



ORGANISATION
DES
NATIONS
UNIES
POUR
L'ALIMENTATION
ET
L'AGRICULTURE

FOOD
AND
AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF
THE
UNITED
NATIONS

ORGANIZACIÓN
DE LAS
NACIONES
UNIDAS
PARA LA
AGRICULTURA
Y LA
ALIMENTACIÓN

DIVISION DU DEVELOPPEMENT RURAL
RURAL DEVELOPMENT DIVISION
DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL

RESTRUCTURATION DES INSTITUTIONS RURALES: PRINCIPES ET METHODE, LECONS DES EXPERIENCES FAO par Mohamed T. Nadir

DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT RURAL
DECENTRALIZATION AND RURAL DEVELOPMENT
DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO RURAL

6

SOMMAIRE

I. NOUVELLES POLITIQUES ET RESTRUCTURATION DES INSTITUTIONS RURALES

1- Raisons et contexte	1
2- Objectifs et principes de base	2

II. METHODOLOGIE DE RESTRUCTURATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES

1- Redéfinition du rôle de l'Etat	7
2- Les étapes de la restructuration des institutions publiques	9
- la première étape : analyse institutionnelle et schéma directeur de restructuration	9
- la deuxième étape : le plan détaillé de restructuration	11
- la troisième étape : la mise en oeuvre de la restructuration	15
3- Les mesures d'accompagnement	18

III- QUELQUES EXEMPLES DE RESTRUCTURATION

1- Le cas du Bénin	19
2- Le cas de la Côte d'Ivoire	21
3- Le cas du Togo	22
- schéma n1: Restructuration d'ensemble des Institutions rurales - principales étapes	4
- schéma n2 : les grandes constantes de la restructuration des Institutions agricoles	6
- schéma n3: les grandes constantes de la restructuration des Institutions publiques	8
- schéma n4 : les incidences de la restructuration sur la ressource humaine	14

I. NOUVELLES POLITIQUES ET RESTRUCTURATION DES INSTITUTIONS RURALES

1. Raisons et contexte

Pendant les décennies des années soixante à quatre vingt, les pays du Tiers Monde se sont attachés à la réalisation du développement rapide de leurs économies. Pour cela, chacun a choisi son propre modèle inspiré des nombreuses théories qui étaient en cours sur le développement accéléré. Compte tenu de la faiblesse du secteur privé, tous ces choix ont conduit à privilégier le rôle de l'Etat, considéré comme seul capable de mettre en oeuvre le développement recherché et à minimiser celui de la société civile. Ils ont tous abouti aux mêmes conséquences :

- d'une part, a un dirigisme d'Etat dans tous les domaines, avec un interventionnisme allant jusqu'à une gestion directe par l'Etat de secteurs dits stratégiques de l'économie;
- et d'autre part, à des institutions publiques centralisées, dotées de pouvoirs et de moyens importants, avec une faible place aux acteurs de la société civile.

Les résultats de ces politiques et modèles se sont révélés en deçà des objectifs visés. Considérés comme des échecs au vu des critères macro-économiques habituels, ils ont été dans la majorité des cas aggravés par une dégradation du milieu naturel, une déperdition du capital social¹ et une dévalorisation des ressources humaines. Au plan institutionnel, ils se sont traduits par le gigantisme, l'inefficience et le coût élevé des institutions publiques, la faiblesse des organisations professionnelles et leur soumission à l'Administration, l'absence de participation des populations et dans beaucoup de pays, par des collectivités locales embryonnaires et sans moyens et un secteur privé marginalisé.

La crise économique, sociale et financière résultant de ces échecs a conduit ces pays à la nécessité de réorienter leurs politiques et de restructurer leurs institutions en conséquence. Les nouvelles orientations suivies vont toutes dans le sens d'une démocratisation politique et d'une libéralisation économique réduisant le champ d'intervention de l'Etat au bénéfice de celui de la société civile qui se voit reconnus, un rôle plus important et une plus grande liberté d'initiative.

Les réformes qui ont été ainsi décidées l'ont été au départ, sur initiative des responsables nationaux des finances publiques et sous la pression des institutions financières internationales qui les ont appuyées dans le cadre de Programmes d'Ajustements structurels (PAS). Ces réformes ont eu des effets positifs reconnus, en particulier en permettant un assainissement des finances publiques et en rendant le contexte économique plus favorable à l'initiative privée.

¹ le capital social est défini ici comme le patrimoine socio-culturel développé par une communauté au cours de son histoire et qui comprend l'ensemble des valeurs telles que valeurs culturelles et connaissances traditionnelles, relations et rapports sociaux traditionnels, organisation, et systèmes de production, de répartition des pouvoirs et des biens, gestion des ressources , etc.

Elles ont cependant peu amélioré la gestion et les performances des institutions publiques, en particulier dans le domaine du développement rural où la contrainte institutionnelle est restée très forte.

Pour contribuer à résoudre ce problème, la FAO a entrepris d'aider les institutions publiques du secteur rural dans leur effort d'adaptation au nouveau contexte économique. Pour cela, elle leur a fourni son appui dans la redéfinition de leur rôle et de leur organisation en conséquences, dans l'établissement de rapports nouveaux avec les agriculteurs et les autres acteurs de la société civile et dans l'amélioration de leurs performances internes et de leurs coûts de fonctionnement. Elle est ainsi parvenue, dans le domaine institutionnel, à définir et à perfectionner après leur mise en pratique en milieu réel, des méthodologies et instruments d'analyse et des modèles d'organisation qui semblent répondre aux exigences actuelles dont la validité a été reconnue partout où ils ont été appliqués et dont les éléments essentiels sont présentés dans la suite de ce rapport.

Depuis le début des années quatre vingt dix, au vu de l'expertise qu'elle a ainsi développée, la FAO est sollicitée par un nombre croissant de pays², pour leur apporter, en collaboration avec d'autres institutions internationales comme la Banque mondiale, son appui dans la restructuration des institutions publiques et dans le renforcement des organisations professionnelles agricoles, acteurs importants de la société civile. Cet appui de la FAO s'inscrit dans les efforts de réalisation de l'objectif de sécurité alimentaire et de développement économique et social durable. Il vise pour cela, à accroître les capacités de production, la participation des populations et la mobilisation des potentialités locales, en faveur de l'amélioration de l'emploi et des faibles revenus, de la préservation du patrimoine naturel et de la valorisation des ressources humaines. Dans cette perspective, Il contribue à rendre les institutions de développement rural publiques et privées, compatibles avec les nouvelles politiques de libéralisation et d'ouverture sur les marchés, à les adapter aux besoins agricoles diversifiés et à améliorer leur efficacité, en termes de qualité et de coût des services fournis aux producteurs.

2. Objectifs et principes de base

La restructuration des institutions rurales est rendue nécessaire par les changements d'orientations politiques et économiques intervenus depuis ces deux dernières décennies en particulier. Basée sur une redéfinition du rôle de l'Etat, elle ne se limite pas à une simple réorganisation de services. Elle consiste en une transformation structurelle profonde, comportant des dissolutions, des reconversions et des créations d'institutions de type nouveau et visant à donner plus d'initiatives et de possibilités de participation aux acteurs de la société civile.

Elle obéit aux principes contenus dans les nouvelles orientations politiques et prend en compte la résolution des problèmes, en particulier humains, induits par sa mise en oeuvre.

