



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

L'ANALYSE DES SYSTEMES INSTITUTIONELLES: PROPOSITIONS METHODOLOGIQUES par Raphael Paniaga

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

4

La préparation de ce document, entre les mois de novembre et décembre de 1996, a bénéficié de l'appui et des commentaires des membres du Groupe thématique sur les Institutions publiques pour le développement rural, au sein de la Division SDA de la FAO: MM. Mohamed NADIR, Tomas LINDEMANN et Jean BONNAL, ainsi que de Mme J. DEY-ABBAS, Chef du Service Institutions rurales et participation, et de M. Gustavo GORDILLO DE ANDA, Directeur de la Division.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

LES CARACTERISTIQUES SOUHAITABLES D'ISA

DECISIONS STRATEGIQUES POUR LE DEMARRAGE ET LE DEVELOPPEMENT D'ISA

LA PROBLÉMATIQUE DE L'ANALYSE DES SYSTÈMES INSTITUTIONNELS ET LES LIGNES DE RECHERCHE SUR LA DÉCENTRALISATION

LES CONSTATS ET LA PROBLEMATIQUE SUR LE DEVELOPPEMENT RURAL

L'analyse de la décentralisation

L'analyse de la libéralisation des marchés

Le concept de services type capital-risque

L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE DE LA DECENTRALISATION: LIGNES DE RECHERCHE

Les institutions dans le développement rural

Entre centralisation et décentralisation, la régionalisation

TRAVAUX DE PRÉPARATION: CLASSEMENT THÉMATIQUE ET CONSTRUCTION DE L'OUTIL

ACTIONS DE CLASSEMENT THEMATIQUE (LE CONTENU)

Les flux d'information et les partenaires

Les thèmes et sous-thèmes de travail d'IG1

Stratégie pour mettre en place un réseau pour l'analyse du système institutionnel et la décentralisation

ACTIONS DE CONSTRUCTION DE L'OUTIL (LE CONTENANT)

REPRÉSENTATION DU SYSTÈME D'INFORMATION: LE CONTENU

REPRÉSENTATION DU SYSTÈME D'INFORMATION: LE CONTENANT

INTRODUCTION

L'objectif du programme de travail du Groupe sur les institutions rurales est de participer à la conception des instruments de politique et des outils méthodologiques pour appuyer les pays membres dans l'amélioration de leurs institutions (publiques et privées) orientées vers le développement rural et la sécurité alimentaire. IG1 s'intéresse aussi aux relations de ces institutions avec la société civile, en prenant en considération, d'une part, les changements qui ont un impact sur le développement rural et la sécurité alimentaire (globalisation, libéralisation économique et politique, programmes d'ajustement structurel) et, d'autre part, les spécificités régionales qui caractérisent les expériences particulières de développement.

Les activités normatives orientées à la réalisation de cet objectif sont les suivantes:

- Améliorer les capacités d'organisation et de gestion des institutions d'appui au développement rural;
- Renforcer les capacités des institutions locales à interagir avec la société civile et à lui permettre une participation dans la formulation de programmes et politiques ainsi que une plus grande responsabilité de tous les acteurs de la société civile dans l'offre des services;
- Développer des stratégies, politiques et programmes, ainsi que les structures organisationnelles correspondantes, pour améliorer les services d'appui institutionnel aux petits agriculteurs.

Dans ce cadre, le groupe de travail IG1 se propose de développer ses instruments d'analyse et de proposition sur les institutions du développement rural, en renforçant ses activités d'échange et de capitalisation des informations sur ce thème, ainsi que ses capacités d'analyse comparée sur les expériences en cours dans les différentes régions du monde. Les principaux axes de ce travail de développement des instruments concernent la restructuration des institutions, la décentralisation et le rôle des interfaces régionales et des gouvernements locaux.

