploitants pluriactifs considèrent que l'agriculture est aussi une source de revenu. Ils ont une bonne connaissance des canaux de commercialisation mais se posent des questions sur l'amélioration des pratiques culturales et la gestion de la main-d'œuvre salariée. Les exploitations engagées dans une agriculture intensive sont soit « professionnelles » et nouvellement installées, mais très minoritaires, soit en transition vers la professionnalisation et plus nombreuses. Ces exploitations ont une demande en conseil qui est large et porte sur les nouvelles techniques agricoles, la gestion de l'exploitation, le financement, la gestion de la main-d'œuvre salariée et la commercialisation. Ces exploitations, enregistrées auprès de la Chambre d'agriculture (avec un numéro de Siret), sont les principales bénéficiaires du système de conseil et des aides financières des pouvoirs publics. En 2011, 1 300 agriculteurs disposaient d'un numéro de Siret (<http://agriculture.gouv.fr/Le-Plan-Mayotte-2015>, données de 2011). Selon la Chambre d'agriculture, ce public pourrait atteindre dans un futur proche le nombre de 3 500 exploitations (source : entretiens lors des enquêtes). Ces chiffres sont à mettre en rapport avec les 15 700 exploitations qui sont dénombrées (Agreste données, 2011).

L'analyse de la demande en conseil fait ressortir plusieurs points :

- le conseil technique n'intéresse qu'une fraction des exploitations ;
- le conseil global à l'exploitation et encore plus le conseil à la commercialisation sont perçus comme importants par une forte proportion d'exploitations ;
- le conseil pour la gestion de la main-d'œuvre salariée est un point crucial pour l'amélioration des performances des systèmes de production, mais difficile à aborder dans un contexte de travail non déclaré et avec une présence significative de migrants venant d'Anjouan.

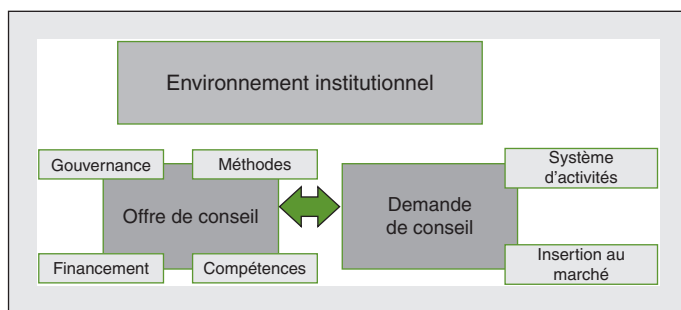


Figure 1. Cadre d'analyse.

Figure 1. Analytical framework.

Tableau 1. Demande de conseil en fonction de la diversité des exploitations.

Table 1. Demand for advice according to the diverse characteristics of the farms.

Type d'exploitation (degré croissant d'intégration au marché)	Exploitation pluriactive produisant pour la famille	Exploitation traditionnelle	Exploitation pluriactive produisant pour la vente	Exploitation en transition vers la professionnalisation	Exploitation nouvellement installée et professionnelle
Estimation de l'importance relative	45 %	35 %	5 %	15 %	1 %
Source principale de revenu	Hors-agriculture	Agriculture	Hors-agriculture	Agriculture	Agriculture
Système de production	Vivriers	Vivriers, anciennes cultures d'exportation, intégration faible au marché	Vivriers et diversification, bien intégré au marché	Vers une diversification, début d'intensification, difficulté d'intégration au marché	Diversifié, intensif, bien intégré au marché
Main-d'œuvre	Majoritairement salariée	Familiale	Majoritairement salariée	Familiale et salariée	Familiale et salariée
Demande en conseil	Aucune	Gestion de l'exploitation, commercialisation	Techniques agricoles, gestion de l'exploitation, gestion de la main-d'œuvre	Techniques agricoles, gestion de l'exploitation, financement, commercialisation	Techniques agricoles, gestion de l'exploitation, gestion de la main-d'œuvre, financement, commercialisation

Source : enquêtes.