La restructuration est une transformation institutionnelle visant à:

- une démocratisation qui donne la prééminence aux pouvoirs locaux, redéfinit les institutions à partir de la base vers le sommet en tenant compte les diversités locales et favorise la participation des populations;

une libéralisation basée sur le respect des règles du marché, l'encouragement de l'initiative privée et un rôle plus important de la société civile dans tous les

² Bénin, Côte d'Ivoire, Togo, Burkina Faso, Soudan, Sénégal, Haïti, Cambodge.

domaines, avec une place particulière à un secteur associatif autonome, capable de concilier l'intérêt général et l'efficacité économique;

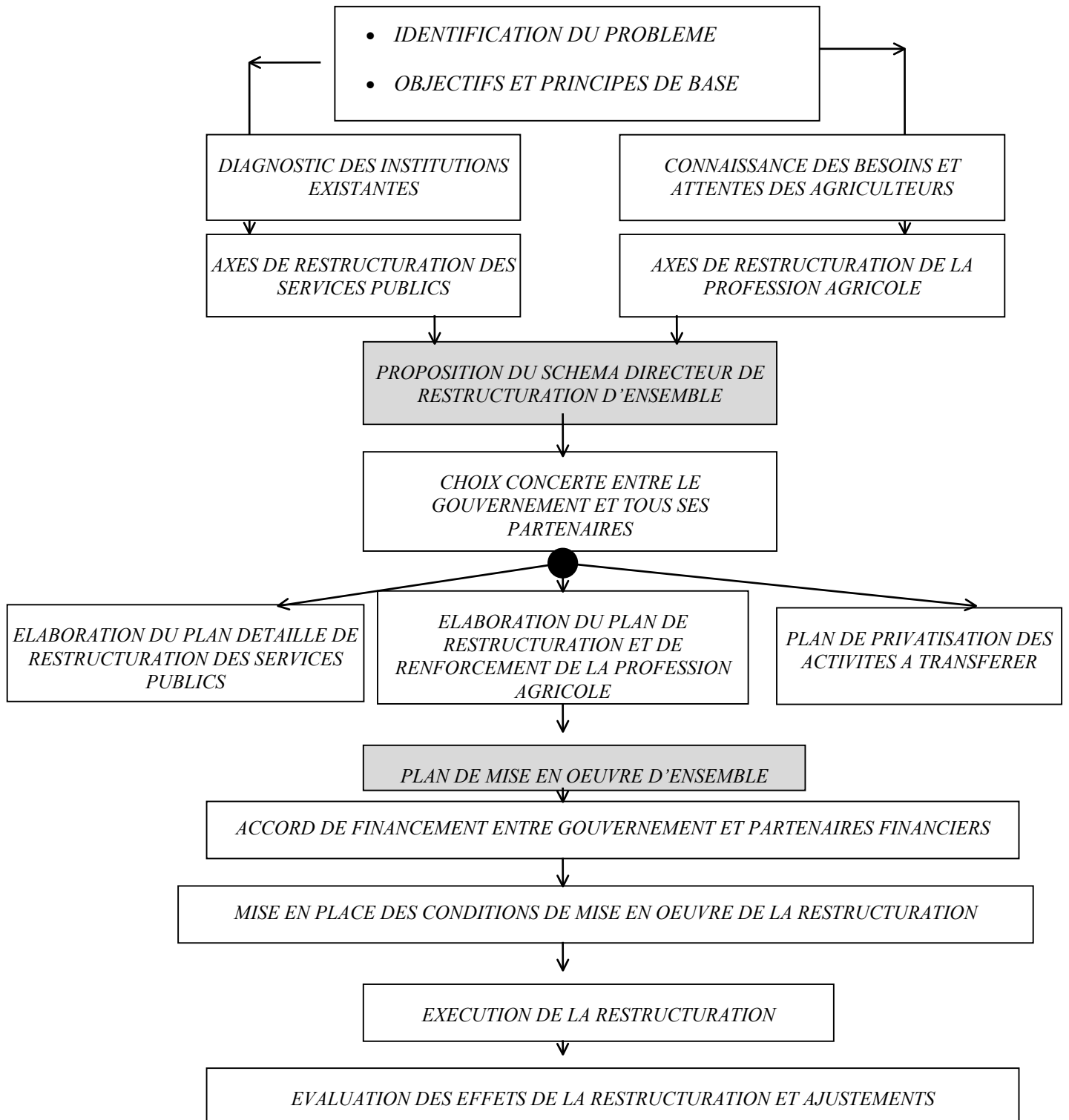
- une transparence permettant aux populations concernées de suivre la gestion des Institutions publiques, de participer à l'affectation des ressources et d'en contrôler l'utilisation.

Dans cette optique, elle a pour objectif de mettre en place des institutions qui sont:

- compatibles avec ces nouvelles politiques notamment par une redéfinition du rôle de l'Etat et de ses rapports avec la société civile;
- plus efficaces dans leurs contributions au développement, par une organisation, des méthodes et des activités répondant aux besoins diversifiés en appui des efforts de la société civile;
- dimensionnées en fonction de leurs nouveaux rôles, de leur moindre coût de fonctionnement et des capacités des finances du pays à le supporter.

Les principes auxquels elle obéit sont:

- une claire séparation des fonctions de service public qui relèvent de l'Etat, de celles du secteur privé et l'instauration de relations d'un nouveau type entre eux, basées sur la concertation et favorisant la participation de la société civile au choix et à la mise en oeuvre des politiques de développement;
- une recomposition d'ensemble du paysage institutionnel, basée sur le redimensionnement du secteur public par rapport à sa nouvelle mission, et sur une plus grande place et une diversification de la société civile avec le renforcement des organes représentatifs des populations, au niveau local et dans le cadre des organisations professionnelles;
- une décentralisation des pouvoirs et des responsabilités, donnant aux organes locaux représentatifs des populations, plus de liberté et de pouvoir de décisions et les moyens de les mettre en oeuvre;
- l'organisation de la profession agricole et son institutionnalisation sur une base représentative de la diversité des agriculteurs afin de lui permettre, en tant qu'acteur de la société civile, de participer au choix et à la mise en oeuvre des politiques et programmes de développement;
- un changement d'attitude du secteur public vis à vis des acteurs de la société civile, substituant le dialogue et la collaboration aux méthodes dirigistes;
- une approche globale du développement qui intègre tous les facteurs (agro-écologiques, humains, économiques, temporels, etc.) qui commandent son succès ainsi que leurs interactions et qui rompt avec les visions sectorielles ou par filière génératrices de déséquilibres;



- une gestion rationnelle des ressources financières et humaines basée sur l'évaluation continue des résultats et l'amélioration des performances.

Partant de la nouvelle définition du rôle de l'Etat, elle distingue trois grands types d'activités:

- les activités exclusivement de service public qui incombent à l'Etat;
- les activités commerciales ou de production qui relèvent du secteur privé et dont l'Etat doit se décharger;
- les activités dont la réalisation ne peut être valablement assurée que par une collaboration judicieusement définie entre les Services de l'Etat et les acteurs du secteur privé, avec la participation la plus forte possible des organisations professionnelles agricoles.

Au plan institutionnel, la distinction entre ces trois grandes catégories d'activités conduit à envisager la restructuration des institutions de développement rural suivant trois axes qui sont liés:

- le premier, qui correspond aux activités relevant de l'Etat conduit à la transformation des institutions publiques, avec les changements nécessaires au niveau des hommes et des mentalités;
- le second, qui correspond aux activités incombant au secteur privé, conduit à la privatisation de celles d'entre elles qui sont encore menées par des institutions publiques et nécessite une préparation des hommes pour être capables d'affronter les marchés et faire preuve de dynamisme,
- le troisième, qui fait appel à une collaboration entre acteurs du secteur public et de la société civile avec une forte participation des agriculteurs, conduit à créer des institutions de types nouveaux permettant d'une part, la représentation des agriculteurs et d'autre part, la constitution d'un cadre de dialogue et de concertation entre les partenaires publics, privés et de la profession agricole.