Pour ce faire, IG1 propose de mettre en place un outil d'analyse sur les systèmes institutionnels appelé ISA, qui sera à la fois:

- i) un **système de gestion de l'information interne** à la FAO,
- ii) une **porte d'entrée aux autres réseaux d'information**, et
- iii) un **système de veille stratégique sur les informations pertinentes** au travail d'IG1. Il est entendu qu'ISA aurait vocation à s'intégrer à d'autres réseaux d'information existants ou à venir -internes ou externes à la FAO- et cela dans le double sens de fournisseur d'informations à ces réseaux et d'utilisateur des informations qui y circulent.⁽¹⁾

^{1.} Pour les réseaux internes, on peut mentionner SD-Dimension, DATA Base, AGRIS-CARIS et ses plus de 200 centres dans tout le monde. Pour les réseaux externes, une identification des réseaux les plus pertinents disponibles sur Internet reste à faire.

Les caractéristiques souhaitables d'ISA

Afin de remplir ses fonctions d'une manière efficace, ISA devrait avoir quatre caractéristiques fondamentales:

1. La première serait d'être un outil pragmatique et flexible. Pragmatique parce qu'au lieu d'être dès le départ un système d'information englobant toutes les sources d'information possibles, ISA commencerait par gérer les flux d'information propres à IG1. Flexible parce que, dès sa conception, ISA devrait être capable de prévoir une succession de phases au cours desquelles des sources d'information plus vastes et plus éloignées viendraient s'ajouter à la source première constituée par IG1. L'objectif étant qu'au cours de sa première année de fonctionnement ISA ait atteint la masse critique d'information lui permettant de justifier l'investissement nécessaire pour le construire, tout en gardant à l'esprit qu'il vaut mieux un système limité mais qui fonctionne, qu'un système ambitieux qui n'est pas opérationnel;
2. Il ne servirait à rien de construire un système de gestion de l'information si l'on ne se donne pas les moyens de faire de ce système un outil actualisé et intégrant avec une certaine régularité (au maximum trimestrielle) les nouvelles informations en provenance des activités de IG1, de la Division, des autres services de la FAO et des sources externes à l'institution. L'actualisation régulière d'ISA, par les membres d'IG1 ou par un gestionnaire technique spécialement chargé de cette activité, est une condition de base pour qu'ISA ne soit pas un lieu de stockage mais un instrument de travail que chaque cadre de la FAO aura intérêt à consulter, que ce soit pour démarrer un nouveau projet, pour en faire le suivi et l'évaluation, ou pour initier les activités de valorisation de l'expérience.
3. Enfin, étant donnés les rythmes et les méthodes de travail des cadres de la FAO, qui ne semblent pas toujours leur permettre de faire une veille des informations stratégiques, il est proposé que le gestionnaire technique en charge du fonctionnement d'ISA puisse remplir cette fonction, en établissant des mécanismes de dialogue avec les membres d'IG1 afin de connaître leurs besoins en information et pouvoir les informer régulièrement des nouveautés sur le réseau pouvant être d'intérêt pour leur travail sur le terrain.
4. On aura compris de ce qui vient d'être signalé que la fonction de gestionnaire technique chargé de l'actualisation et valorisation d'ISA deviendra progressivement une nécessité afin d'assurer la vitalité du système et d'éviter le risque qu'ISA ne devienne un "cimetière d'information périmée". Sur la base des informations fournies par les membres d'IG1 ou recueillies par le propre fonctionnement du réseau, ce gestionnaire aura la double mission, d'une part, d'analyser et classer l'information et de préparer les notes synthétiques correspondantes et, d'autre part, de tenir informés les membres d'IG1 sur les documents pouvant enrichir leurs actions normatives.

Décisions stratégiques pour le démarrage et le développement d'ISA

Dans la perspective du démarrage et du fonctionnement concret d'ISA, quelques décisions stratégiques devront être prises. La première de ces décisions concerne la fonction de **gestion technique du système d'information**. Pour que chaque information jugée relevante puisse intégrer ISA et cela dans le block-outil correspondant, un protocole particulier à chaque outil devra être suivi.