Une offre de conseil pour un public restreint orienté vers la modernisation des systèmes techniques

Dans un passé récent, le système de conseil a été principalement incarné par l'ADVA (Association pour le développement et la vulgarisation agricole), créée en 1997 pour encadrer et fédérer l'ensemble des GVA (Groupe de vulgarisation agricole) et mettre en œuvre un programme de développement des productions vivrières. Après une phase de fortes activités, l'ADVA a connu des difficultés, notamment financières, et elle a été dissoute en 2010. D'autres organisations ont progressivement pris le relais dans le domaine du conseil. Le *tableau 2* présente l'ensemble des organisations qui fournissent actuellement du conseil aux agriculteurs et qui sont, d'une part, la Chambre d'agriculture qui est spécialisée dans cette fonction et, d'autre part, les cinq organisations professionnelles pour

qui le conseil est un des services offerts aux membres.

On peut faire le constat d'un petit nombre de techniciens, parfois à temps plein sur le conseil dans les plus grosses organisations (Chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte – CAPAM, Coopérative agricole des éleveurs de Mayotte – COOPADEM), parfois à temps partiel dans les plus petites. En effet, de nombreux techniciens des organisations professionnelles sont impliqués à la fois dans le conseil, mais aussi dans la gestion de l'organisation, l'appui à la commercialisation et l'approvisionnement en intrants, et la constitution de dossiers d'aides financières pour les membres. Les activités de conseil prennent des formes diverses : formation en salle sur un thème lié aux techniques agricoles, conseil lié à la fourniture d'intrants, conseil couplé à un suivi des performances d'un nombre limité d'exploitations, conseil technique à la demande qui consiste en un échange au siège de l'organisation. Comme le dit une technicienne de la CAPAM,

« *tout le monde sait qu'il peut se rendre à la Chambre s'il en a besoin* ». Mais de fait, ce dernier service est peu fréquent et reste réservé à ceux qui sont en capacité de le demander. Seulement deux organisations dispensent des conseils lors de visites à la ferme. Ces visites sont facturées entre 10 et 30 euros par la COOPADEM pour ses membres et 50 euros par la Coopérative mahoraise d'aviiculture (COMAVI) pour les non-membres. Il reste que la très large majorité du conseil est fourni gratuitement, même si la plupart des organisations incorporent du conseil dans la vente d'intrants. Le coût pour les exploitations n'est donc pas une barrière d'accès au conseil et n'explique pas le faible nombre d'exploitations conseillées. Enfin, le montage de dossiers d'aide financière pour l'investissement ou pour accéder à des subventions diverses, reste découplé du conseil technique et ne donne pas lieu à un suivi des exploitations qui bénéficient de ces aides. Au final, nos résultats sur la couverture du conseil (*tableau 2*, portant sur 2 365

Tableau 2. Caractéristiques des différentes organisations fournissant du conseil.

Table 2. Characteristics of the advisory service providers.

Organisation	Date de création	Statut	Nb de producteurs touchés	Nb de techniciens-conseillers	Type de conseil
CAPAM : Chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte	2006	Organisme consulaire	1 300	8	Suivi d'exploitations de référence (environ 300 expl) Conseil technique à la demande (nb indéterminé) Formation collective (environ 15/an) Montage de dossiers d'aide (environ 60/an)
COOPADEM : Coopérative des éleveurs de Mayotte	2000	Coopérative	650	5	Suivi d'exploitation de référence (environ 20 expl) Conseil sanitaire et zootechnique à la demande (environ 150 expl) Conseil lié à la vente d'intrants et de services Conseil à la gestion de l'exploitation (environ 20 expl)
AMMEFLHORC : Association mahoraise pour la modernisation de l'économie fruitière, légumière, horticole et de la cocoteraie	2004	Association	150	2	Appui à la plantation (gestion aides financières et conseil) Conseil technique à la demande (nb indéterminé) Renforcement de 6 groupements de base
COMAVI : Coopérative mahoraise d'aviculture	2010	Coopérative	20	1	Conseil technique à la demande Conseil lié à la vente d'intrants Formation collective Suivi technico-économique (9 expl) Accompagnement de projets de modernisation
APPAPAMAY : Association des producteurs des plantes à parfums aromatiques et médicinales de Mayotte	2000	Association	230	2	Conseil technique à la demande (nb indéterminé) Gestion des aides financières
COOPAC : Coopérative des producteurs du centre à Mayotte	2010	Coopérative	15	2	Conseil technique à la demande Gestion des aides financières

Source : enquêtes.

producteurs accédant au conseil) sont cohérents avec le chiffre de 15 % des exploitations ayant reçu un appui extérieur, chiffre annoncé dans le RA 2010.