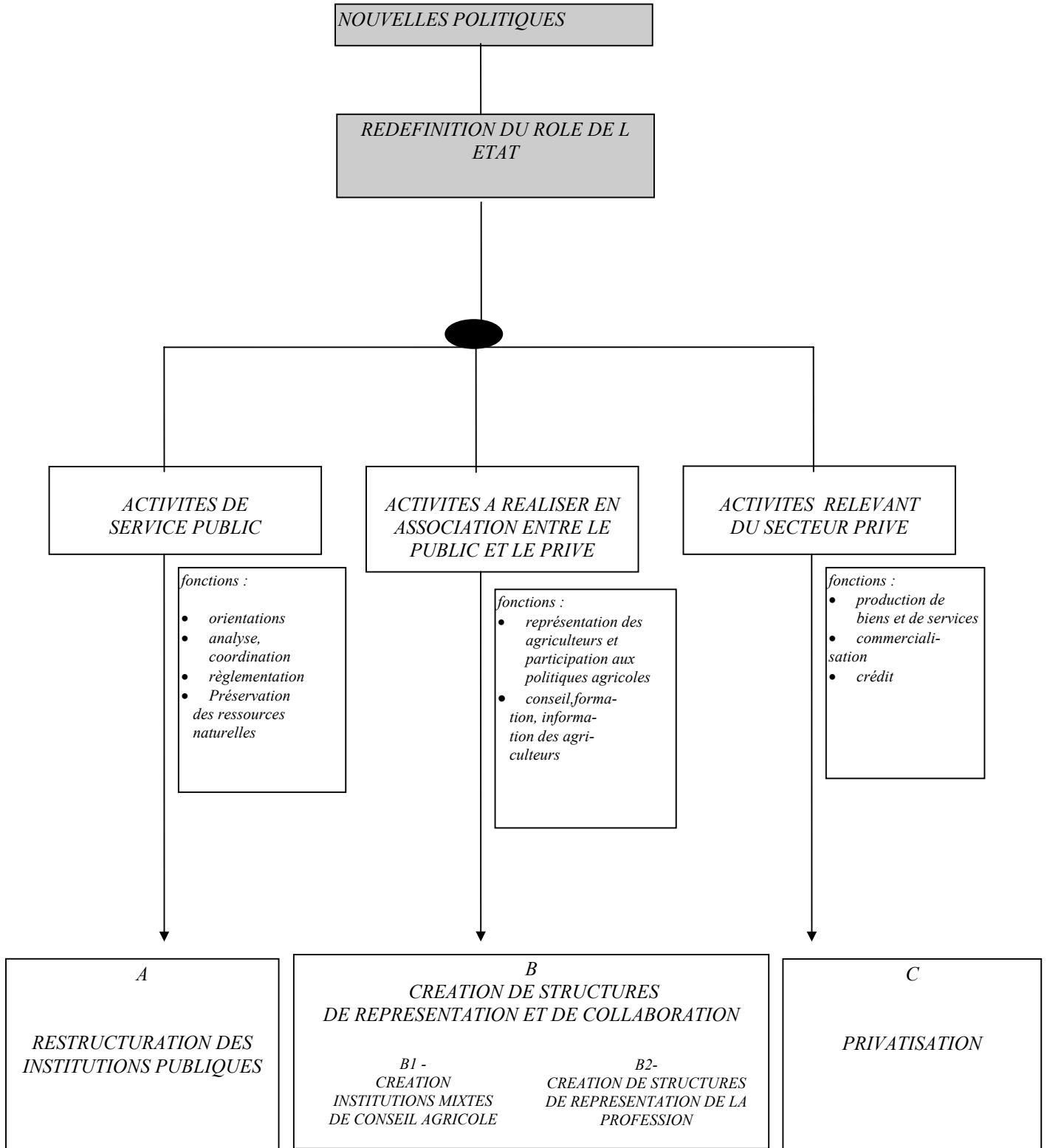
Ce dernier axe d'actions nécessite l'existence d'organisations professionnelles représentatives des agriculteurs, dotées de capacités et de pouvoirs réels et présentes à tous les niveaux de décisions, pour dialoguer avec les pouvoirs publics et les autres professions et participer au choix des mesures sur le développement rural (voir rapport sur "les Chambres d'Agriculture: modèle de représentation et outil de participation des agriculteurs").

Trois précautions importantes sont à considérer avec un maximum d'attention au cours de cette restructuration:

- en ce qui concerne la production agricole, elle doit à tout prix éviter la rupture ou la détérioration de la fourniture des biens et services de production aux agriculteurs et pour cela elle doit assurer une privatisation dont les formes et le rythme permettent de mieux répondre aux besoins des agriculteurs et font appel à leur participation;

- en ce qui concerne le personnel devant quitter les institutions publiques, des précautions sont à prendre par rapport à deux écueils, pour éviter: d'une part, la création de problèmes sociaux par des "licenciements secs" et d'autre part, la déperdition d'un potentiel humain ayant bénéficié de formation. Ce personnel doit être considéré comme une ressource dont les compétences, après évaluations individuelles, doivent être mises au service du développement, à travers un plan de reconversion et de création d'emplois prenant en compte les capacités de chacun et des possibilités du marché ;
- pour les institutions publiques, le risque serait de considérer que la restructuration s'arrête à la mise en place de nouveaux services. Elle n'aura atteint son but que lorsqu'elle aura permis de changer les mentalités des hommes, introduit de façon irréversible des comportements et des méthodes de gestion qui favorisent l'amélioration continue des ressources humaines et l'adaptation constantes des structures aux besoins du développement. et lorsqu'elle aura établi de nouveaux rapports internes, dans les processus de prise de décisions et de suivi de leur exécution et à l'extérieur, avec les agriculteurs d'abord et les autres acteurs de la société civile.

**Schéma 2 -
LES GRANDES CONSTANTES DE LA RESTRUCTURATION
DES INSTITUTIONS AGRICOLES**



II. METHODOLOGIE DE RESTRUCTURATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES

1. Redéfinition du rôle de l'Etat.

Les politiques visant à instaurer des économies de marché conduisent à redéfinir le rôle de l'Etat en le recentrant exclusivement sur sa mission de service public et en lui donnant les capacités de la remplir dans les meilleures conditions d'efficacité et de coût.

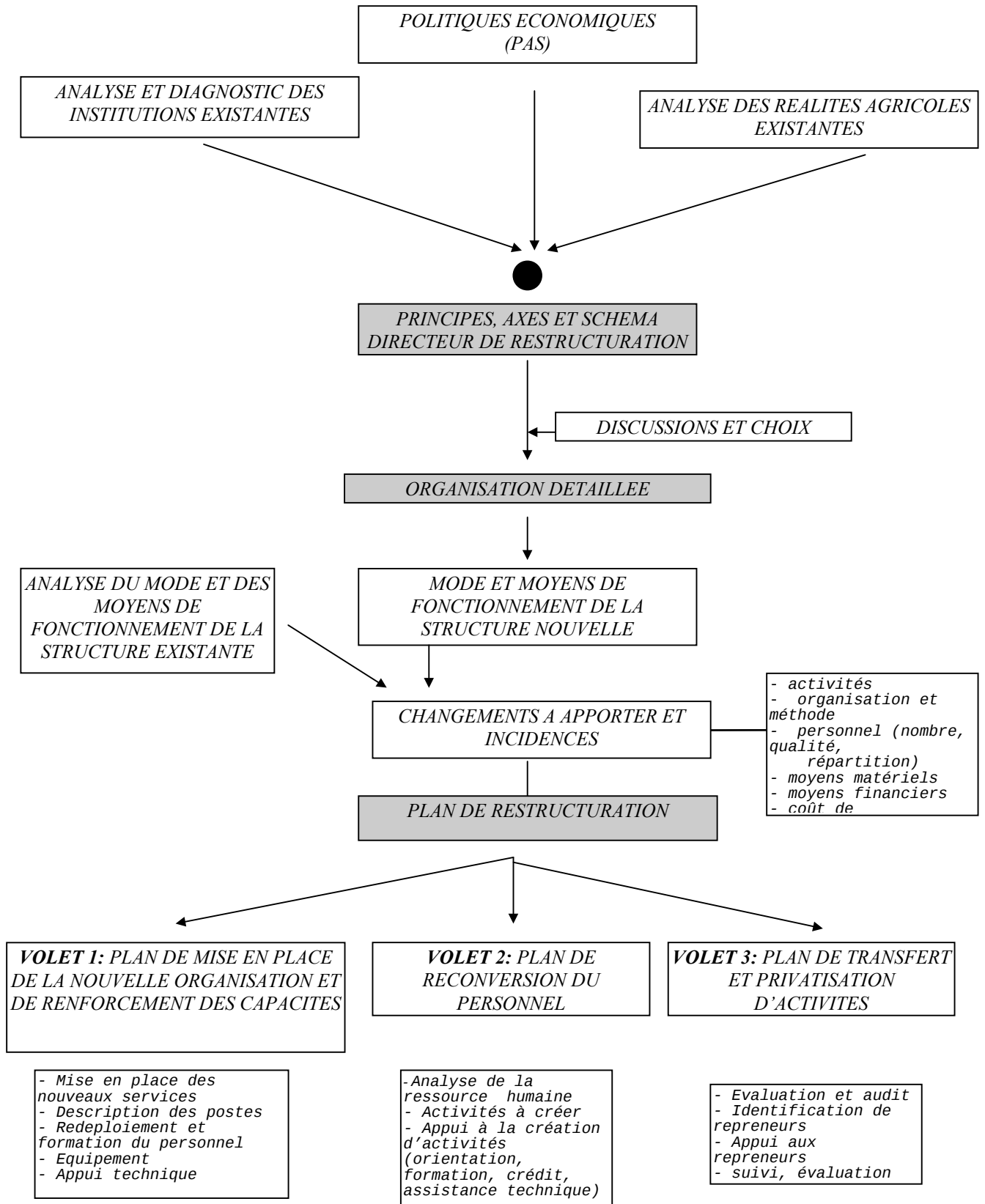
Cette mission de service public s'inscrit dans les trois fonctions principales qui suivent:

- La fonction d'orientation qui comporte le recueil de l'information utile sur le secteur agricole, l'analyse et la prévision macro-économique de ses évolutions, les propositions de mesures de politiques agricoles, le suivi et la coordination des actions de développement.
- La fonction de réglementation et de contrôle qui consiste à préparer et à adapter les lois et règlements visant à encourager le développement et à préserver l'intérêt général dans les différents domaines, institutionnel, phytosanitaire, vétérinaire, de la qualité des produits agricoles et des facteurs de production, etc....et à assurer leur application par tous les acteurs concernés;
- La fonction de préservation des ressources naturelles qui consiste à procéder à leur inventaire et à leur classification, à définir et à faire appliquer, avec la participation des populations, les plans d'aménagement assurant leur exploitation rationnelle en même temps que leur préservation.