OUTIL	PROTOCOLE
Glossaire	Saisir le mot clé, le définir et, si besoin est, préciser ses diverses connotations
Annuaire d'institutions spécialisées	Saisir le nom du partenaire, la personne contact ou ressource, ses coordonnées. Deux ou trois lignes sur l'activité du partenaire et l'intérêt pour l'analyse des institutions. Assigner des mots clés
Bibliographie	Préparer une fiche bibliographique classique, une dizaine de lignes minimum de résumé, assigner des mots clés
Liste de projets	Préparer une fiche d'identification, deux à trois lignes pour situer le projet, identification du responsable, assigner des mots clés
Méthodologies	Préparer une fiche méthodologique, une dizaine de lignes minimum de résumé, assigner des mots clés

Les informations à gérer seront bien sûr de nature et origines diverses. On peut identifier cinq sortes d'informations principales.⁽²⁾

1. Les documents préparés par les membres d'IG1 eux-mêmes.
2. Les documents préparés par des consultants impliqués dans les activités d'IG1.
3. Les documents préparés par les projets faisant partie des activités d'IG1.
4. Les informations qui parviennent aux membres d'IG1, ou identifiées par eux, sur un support informatique.
5. Les documents, publications, rapports, notes, envoyés aux membres d'IG1, ou identifiés par eux, pour information (support papier).

Chacune de ces informations, si elle est jugée relevante, sera intégrée dans ISA selon les protocoles mentionnés ci-dessus. Pour un volume d'information relativement réduit, on peut imaginer que chaque membre d'IG1 pourrait intégrer les informations type (1) et, sans trop d'effort, les informations (2) et (3), si toutefois l'habitude était prise d'inclure dans les termes de référence des consultants et des équipes des projets, la responsabilité de préparer eux-mêmes les fiches synthétiques et la liste de mots clés. Dans ce mode de gestion du système d'information, où chaque membre du groupe est responsable d'intégrer les informations dont il dispose, l'insertion des informations (4) et (5) demanderait une discipline plus importante de la part des membres d'IG1. Par ailleurs,

². Voir plus loin la description des flux d'information propres à IG1.

la fonction veille stratégique des informations pertinentes serait la responsabilité de chaque membre, qui aurait à intégrer dans la gestion de son temps une consultation régulière des fichiers.

Au fur et à mesure que le volume d'information augmenterait, par l'intégration dans le réseau d'autres membres et/ou de nouvelles thématiques, il est prévisible que le système ne puisse être actualisé et valorisé sans faire appel à un gestionnaire technique responsable d'alimenter le système et d'assurer la fonction de veille stratégique. Une autre possibilité serait de faire appel à un APO ou de sous-traiter certaines fonctions liées au fonctionnement d'ISA.

La seconde décision stratégique est en relation avec **le champ d'application d'ISA**. ISA peut être conçu au départ comme un outil pour l'analyse institutionnel exclusivement orienté vers les thèmes propres à IG1. Une perspective possible et souhaitable serait d'élargir le réseau aux membres et thèmes des autres IG de la Division. Ceci aurait comme conséquence première d'enrichir les champs d'application d'ISA vers d'autres thèmes qui n'avaient pas été considérés dans la première version. Deux possibilités se présenteront à ce moment là.

- Soit l'information sur les institutions deviendrait seulement l'un des volets du système d'information au même titre que les autres thèmes sur lesquels travaillent les autres IG de la division. ISA devient dans ce cas-là un système de gestion de l'information sur des thèmes divers mais sans une approche commune.
- Soit les autres thèmes ne sont traités dans ISA que du point de vue de leurs aspects institutionnels. ISA reste alors un instrument pour l'analyse des institutions mais sur un champ de thèmes qui aura été enrichi.

Ces deux décisions stratégiques auront de conséquences sur la définition conceptuelle de la problématique de l'analyse des systèmes institutionnels (objet d'étude et lignes de recherche), ainsi que sur les travaux de préparation d'ISA (classement, construction de l'outil). Dans cette note, nous nous situons dans la perspective d'un système qui dispose d'un gestionnaire technique de l'information chargé de la fonction de saisie, actualisation et veille stratégique. Nous limitons également le champ d'application d'ISA aux aspects institutionnels de la décentralisation, qui est l'un des axes prioritaires de travail d'IG1.