Discussion

Un conseil orienté par une vision de l'agriculture

Plusieurs points portent à discussion pour expliquer le faible accès au

conseil. Un des éléments évoqués par certains interlocuteurs porte sur la réticence de nombreuses exploitations à entrer en contact avec des organisations d'appui aux producteurs par peur d'être exposées à la réglementation (respect des normes administratives, déclaration de la main-d'œuvre, fiscalité). Même si cette explication est réelle, la raison principale du faible accès au conseil est à chercher ailleurs. Le conseil reste encore largement orienté par une certaine vision de l'agriculture, portée par les pouvoirs publics et relayée par les organisations

de conseil et la recherche. Il s'agit de promouvoir des exploitations dites « professionnelles », dégagant des revenus permettant aux familles de vivre de cette seule activité, et engagées dans une forme de modernisation s'appuyant sur des nouvelles technologies et des investissements. Le conseil est alors destiné aux seules exploitations engagées dans cette stratégie mais qui représentent un public minoritaire. Ces exploitations sont aussi incitées à s'organiser au sein d'organisations professionnelles et à s'insérer dans des filières structurées. Certaines

organisations professionnelles cherchent cependant à étendre leurs services vers d'autres types d'exploitation, ce qui est le cas de la COOPADEM et de l'Association mahoraise pour la modernisation de l'économie fruitière, légumière, horticole et de la cocoteraie (AMMEFHLORC), mais restent centrées sur les produits agricoles qui les concernent (élevage pour la COOPADEM, fruits et vivriers pour l'AMMEFHLORC). Ce décalage entre, d'une part, les représentations des acteurs de la politique agricole locale et, d'autre part, la réalité diverse des exploitations n'est pas spécifique à Mayotte, comme le montrent Fusillier *et al.* (2006) à La Réunion.

Des pluriactifs qui privilégient d'autres voies de développement

La grande majorité des exploitations ne peuvent pas, par manque de ressources, ou plus généralement ne souhaitent pas, s'engager dans cette voie de la professionnalisation car l'exploitation n'est qu'une des composantes de leurs systèmes d'activité (Paul *et al.*, 1994 ; Fusillier *et al.*, 2006). Comme l'ont montré Tallon *et al.* (2013), dans le cas du Languedoc-Roussillon, l'accompagnement de cette population est un enjeu fort pour le développement des territoires, notamment pour les questions d'emploi, mais pose de redoutables problèmes. Il s'agit d'abord de rendre visible et reconnaître comme pertinents et efficaces, ces systèmes d'activité aux yeux de l'ensemble des acteurs du territoire. Il s'agit ensuite de construire des méthodes d'accompagnement spécifiques pour des personnes avec des profils très diversifiés (femmes, retraités, urbains, jeunes voulant s'installer, etc.). Dans certains départements de métropole, il existe des organisations de conseil dédiées à ce type d'acteurs et développant des méthodes originales. Mais faute de moyens ou de coordination, leurs interventions ne couvrent pas l'ensemble des attentes (Tallon *et al.*, 2013). À Mayotte, aucune organisation de conseil n'est armée pour accompagner la pluriactivité. De plus les règles administratives et les cadres législatifs, qui définissent les publics cibles du conseil et les modalités d'attribution des aides, ne permettent pas de

prendre en compte les formes spécifiques de la pluriactivité dans les DOM, notamment quand elles s'inscrivent dans le secteur informel.