Outre ces trois fonctions relevant de son domaine exclusif, l'Etat a un rôle important à jouer en contribuant avec les autres acteurs, à la fonction d'appui technique aux productions et de conseil aux agriculteurs, notamment à travers la recherche agronomique et l'enseignement agricole.

Cette redéfinition du rôle de l'Etat, comme le sont les principes précédemment énoncés en particulier de décentralisation et de participation, est à la base de la restructuration. Celle-ci définit d'abord le niveau de base qui permet de saisir les réalités et leurs diversités et lui attribue les responsabilités, l'autonomie de décision et les moyens de les mettre en oeuvre. En complément à ce niveau et en fonction des appuis dont il a besoin, elle définit ensuite les autres niveaux, suivant le principe dit de subsidiarité.

Schéma 3
LES GRANDES CONSTANTES
DE LA RESTRUCTURATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES



2. Les étapes de la restructuration des Institutions Publiques

Le processus de restructuration se décompose en trois grandes étapes:

- l'étape d'analyses institutionnelles de base et d'élaboration du schéma directeur;
- l'étape de préparation du plan détaillé de restructuration;
- l'étape de mise en oeuvre de la restructuration.

Sans être considérée comme une étape proprement dite du processus, une évaluation des effets de la restructuration sur le développement est à envisager après deux à trois ans de son exécution, pour apporter les compléments et correctifs nécessaires.

2.1 Première étape : analyse institutionnelle et élaboration du schéma directeur de restructuration

Cette première étape consiste à:

- effectuer les analyses de bases permettant de dégager les éléments nécessaires à l'élaboration des propositions de restructuration;
- élaborer les axes et la proposition de schéma directeur de restructuration et à les soumettre à la discussion de tous les acteurs concernés, pour décider des choix à retenir en matière de restructuration.

Les analyses à effectuer, portent essentiellement sur:

- les activités des institutions publiques agricoles afin d'identifier, en référence au nouveau rôle de l'Etat, celles de service public qui doivent continuer à être assurées par les institutions restructurées et celles devant être transférées au secteur privé;
- les aspects institutionnels des Services publics agricoles existants, en termes d'organisation, de relations internes et externes, de processus décisionnel et de suivi de l'exécution, d'affectation et de gestion des ressources humaines, matérielles et financières, etc....et d'évaluation de leurs capacités techniques;
- l'appréciation par les agriculteurs, des services qui leurs sont fournis ainsi que la connaissance de leurs besoins, de leurs attentes de la part des institutions publiques et de la nature des rapports qu'ils souhaitent avoir avec elles.

Ces travaux sont effectués à l'aide d'outils méthodologiques appropriés. Ils s'appuient sur les résultats des dialogues et ateliers organisés au niveau local et régional avec les différentes catégories d'agriculteurs et des entretiens effectués avec les personnels à tous les niveaux. Des séances régulières de concertation sont en outre organisées entre les Autorités nationales et leurs partenaires au développement pour prendre en compte leurs points de vue et obtenir leur contribution à la mise en oeuvre de la restructuration.

Sur la base des résultats de ces travaux, sont définies et classées par niveau, local, régional et central les activités qui concourent à la réalisation des grandes fonctions des institutions publiques agricoles telles que décrites plus haut. Un tel travail est effectué dans un esprit de subsidiarité, en respect des principes précédemment énoncés et conformément au rôle redéfini de l'Etat dans le développement agricole. Il prend en compte la nécessité de concilier la vision micro-économique des problèmes qui permet d'appréhender les diversités locales avec l'approche macro-économique qui répond au besoin de synthèse, de cohérence et d'équilibres sectoriels et interrégional. Ce classement des activités aux différents niveaux permet de distinguer les grandes composantes des institutions qui seront issues de la restructuration et de mettre en jeu les complémentarités qui doivent exister entre elles et entre les niveaux de chacune d'elles, dans un esprit de déconcentration et de décentralisation. Il permet de définir les axes et le schéma directeur de la restructuration et de procéder à une évaluation préliminaire et globale de ses incidences humaines et financières.

Ces propositions de restructuration sont conçues pour répondre avant tout, aux besoins des exploitations agricoles considérés à une échelle micro-économique qui prend en compte leur diversité et celle de leur environnement agro-écologique et socio-économique le plus proche. Les entités de base qui sont au contact direct des agriculteurs ne sont plus la structure standard résultant de la projection des services centraux. Elles peuvent avoir des organisations, des moyens et surtout une ressource humaine dont le nombre et le profil varient en fonction des exigences de leurs activités qui doivent être adaptées aux réalités locales et répondre aux besoins des exploitations agricoles.

Ces entités de base sont définies sur la base d'un zonage effectué à partir du niveau local et reflétant la diversité agricole existante. Il est établi sur la base des connaissances existantes, avec la participation de Techniciens de terrain et de personnes ressources choisies parmi les agriculteurs et dans les ONG pour leur connaissance de la région.

Les Services régionaux sont à leur tour définis pour fournir l'appui dont les structures locales ont besoin, faciliter les échanges d'informations et d'expériences entre elles et assurer à échelle régionale, la coordination des actions de développement ainsi que la synthèse et la cohérence des analyses et des propositions de mesures de politiques agricoles provenant des différents acteurs et des niveaux locaux.

Les Services centraux sont alors définis dans le même esprit de subsidiarité vis à vis du niveau régional. En outre, ils doivent pouvoir assurer les activités à caractère central, comme l'élaboration, sur la base des propositions régionales, des politiques et des réglementation agricoles et leur mise en cohérence avec la politique économique et la législation générales du pays.

Une fois élaborées, ces propositions font l'objet de larges présentations et discussions à tous les niveaux avant d'être soumises aux Autorités qui, après concertation avec leurs partenaires au développement, décident des choix définitifs à en retenir. L'action d'information de tous les acteurs concernés, agriculteurs, fonctionnaires, partenaires au développement, etc... et leur participation à la concertation est essentielle, dans la mesure où elle évite les risques de malentendus sur les objectifs et les intentions de la restructuration et permet d'obtenir leur adhésion, indispensable pour la mise en oeuvre.

L'organisation d'ensemble de ces services aux différents niveaux et une première estimation globale de son incidence sont présentés sous forme de schéma directeur de restructuration. Celui-ci est destiné aux Autorités du pays pour leur permettre de fixer leurs choix après concertation avec leurs partenaires.

Les performances des institutions sont en grande partie déterminées par les compétences de leurs ressources humaines et la manière dont elles sont réparties et utilisées. C'est pourquoi, une importance particulière est accordée à la connaissance de la ressource humaine, à son évaluation constante en vue de son amélioration et de son adéquation continue aux besoins et à sa gestion qui doit lui créer des conditions favorables de travail. Dans cet esprit, un recensement exhaustif est effectué et une banque de données constituée pour l'ensemble du personnel. Pour chaque agent sont saisies les informations nécessaires à la connaissance et au traitement de la ressource humaine : noms et prénoms, âge et sexe, niveau de formation et spécialité, statut et grade administratifs, poste occupé et localisation, ancienneté dans l'administration et au poste, etc. Un programme informatique approprié est mis en place pour analyser ces données et permettre un traitement individuel, par groupes ou catégories, structure, localisation géographique ou de façon globale de la ressource humaine.

Cette banque de données permet notamment les comparaisons automatiques révélant les écarts quantitatifs et qualitatifs entre le personnel existant et les besoins des services restructurés établis sur la base de la description des postes et des profils des personnels correspondants. Elle permet ainsi de mesurer les écarts à corriger et de déterminer les mesures appropriées à prendre sous formes de redéploiement, de formation, de départs et de reconversion et dans certains cas de recrutements.

2.2. Seconde étape : le plan détaillé de restructuration

Le plan détaillé de restructuration est préparé sur la base des choix décidés par les Autorités du pays, après une large concertation avec les acteurs concernés et leurs partenaires au développement sur le schéma directeur proposé. Il comporte:

- (1) Le rappel du rôle de l'Etat et la présentation d'ensemble du dispositif institutionnel indiquant le positionnement des différents acteurs du développement agricole;
- (2) Le détail d'organisation des structures aux différents niveaux, le statut juridique et les mécanismes de financement des institutions issues de la restructuration.
- (3) Les principes d'organisation du travail et les types de relations internes et externes, dans un esprit de décentralisation des responsabilités et de participation des agriculteurs au processus décisionnel.

Au niveau local, situé au contact direct des agriculteurs, l'organisation est basée sur la constitution d'équipes polyvalentes composées en fonction des besoins des exploitations agricoles et de leur environnement agro-écologique et socio-économique. Dans leurs actions quotidiennes ces équipes privilégient le dialogue avec les agriculteurs pour identifier leurs problèmes et connaître leurs besoins. Pour y répondre efficacement, elles reçoivent de façon constante, le soutien méthodologique, technique et en formation continue des échelons plus élevés de l'institution. Le travail à ce niveau, est basé sur un esprit et une responsabilité d'équipe et échappe ainsi au cloisonnement et à la vision sectorielle engendrées par la multiplication des services. Il favorise la participation de tous les agents et la concertation avec les agriculteurs, dans l'élaboration des programmes d'activités et l'évaluation des résultats.

Dans les Services régionaux et centraux, une large part est faite à la compétence technique de haut niveau, aux capacités d'analyse, de synthèse et de prévision et au sens du service public.

- (4) La formulation des attributions des services et la description détaillée de tous les profils des postes à tous les niveaux. Cette description est présentée sous forme de fiches standardisées décrivant les principales activités de chaque poste et indiquant les qualités et expériences nécessaires pour leur réalisation. Ces fiches servent à définir le profil du personnel exigé pour chaque poste et permettent de choisir parmi la ressource humaine existante, les agents correspondant le mieux aux différents postes, en déterminant le complément de formation à leur donner pour le remplir efficacement. Elles servent en outre, à indiquer à chaque agent ses obligations au poste qu'il occupe, à délimiter plus clairement les responsabilités de chacun et à faciliter la coordination des activités.
- (5) L'évaluation quantitative et la composition qualitative ainsi que la répartition géographique et par service du personnel nécessaire.
- (6) Les grandes lignes du plan de formation du personnel des institutions restructurées et les besoins en assistance technique pour la maîtrise des méthodologies nouvelles.
- (7) L'évaluation des besoins en équipements complémentaires et des budgets correspondants à un fonctionnement efficace des services et à des conditions de travail motivantes pour le personnel.

Cette évaluation est faite de façon déconcentrée, pour chaque centre de responsabilités, à chaque niveau, en fonction des objectifs et programmes d'activités qu'il envisage de réaliser. Le programme et les moyens de l'institution restructurée sont la résultante de la consolidation et de la mise en cohérence des propositions provenant de l'ensemble des centres qui la composent aux différents niveaux. Après leur discussion et adoption finale, chaque centre reçoit la notification de son programme et les moyens pour le réaliser et les gérer alors sous son entière responsabilité, avec l'appui et sous le contrôle à posteriori des échelons supérieurs.

- (8) Les principaux circuits constituant le système d'information de gestion technique et administrative, incluant les processus d'élaboration des décisions et le dispositif de programmation, de suivi et de contrôle de l'exécution des activités.
- (9) Les règles de base de gestion rationnelle de la ressource humaine, permettant son adaptation constante aux exigences des postes, sa formation continue et l'amélioration de ses conditions de travail et de performances.
- (10) Les implications humaines et financières de la restructuration.
 - a) Au plan humain, ces incidences se traduisent par:
 - l'identification du personnel à conserver dans les nouvelles structures, avec un plan de redéploiement et de formation le mettant en adéquation avec les exigences des postes de travail;

- l'identification du personnel amené à quitter les institutions à leur restructuration et pour laquelle un plan d'aide à la reconversion dans le secteur privé est envisagé ;
- les indications sur le personnel dont le recrutement, forcément limité et exceptionnel, s'avère indispensable parce que le profil demandé n'est pas disponible parmi le personnel existant.

Ces implications sur la ressource humaine sont définies par comparaison des résultats des analyses et évaluations du personnel existant effectuées en première étape, avec les besoins en personnel évalués sur la base des profils de postes décrits en seconde étape.

- b) Aux plans des budgets et des équipements, les incidences sont également évaluées par comparaison des moyens existants avec les nouveaux besoins des services restructurés.

Elles se traduisent généralement par:

- la nécessité d'équipements complémentaires surtout pour les déplacements des équipes de terrain,
- des économies de dépenses de fonctionnement,
- une structuration différente du budget donnant plus d'importance aux frais autres que de personnel,
- et une répartition entre services et niveaux correspondant plus aux programmes d'activités et privilégiant les échelons d'appui direct aux exploitations agricoles.

Outre ces économies et mesures de rationalisation budgétaires, une évaluation du coût de la restructuration est fournie. Elle comporte:

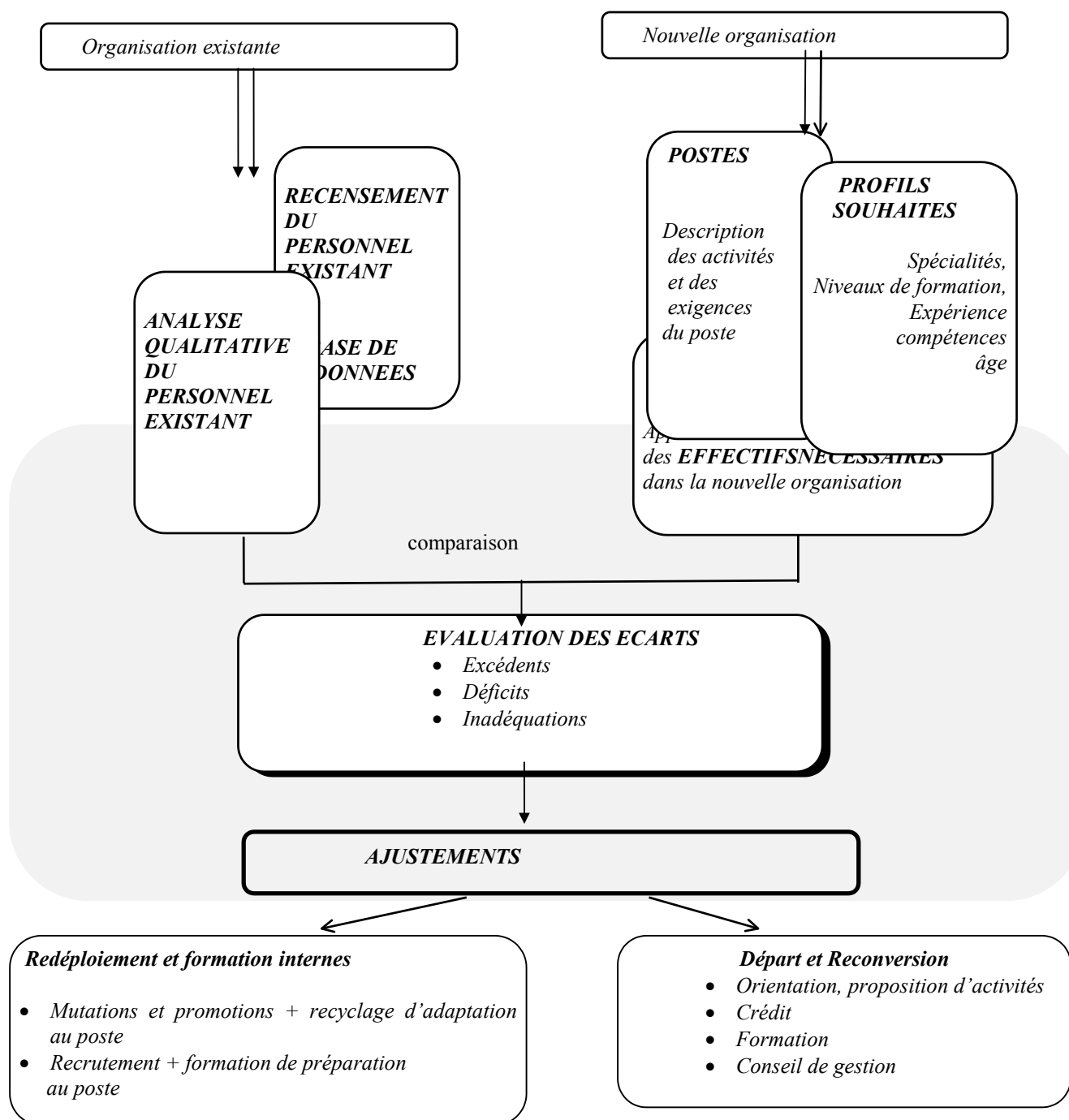
- le coût de reconversion du personnel devant quitter les institutions à leur restructuration. Il comprend les indemnités de départ des agents, les frais de conseil et de formation et les crédits nécessaires pour aider ceux parmi eux qui le demandent à créer des activités dans le secteur privé;
- le coût de mise en place et de renforcement des nouvelles structures. Il consiste en achats d'équipements complémentaires des services et en frais de formation et d'assistance technique au personnel pour le préparer aux nouveaux postes;

Ces évaluations sont assorties de l'évaluation des apports financiers extérieurs nécessaires à la mise en oeuvre de l'ensemble de la restructuration.