Des moyens humains limités

Conseiller une diversité d'exploitations pose aussi la question des moyens. Avec les méthodes actuelles de conseil, on peut déjà s'interroger sur la réelle possibilité des organisations de conseil à fournir du conseil à l'ensemble des exploitations engagées sur une trajectoire de professionnalisation, même si ce public est limité. Si l'on retient le chiffre de 3 500 exploitations pouvant s'engager dans une trajectoire de professionnalisation, avec 20 techniciens (tableau 2), le nombre d'exploitations par technicien est de 175. Ce chiffre est à mettre en rapport avec les 13 600 techniciens, toutes organisations confondues, intervenant sur l'ensemble du territoire français (Vedel, 2006), soit environ 40 exploitations par technicien. Les organisations professionnelles comme la COOPADEM et l'AMMEFHLORC, qui visent à travailler aussi avec un public qui va au-delà des exploitations professionnelles, butent encore plus sur des questions de moyens humains et financiers.

Des compétences et des méthodes pour un conseil spécialisé et individualisé

Mais la question de l'organisation du conseil est encore plus cruciale pour expliquer un accès limité au conseil, même parmi les exploitations cherchant à s'intégrer dans des filières structurées. Les techniciens de Mayotte sont spécialisés dans des activités agricoles spécifiques (maraîchage, fruits, élevage), alors que la demande des exploitations est également orientée vers un conseil global à l'exploitation permettant d'intégrer les différentes productions agricoles, d'articuler les décisions techniques et économiques, d'inclure les dimensions de commercialisation, d'aborder les questions foncières et celles de financement. Seules les exploitations professionnelles demandent avec insistance un conseil technique spécialisé.

Il existe cependant des initiatives intéressantes visant à élargir le champ du conseil agricole (*cf.* l'expérience récente mais encore timide de la COOPADEM pour introduire un conseil global à l'exploitation intégrant la gestion du troupeau et la gestion des ressources fourragères).

Au-delà de la nature du conseil, ce sont aussi les méthodes de conseil qui peuvent être interrogées. Ces dernières mettent l'accent sur le transfert de technologies et d'information (formation en salle, conseil lié à la vente d'intrants) et visent peu un renforcement des capacités pour permettre aux exploitants de mieux comprendre leur situation et de prendre des décisions de manière plus autonome. Par un manque de connaissance des différentes méthodes de conseil, les conseillers mettent la priorité sur le conseil individuel, consommateur en temps et donc forcément réservé à un public limité, au détriment d'un conseil en groupes, qui ne soit pas de la simple formation, mais un réel processus d'apprentissage s'appuyant sur une dynamique d'échanges (Leeuwis, 2004). Cette situation renvoie aux réflexions très actuelles au niveau mondial sur l'élargissement du champ du conseil en agriculture qui intègre de plus en plus l'ensemble des dimensions relatives au développement rural, et sur l'évolution des méthodes de conseil qui se diversifient pour répondre à des demandes variées et pour mieux prendre en compte les innovations paysannes (Faure *et al.*, 2011a).

Des suggestions pour améliorer le système de conseil

L'amélioration du système de conseil à Mayotte, mais de manière plus générale dans les départements français d'outre-mer, pour élargir l'accès au conseil et mieux répondre aux besoins des agriculteurs, est un processus qui doit s'inscrire dans la durée. Il n'existe pas de solutions standards car chaque système de conseil a une configuration qui est expliquée par une combinaison de ses différentes composantes (les mécanismes de gouvernance, les mécanismes de financement, les méthodes de conseil mises en œuvre et les capacités des fournisseurs de

conseil). Modifier une de ces composantes a des conséquences sur les autres. D'autre part, chaque système de conseil connaît des phases de stabilité et des phases d'évolution, notamment suite à des crises (Faure et al., 2011b). Il est donc nécessaire d'engendrer des apprentissages collectifs pour co-construire des innovations portant sur le système de conseil qui fassent sens pour les acteurs.

Une première suggestion porte sur le renforcement de la capacité des organisations professionnelles ou des associations de développement à faire connaître leur point de vue et à orienter le conseil en agriculture en tenant compte de la diversité des demandes des exploitations : cf. la conférence 2013 du *Global Forum for Rural Advisory Services* (GFRAS) qui a porté sur l'importance du rôle des organisations de producteurs dans le conseil, <http://www.g-fras.org/fr>. Une difficulté majeure reste cependant l'absence d'organisations représentatives d'une large fraction des exploitations (petites exploitations peu tournées vers le marché, pluriactifs, etc.) pour peser sur ces choix. De ce fait, le poids de l'administration dans l'orientation du développement agricole reste encore déterminant.

Une deuxième suggestion porte sur la nécessité d'un dialogue plus intense entre les acteurs du système de conseil, pour articuler demande et offre de conseil, pour promouvoir l'innovation, et rompre avec la vision encore dominante d'un système de conseil chargé de diffuser des technologies élaborées par la recherche. En ce sens, les RITA (Réseaux d'innovation et de transferts en agriculture), créés en 2012 dans chaque département d'outre-mer, qui regroupent les acteurs de la recherche, du conseil et les organisations professionnelles, sont des instances qui peuvent être pertinentes pour faciliter la création d'une vision commune sur le système de conseil et faciliter la coordination de l'ensemble des acteurs. Il s'agit bien de favoriser des partenariats pour l'innovation, comme le recommandent la nouvelle politique européenne pour l'innovation (EU SCAR, 2013) ou la création de plateformes multi-acteurs d'innovation (Klerkx et Leeuwis, 2008).

Une troisième suggestion porte sur l'offre de conseil. En complément d'un

conseil spécialisé, il s'agit de développer un conseil global, visant à valoriser les savoirs locaux et à renforcer l'autonomie de décision des agriculteurs, en s'appuyant sur des approches de groupe. Il importe alors d'expérimenter de nouvelles méthodes et de renforcer les compétences des organisations de conseil et des conseillers dans ce domaine, voire d'identifier de nouvelles compétences. Dans un contexte de faible disponibilité en ressources humaines, il s'agit de mieux articuler différentes méthodes de conseil en combinant différentes postures de conseil (transfert de connaissances, notamment avec les nouvelles technologies de l'information, formation, conseil technique, conseil global à l'exploitation, et accompagnement de projets) à différents moments du calendrier de travail d'un conseiller. Il s'agit également de mieux s'appuyer sur des dynamiques collectives (conseil en groupe, action collective autour d'un projet partagé) et portées par des acteurs locaux (leader-paysans, paysan-animateur), afin de dépasser la limite en moyens humains et financiers des organisations de conseil. Cependant, cette évolution de l'offre de conseil ne peut être que progressive. Elle demande un investissement dans la formation des conseillers, mais aussi des responsables des organisations de conseil et des organisations professionnelles, et une capacité collective d'expérimentation sur de nouvelles manières de faire du conseil.

Conclusion

Les résultats des enquêtes révèlent le faible accès au conseil des exploitations agricoles dans la situation étudiée. Les raisons sont liées en partie aux faibles moyens en ressources humaines des organisations de conseil, à un manque d'adéquation entre la demande de la majorité des exploitations et l'offre de conseil, et enfin à des méthodes de conseil qui ne permettent pas de toucher un large public. L'offre est encore largement orientée par une vision exogène de l'agriculture qui est décrite comme professionnelle, tournée vers le marché et reposant sur des systèmes de production intensifiés. La question de

la capacité des pluriactifs, à la tête de petites exploitations, à structurer une demande et à peser sur l'offre de conseil reste cependant posée. L'étude confirme également la complexité d'un système de conseil, même dans une situation qui pourrait être considérée *a priori* comme simple à appréhender étant donné la taille de Mayotte et le faible nombre d'organisations impliquées dans le développement. Les questions de financement, de gouvernance, de capacités des acteurs du système de conseil, et de méthodes mises en œuvre sont étroitement imbriquées. Par conséquent, l'amélioration d'un tel système de conseil passe par une approche globale qui permette de traiter simultanément l'ensemble de ces composantes. Les résultats de l'étude peuvent être valorisés dans d'autres situations, et notamment dans l'ensemble des départements d'outre-mer français, où la question de l'accompagnement d'une diversité de petites exploitations est posée dans un contexte budgétaire contraint. ■