- (11) Le plan de mise en oeuvre, établi en dernier ressort, rassemble et met en cohérence l'ensemble des composantes de la restructuration, indique les conditions et mesures préalables à son entrée en application et présente le calendrier indicatif et les principales phases d'exécution des opérations de restructuration..



Schéma 4
INCIDENCES DE LA RESTRUCTURATION SUR LA RESSOURCE HUMAINE



2.3 Troisième étape : La mise en oeuvre de la restructuration

2.3.1 Les organes et instances chargés de la restructuration

Une fois le plan de restructuration adopté, sa mise en oeuvre exige des prises de décisions délicates et importantes et son exécution doit être rapide afin d'éviter la détérioration du climat psychologique et la démobilisation du personnel et de cesser de verser des salaires non justifiés au personnel qui doit partir.

Pour être menée rapidement avec le minimum de risques, elle nécessite la mise en place d'une organisation et de capacités ad-hoc et le recours à des apports techniques et financiers extérieurs importants en particulier en vue de:

- l'équipement et du renforcement, par la formation et l'assistance technique, des nouvelles structures jusqu'à leur fonctionnement normal;
- la reconversion de la ressource humaine considérée excédentaire, dans des conditions permettant en même temps d'éviter les problèmes sociaux et de récupérer le potentiel technique qu'elle représente pour le mettre au service du développement;
- la privatisation des activités à transférer au secteur privé dans des conditions et selon des formules garantissant aux producteurs agricoles une meilleure fourniture des biens et services dont ils ont besoin, y compris pendant la période transitoire.

L'institution destinée à être restructurée ne peut évidemment pas être chargée de la mise en oeuvre de sa propre restructuration. Les autres institutions publiques qui ont elles-mêmes besoin d'être restructurées ne sont pas plus indiquées pour mener à bien une telle opération. Il est alors nécessaire d'envisager la mise sur pied d'instance et d'organes ad hoc pouvant assurer l'exécution de la restructuration, en échappant aux lenteurs des procédures administratives et aux influences non justifiées. Le dispositif à mettre en place serait composé d'une instance politique et d'organes techniques ad hoc.

L'instance politique a pour rôle de définir les orientations aux différentes phases de la mise en oeuvre de la restructuration, de suivre son avancement et de prendre les décisions importantes en particulier sur le devenir des personnels et sur la destination du patrimoine public lié aux activités à privatiser.

Cette instance peut avoir la forme d'un comité national de restructuration comprenant les représentants des ministères concernés par les prises de décision relatives à la restructuration, des représentants du personnel des institutions à restructurer et des représentants de la profession agricole. Ce comité se réunit périodiquement sur la base des dossiers, rapports et propositions de mesures préparés par les organes techniques d'exécution de la restructuration.

Les organes techniques d'exécution ont pour rôle d'informer l'instance politique du déroulement de la restructuration, de lui préparer les éléments de prises de décisions et de veiller à leur application par les acteurs concernés. Ces organes sont constitués d'une cellule centrale et de cellules régionales d'exécution, dotées des capacités nécessaires pour une application décentralisée de la restructuration et pour une résolution, au niveau local d'abord, des problèmes qu'elle entraîne, en particulier pour le personnel. Chaque cellule est chargée de mobiliser les capacités locales existantes, publiques et privées, à la réalisation des différentes composantes de la restructuration et d'assurer le suivi et la coordination de leurs activités en ce domaine. La cellule centrale, en plus du rôle similaire qu'elle joue pour le niveau central, a un rôle d'harmonisation des méthodes et des procédures, de standardisation des outils techniques, de suivi d'ensemble et de synthèse des rapports et propositions à soumettre au comité national de restructuration.

Ces cellules sont nécessaires pour traiter d'une part, les questions de personnel et d'autre part, celles des activités à transférer au secteur privé. Pour cela, elles sont organisées en deux bureaux:

- Le bureau chargé des ressources humaines:

Une fois le personnel nécessaire aux services restructurés défini, il a pour rôle d'aider les agents non retenus dans les nouvelles structures et qui le souhaitent, à créer une activité ou une micro-entreprise privée, en fonction de ses capacités et des possibilités offertes localement. Dans ce cadre, il aide les candidats à la reconversion dans le choix des activités à créer et dans l'obtention de la formation, du conseil de gestion et du crédit d'installation et d'équipement initial.

- Le bureau chargé du transfert et de la privatisation des activités:

Il est chargé de préparer les conditions à la fois, des transferts d'activités devant aller à d'autres institutions publiques et de privatisation des activités devant être confiées aux opérateurs privés. Pour cela, il doit effectuer les évaluations et audits nécessaires, identifier localement les candidats potentiels pour la reprise des activités, analyser leurs besoins en conseils et en crédits et proposer les formules de transferts ou de privatisation les plus appropriées.

Les formules proposées doivent permettre aux agriculteurs de recevoir des services de meilleures qualités et de moindres coûts que ceux fournis avant la restructuration. Pour cela, dans tous les cas où les opérateurs privés ne présentent pas les conditions voulues, l'appel aux organisations professionnelles agricoles est à considérer comme une formule de privatisation à privilégier. Une action de promotion et de renforcement des capacités professionnelles agricoles doit être préparée et menée à cette fin.

La recherche des formules de privatisation doit se faire de façon décentralisée, en favorisant les solutions locales afin de tenir compte des besoins des agriculteurs et de faire participer les capacités de relèvement locales. Dans cet esprit, une priorité est à donner

au personnel souhaitant sa reconversion par la reprise d'activités à privatiser et présentant les qualités pour cela.

Cette organisation décentralisée de l'exécution de la restructuration permet de prendre des décisions rapides et adaptées aux différents cas de personnes et aux réalités existantes. Elle prend en compte en même temps, les critères de satisfaction des besoins des agriculteurs et favorise la promotion et le renforcement des capacités locales.

2.3.2 L'appui à la mise en oeuvre

La mise en oeuvre de la restructuration nécessite deux sortes d'appuis:

a) Un apport financier qui sert à financer:

- les indemnités de départ du personnel non retenu dans les institutions restructurées;
- les frais de conseil de formation et les crédits d'équipements aux agents partants, demandant un appui pour la création d'activités dans le secteur privé dans le cadre de leur reconversion;
- les crédits liés à la reprise d'activités dans le cadre de la privatisation;
- les fonds nécessaires à l'équipement complémentaire des services restructurés, à la formation de leur personnel et à leur assistance technique durant leur phase de démarrage.

b) Un appui technique destiné:

- d'une part, à équiper les cellules d'exécution et à les aider dans les opérations de restructuration, comme la préparation des manuels méthodologiques et de procédures de la restructuration, la formation des agents des cellules à leur utilisation, la conduite des audits, l'évaluation des ressources humaines en vue des aides à la reconversion, l'élaboration de fichiers, de modèles et de normes techniques et économiques pour la création d'activités, etc.;
- et d'autre part, à aider les institutions issues de la restructuration à mettre en place leur nouvelle organisation, à préparer et à exécuter le plan de formation de leur personnel et à maîtriser les nouvelles méthodes et règles de travail.

En raison de leur diversité et de la multiplicité de leurs sources, ces appuis doivent faire l'objet d'un programme ou d'un projet dont l'objectif est la réalisation globale et complète de la restructuration. Les apports qui contribuent à la réalisation de

composantes différentes, doivent tous s'inscrire dans ce programme ou projet qui assure la cohésion de la restructuration et l'harmonisation des méthodes et approches et permet le suivi et la coordination des interventions. Le Gouvernement qui, par le biais du comité national de restructuration, est responsable de la conduite de la restructuration a besoin d'un appui en vue du renforcement de ses capacités de suivi et d'évaluation des opérations. Cet appui devrait être fourni par une institution non engagée elle-même dans l'exécution pour avoir une impartialité suffisante.