Références

- Agunga R, Igodon C, 2007. Organic farmers' need for and attitude towards extension. *Journal of Extension System* 45.
- Agreste données, 2011. Synthèse illustrée du recensement agricole 2010. Agreste données Mayotte. http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf_D97611A02.pdf
- Birner R, Davis KE, Pender J, Nkonya E, Anandajayasekeram P, Ekboir J, et al., 2009. From best practice to best fit : a framework for designing and analyzing pluralistic agricultural advisory services worldwide. *Journal of Agricultural Education and Extension* 15:341-55.
- Dulcire M, Piraux M, Chia E, 2006. Stratégie des acteurs face à la multifonctionnalité : le cas de la Guadeloupe et de la Martinique. *Cahiers Agricultures* 15:363-9.
- EU SCAR, 2013. *Agricultural knowledge and innovation systems towards 2020, an orientation paper on linking innovation and research*. Brussels: UE.
- Faure G, Desjeux Y, Gasselin P, 2011a. Revue bibliographique sur les recherches menées dans le monde sur le conseil en agriculture. *Cahiers Agricultures* 20:327-42. doi: 10.1684/agr.2011.0510
- Faure G, Compagnone C, 2011. Les transformations du conseil face à une nouvelle agriculture. *Cahiers Agricultures* 20:321-6. doi: 10.1684/agr.2011.0523
- Faure G, Rebuffel P, Violas D, 2011b. Systemic evaluation of advisory services to family farms in West Africa. *The Journal of Agricultural Extension and Education* 17:325-59.

- Fusillier JL, Choisis JP, Piraux M, 2006. Le modèle d'exploitation agricole familiale réunionnais face à l'accroissement des contraintes foncières et économiques. *Cahiers Agricultures* 15:542-8. doi: 10.1684/agr.2006.0034
- Hoang LA, Castella JC, Novosad P, 2006. Social networks and information access : Implications for agricultural extension in a rice farming community in northern Vietnam. *Agriculture and Human Values* 23:513-27.
- Klerkx L, Leeuwis C, 2008. Matching demand and supply in the agricultural knowledge infrastructure : experiences with innovation intermediaries. *Food Policy* 33:260-76.
- Labarthe P, Laurent C, 2011. Économie des services et politiques publiques de conseil agricole. *Cahiers Agricultures* 20:343-51. doi: 10.1684/agr.2011.0508
- Lahai BAN, Golde P, Jones GE, 1999. The gender of the extension agent and farmers' access to and participation in agricultural extension in Nigeria. *Journal of Agricultural Education and Extension* 6:223-33.
- Leeuwis C, 2004. Communication for rural innovation, Rethinking agricultural innovation. Third edition. Blackwell Publishing.
- Moumouni IM, 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* 51:208-14.
- Mundler P, Labarthe P, Laurent C, 2006. Les disparités d'accès au conseil. Le cas de la région Rhône-Alpes. *Économie Rurale* 291:26-41.
- Paul JL, Bory A, Bellande A, Garganta E, Fabri A, 1994. À quel système de référence pour la prise en compte de la rationalité de l'agriculteur : du système de production agricole au système d'activité. *Cahiers de la Recherche Développement* 39: 7-19.
- Rivera WM, Alex G, 2004. Extension system reform and the challenges ahead. *Journal of Agricultural Education and Extension* 10:23-36.
- Saima S, Asif J, Muhammad L, 2005. Constraints faced by rural women in approaching agricultural extension services : a case study of district Faisalabad. *Indus Journal of Biological Sciences* 2:483-8.
- Tallon H, Dulcire M, Dubien A, 2013. Penser la pluriactivité dans le Haut-Languedoc : registres de justification et dispositif d'accompagnement. *Revue D'économie Régionale et Urbaine* 1:93-117.
- Vedel G, 2006. Développement agricole et conseil aux agriculteurs : de la productivité au développement durable. In: Rémy J, Brives H, Lémery B, eds. *Conseiller en agriculture*. Dijon: Educagri.