3. Les mesures d'accompagnement

La restructuration, telle qu'envisagée, ne peut donner à elle seule les résultats escomptés sur le développement agricole. Son efficacité dépend d'autres mesures complémentaires à prendre par ailleurs, visant suivant les mêmes principes, à transformer le cadre juridique et institutionnel d'ensemble et l'environnement économique pour le rendre plus favorable au développement agricole. Parmi ces mesures qui doivent accompagner la restructuration, il importe de citer en particulier:

- (1) La réforme de la législation sur les organisations et associations professionnelles agricoles, dans le sens de leur diversification, de l'élargissement de leur liberté d'initiative et de leur autonomie de gestion, de la facilité de s'unir et de se structurer jusqu'au niveau national et d'être à l'abri de toute ingérence extérieure dans leurs décisions.

Dans cet esprit, il est important de donner à la profession agricole la possibilité d'exprimer son point de vue sur la situation de l'agriculture et des agriculteurs et de participer au nom de ceux-ci, à la définition des mesures de politiques agricoles et de choix des actions de développement, à tous les niveaux. Pour cela elle doit pouvoir être représentée suivant un modèle institutionnel décentralisé, reflétant la diversité des agriculteurs et géré par eux de façon autonome et démocratique, à l'abri de toute ingérence. Le modèle de réseau de Chambres d'Agriculture, semblable à celui adapté avec succès au Mali et présenté dans le rapport sur les Chambres d'Agriculture³ répond à cette préoccupation qui est déjà prise en considération dans un certain nombre de pays du Maghreb et au sud du Sahara.

- (2) La mise en place d'un système de crédit agricole capable de mobiliser l'épargne rurale en faveur de l'investissement de production agricole, géré par les agriculteurs et répondant aux besoins des différentes catégories qui les composent. La réussite d'un tel système est fondée sur la confiance que les agriculteurs voudront y mettre. Pour cela, il doit être extrêmement décentralisé et directement géré par les agriculteurs dans le cadre de caisses locales qui se

³ Rapport "les Chambres d'Agriculture, institutions de représentation et instruments de participation des agriculteurs"

constitueraient à leur initiative, en unions régionales et nationale, dans des étapes ultérieures.

- (3) La restructuration de la recherche agronomique pour prendre en compte les problèmes des producteurs et jouer un rôle direct et plus effectif dans le développement. Cette restructuration doit aboutir à une forte décentralisation du choix des thèmes et de la gestion des programmes et des moyens, au niveau de la station de recherche. Celle-ci, du fait de son contact direct et quotidien avec les agriculteurs et les réalités locales, pourrait ainsi mieux orienter les activités de recherche en fonction des problèmes prioritaires de la région et contribuer à l'appui technique des producteurs et des agents qui les conseillent.
- (4) La réforme de l'enseignement et de la formation agricoles qui doivent adapter continuellement les contenus de leurs programmes et les formules et méthodes de formation à la diversité et à l'évolution des besoins en cadres du développement rural. Pour cela, il est nécessaire de créer, dans le Ministère chargé du développement rural, une structure dont le rôle est de mettre continuellement en adéquation, les produits de la formation avec les besoins des opérateurs agissant dans le développement rural. Cette structure doit être en mesure de suivre et d'analyser les besoins quantitatifs et qualitatifs en cadres de tous niveaux du développement rural, du secteur public et du secteur privé, depuis les exploitations agricoles. Elle serait l'interlocuteur privilégié des établissements d'enseignement et de formation en vue d'adapter leurs produits aux exigences du développement et aux possibilités du marché.
- (5) La généralisation de la restructuration à l'ensemble des institutions publiques et la réforme des règles de la fonction publique et de celles d'élaboration et d'exécution des budgets. Ces réformes doivent aller dans le sens de la décentralisation et de la participation des populations. Elles doivent donner aux organes locaux qui les représentent, le pouvoir et les moyens de choisir et de mettre en oeuvre les actions de développement à leur niveau et la responsabilité de gérer et de préserver les ressources locales.

III. QUELQUES EXEMPLES DE RESTRUCTURATION

Les restructurations d'institutions agricoles effectuées suivant cette méthode avec le concours de la FAO peuvent se classer suivant trois cas, du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Togo.⁴

1. Le cas du Bénin

La restructuration du Ministère du Développement Rural et de l'Action Coopérative (MDRAC) au Bénin a été la première effectuée suivant cette méthode. Elle a été préparée par la FAO en 1990 et exécutée de 1991 à 1995 avec le concours de plusieurs partenaires dont la Banque Mondiale.⁵

Elle s'est limitée au Ministère du Développement Rural et de l'Action Coopérative (MDRAC). Elle n'a touché qu'indirectement les organisations professionnelles agricoles. Celles-ci étaient constituées là par les seuls groupements pré-coopératifs dont seuls ceux de producteurs de coton avaient une existence réelle et une activité limitée au coton.

Le MDRAC était constitué par des services centraux et au niveau régional par les Centres d'Action Régionale de Développement Rural (CARDER). En plus de sa mission de service public, il exerçait de façon quasi-monopolistique les activités en amont et en aval à la production de coton. Il contrôlait ainsi avec la société d'Etat pour le coton (SONAPRA) l'approvisionnement des producteurs de coton en intrants, la commercialisation du coton incluant son transport, le crédit de campagne pour le coton, ainsi que les activités de réparation mécanique et de travaux ruraux. Il avait également à lui seul la charge de la vulgarisation et de l'appui aux groupements.

La profession agricole était faiblement structurée. Son organisation était limitée au niveau local, sous forme de groupements de producteurs agissant sur directive des CARDER avec une très faible participation des agriculteurs.

⁴ Les principaux autres cas de restructuration préparés avec l'appui de la FAO sont:

- Cas similaires au Bénin: Burkina Faso, Soudan, Cambodge avec des particularités et dans une certaine mesure le Mali.

- Cas à la Côte d'Ivoire: Sénégal

- Cas au Togo: Haiti

⁵ - Projet PNUD-FAO/BEN/89/024 de préparation de la restructuration des CARDER (1989-1990).

- Projet Banque Mondiale-FAO/UTF/BEN/090/BEN de préparation de la restructuration des services centraux du DRAC (1990).

- Projet Banque Mondiale de Restructuration des Services Agricoles PRSA, 1990-1995).

- Projet PNUD-FAO/BEN/90/007 d'appui à la mise en oeuvre de la restructuration des institutions de développement rural (1990-1992).

Fortement centralisé, le MDRAC ne parvenait à accomplir efficacement aucune de ses activités de service public ou à caractère privé et son coût de fonctionnement était très élevé.

La restructuration a recentré le MDRAC devenu Ministère du Développement Rural (MDR) sur sa seule mission publique. Toutes les autres activités ont été privatisées et certaines d'entre elles ont été reprises par des Agents quittant la fonction publique comme les garages, le transport, les travaux ruraux.

Les activités de crédit, de commercialisation et de fourniture d'intrants ont été confiées aux groupements de producteurs en relation directe avec la société d'exportation du coton.

La fonction de vulgarisation et de conseil en organisation et gestion est partagée entre les CARDER et les groupements de producteurs avec la participation chaque fois que possible d'autres partenaires comme les ONG. Dans tous les cas, les programmes et les évaluations pour cette fonction sont faits avec la participation effectuée des agriculteurs.

Les services du MDRAC, devenu MDR ont été réorganisés en donnant une plus grande importance aux niveaux locaux et régionaux. Les structures chargées de l'analyse, de la prévision et de la statistique ont été renforcés au niveau régional et central. Une direction chargée de la ressource humaine a été créée pour assurer la formation continue du personnel et son adéquation aux besoins évolutifs des services et pour aider à orienter l'enseignement agricole vers les besoins du développement rural.

La restructuration a entraîné le départ de la fonction publique de 3.000 agents environ. Ceux qui le désiraient ont bénéficié d'appuis qui leur ont permis de créer des activités à titre privé en fonction de leurs souhaits et de leurs capacités. Un bureau d'orientation et de conseil a été créé pour cela dans chaque région pour traiter tous les cas, de façon décentralisée, en recherchant des solutions localement.

Cette restructuration a eu des effets très positifs sur le Ministère en redéfinissant son rôle et son organisation de façon plus déconcentrée, en mettant le personnel plus en adéquation avec les nouvelles activités du Ministère et en modifiant ses rapports avec les agriculteurs dans le sens de leur plus grande participation et de l'autonomie de leurs organisations professionnelles.

Cependant, elle n'a pas été menée jusqu'à son terme, en particulier en ce qui concerne les recommandations concernant la ressource humaine. De ce fait elle n'a pas pu changer fondamentalement les méthodes et les rapports internes au Ministère. Les mécanismes de fonctionnement administratifs et financiers sont restés soumis à la réglementation générale de la fonction et des finances publiques qui nécessite elle-même de profondes réformes.

La profession agricole est restée en dehors de la restructuration. Les groupements de producteurs de coton ont certes vu leurs rôles et leurs responsabilités accrus avec plus d'autonomie. Cependant, ils restent très peu diversifiés et soumis à la société d'exportation de coton dont ils sont plus ou moins le prolongement et les exécutants. Ils n'ont aucune participation dans cette société ce qui les empêche d'être informés et de donner leur avis sur la commercialisation du coton et sur l'utilisation de ses résultats. Les autres groupements non-cotonniers sont demeurés très faibles et peu structurés.

Malgré la création par l'Administration d'une Chambre d'Agriculture, il n'existe pas d'institution véritablement représentative des agriculteurs, c'est-à-dire totalement professionnelle, décentralisée et autonome pour faire connaître le point de vue des agriculteurs et permettre leur participation à l'élaboration et à la mise en oeuvre à tous les niveaux des politiques et programmes de développement agricole.

En conclusion, cette restructuration au Bénin a eu des effets positifs incontestables dans la mesure où elle a redéfini le rôle du Ministère, amélioré son organisation et ses méthodes de travail, donné plus d'autonomie aux groupements d'agriculteurs et transféré au secteur privé les activités commerciales et de production.

Elle est restée limitée car elle n'a pas touché directement la profession agricole dont l'organisation a besoin d'être revue et renforcée.

Elle ne s'est pas terminée dans la mesure où des améliorations restent à faire au sein même des services du Ministère et où des réformes au niveau des règles de la fonction et des finances publiques sont encore à apporter.

Une évaluation des résultats de cette restructuration et des actions complémentaires à préparer et à mettre en oeuvre est plus que recommandée à ce stade.

2. Le cas de la Côte d'Ivoire

Le cas de la Côte d'Ivoire diffère de celui du Bénin dans la mesure où le champ de la restructuration a touché les services du Ministère de l'Agriculture mais également les sociétés de développement rural (SATMACI, SODEVI, SODEFEL, SODEPRA, Palm-Industrie, Office des Semences et Plans, etc...). Outre la restructuration des services départementaux et régionaux de l'agriculture, il avait été proposé l'instauration d'une institution spécialisée dans la vulgarisation agricole et le conseil d'organisation et de gestion aux agriculteurs et à leurs associations.

Cette proposition répondait au besoin de regrouper les services de vulgarisation et de conseil, dispersés dans les services du Ministère et les sociétés de développement rural et dont l'action était très peu efficace et coûteuse, malgré les appuis apportés par le projet Banque Mondiale de vulgarisation agricole (PNVA).

Le plan de restructuration préparé par la FAO, avec un financement du PNUD, en relation avec la Banque Mondiale été mis en oeuvre dans le cadre du projet Banque

Mondiale.⁶ Il a abouti à une réorganisation des services départementaux et régionaux de l'agriculture sur la base de leur nouveau rôle centré sur leur mission de service public telle que définie également pour le Bénin.

La fonction de vulgarisation et de conseil a été confiée à une institution nouvelle appelée Agence Nationale d'Appui au Développement Rural (ANADER).⁷

Cette Agence est une société de statut mixte dans laquelle participent l'Etat, les groupements d'agriculteurs et les commerçants privés fournisseurs d'intrants ou exportateurs de produits agricoles. Son organisation est décentralisée au niveau de la région pour permettre aux agriculteurs et acteurs locaux publics et privés du développement agricole, de participer à la définition des programmes, à l'utilisation des moyens et à l'évaluation des résultats.

Cette restructuration a entraîné la dissolution de plusieurs sociétés d'Etat dont les actions étaient dispersées voire contradictoires, peu efficaces et coûteuses, telles que SODEVI, SODEFEL, SATMACI, SODEPRA. L'ANADER a bénéficié d'une partie de leur patrimoine et de leurs ressources humaines.

La création de l'ANADER fait la différence avec le cas du Bénin où la fonction de conseil agricole est restée dans le Ministère. Elle constitue un progrès par rapport au cas du Bénin en ce sens qu'elle offre une possibilité de participation des agriculteurs à la gestion de la fonction de conseil agricole avec une plus grande décentralisation des responsabilités.

Il reste à évaluer l'application dans la réalité des propositions faites et à mesurer le progrès accompli d'année en année en termes de décentralisation et de participation des agriculteurs à l'orientation et au contrôle des activités de l'ANADER à tous les niveaux.

La profession agricole qui n'a pas fait partie du champ de la restructuration est dans la même situation qu'au Bénin, avec le même besoin de structuration, d'autonomie et de renforcement.⁸

3. Le cas du Togo

⁶ - Projets PNUD-FAO/IVC/92/001 et 92/005 de préparation du plan de restructuration des institutions d'appui au développement agricole et des conditions de sa mise en oeuvre.
 - Projet PNUD-FAO/IVC/93/007 d'appui à la mise en oeuvre de la restructuration.
 - PNASA, projet national d'appui aux services agricoles financé par la Banque Mondiale principalement et d'autres partenaires.

⁷ ANADER: mise en place en début 1994 et appuyée par le projet PNASA.

⁸ L'organisation de la profession agricole se limite aux groupements pré-coopératifs de producteurs dont la situation est la même qu'au Bénin. Comme au Bénin, il existe une Chambre d'Agriculture qui a besoin d'une profonde restructuration pour devenir réellement professionnelle, représenter les agriculteurs dans leur diversité et être tout à fait décentralisée et autonome.

Le Togo est le premier pays où la restructuration a été effectuée suivant la méthode indiquée dans ce rapport en couvrant à la fois le Ministère de l'Agriculture et la profession agricole.⁹ Les propositions faites dans ce cadre par la FAO portaient sur trois volets complémentaires:

- la restructuration des services centraux et régionaux du Ministère sur la base de leur nouveau rôle;
- la création d'une institution de statut mixte chargée du conseil agricole (ICAT), semblable à l'ANADER en Côte d'Ivoire;
- l'organisation et la mise en place d'un réseau de chambres d'agriculture constitué de chambres régionales décentralisées et autonomes et d'une association de ces chambres pour faciliter les échanges et la coopération entre elles au niveau national.

L'immense progrès accompli dans le cas du Togo par rapport au Bénin et la Côte d'Ivoire est d'avoir pris en compte la profession agricole et la nécessité pour elle d'être institutionnellement représentée, avec le droit de participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques et programmes de développement agricole à tous les niveaux. Cette représentation de la profession s'est concrétisée dans la création, par la Loi 97-12 du 09/07/97, du réseau décentralisé et professionnel des chambres d'agriculture, conçu avec les agriculteurs dans le cadre de dialogues et ateliers du niveau local au niveau national. Ce réseau répond aux principes définis dans le rapport "les Chambres d'Agriculture: Modèle de représentation et outil de participation des agriculteurs". Il a été mis en place suivant les modalités indiquées dans ce même rapport. Il se trouve à la phase finale de son installation avec les élections qui doivent se dérouler en décembre 1997.¹⁰ Le Togo a entrepris l'application de cette restructuration d'ensemble dans le courant de l'année 1997. Cette expérience, la plus complète du genre, mérite tous les appuis nécessaires et un suivi attentif pour servir d'exemple complet aux autres pays de la région et au delà.

Schéma 5
ATTITUDE DE RESSOURCE HUMAINE DANS LA TRANSITION

⁹ *Projet FAO-TCP/TOG/4451 de préparation du plan de restructuration des institutions rurales, 1995. Ce plan propose la restructuration des services du Ministère de l'Agriculture, la création de l'ICAT et l'organisation d'un réseau de Chambres d'Agriculture. Les deux premiers volets relatifs au Ministère et à l'ICAT sont pris en charge pour leur réalisation par le projet PNASA de la Banque Mondiale mis en oeuvre en 1997.*

¹⁰ *La préparation du réseau de Chambres d'Agriculture au Togo a été faite avec l'appui du projet FAO/TCP/6611 de même nom. Ce projet qui a défini la mission, l'organisation et le fonctionnement des Chambres d'Agriculture ainsi que les appuis qui leur sont nécessaires a préparé toutes ses propositions en concertation avec les agriculteurs dans le cadre de dialogues locaux et d'ateliers régionaux et nationaux.*