**LA PROBLÉMATIQUE DE L'ANALYSE DES SYSTÈMES INSTITUTIONNELS
ET LES LIGNES DE RECHERCHE SUR LA DÉCENTRALISATION**

Les constats et la problématique sur le développement rural

Ni les besoins d'ajustement de l'agriculture ni les défis du développement rural n'ont été la première priorité de la stabilisation macro-économique et l'ajustement structurel. Ceci peut se comprendre mais pose quand même un certain nombre des questions dont la discussion ne fait que commencer.

La première question est celle de savoir s'il y a une place pour le développement rural, pour le secteur agricole, pour les différentes composantes de ce secteur, dans le modèle global de développement promu par l'ajustement structurel. Si la réponse n'est pas positive, la question qui se pose est celle de savoir quelle pourrait être la stratégie de développement rural durable, participatif et décentralisé, compatible avec l'ajustement, qui permettrait de construire à la fois une alternative économique permettant la reconversion de ceux qui n'ont pas leur place dans le modèle global de développement.

La seconde question, qui a des conséquences sur la première mais qui va plus loin, est celle qui concerne la construction des coalitions et des consensus pour impulser et négocier le modèle de développement rural que l'on souhaite insérer dans le modèle global de développement.

L'analyse du système institutionnel devrait donc être orientée par la double interrogation sur, d'une part, la place du développement rural dans l'ajustement et, d'autre part, les consensus pour l'y insérer. Cette double interrogation doit permettre de démarrer une réflexion sur la genèse et le rôle des formes institutionnelles, qu'elles soient d'état, de marché ou propres à la dynamique et l'évolution de la société civile. La réflexion prendrait ainsi comme objet d'étude l'analyse des mécanismes de fonctionnement du système institutionnel pour arriver à déceler quelles sont les complémentarités - existantes ou à promouvoir - entre les diverses formes institutionnelles.⁽³⁾ Plusieurs analyses complémentaires devraient servir à construire cet objet d'étude: les processus de décentralisation, la libéralisation des marchés et la mise en place de services type capital risque.

L'analyse de la décentralisation

En ce qui concerne la décentralisation, on peut partir du constat qu'il n'y a pas de réponse théorique satisfaisante pour justifier la nécessité d'un mode de fonctionnement de l'Etat moins centralisé. La reconnaissance des risques de la décentralisation et, en particulier, celui du manque de cohérence des actions, amènerait même à s'interroger sur la validité de l'affirmation selon laquelle la décentralisation serait un mode de décision plus efficient. L'analyse de la décentralisation doit donc commencer par justifier cette proposition afin qu'elle ne soit pas simplement une pétition de principe mais le résultat d'une réflexion théorique et empirique.

Une première alternative pour valider le choix de la décentralisation, plus pragmatique que théorique, consiste à la présenter comme une conséquence du fait que le système

³. Plus particulièrement, il s'agirait de s'interroger sur la nature spécifique des formes institutionnelles afin de savoir quelles sont les formes institutionnelles capables de s'insérer dans une logique de services type capital-risque par opposition à celles dont la seule raison d'existence est la création des rentes institutionnelles. Nous y reviendrons.

économique devient progressivement plus complexe. Il aurait donc besoin, d'une part, d'ordonner et de prendre en compte des flux d'information également complexes et, d'autre part, de tirer parti du jeu des acteurs divers dans une structure participative et capable de permettre la négociation des intérêts particuliers. Des meilleurs flux d'information et un meilleur partage de cette information par tous les acteurs concernés devraient se traduire alors par un renforcement de la capacité de négociation de chacun des acteurs au niveau local.⁽⁴⁾

Une autre alternative, également plus pragmatique que théorique, est d'associer la décentralisation à un effort de redéploiement de l'Etat vers les zones qui échappent à son contrôle. De ce point de vue, la décentralisation pourrait produire un résultat paradoxal: une plus grande emprise de l'Etat sur la société civile et un moindre espace laissé aux initiatives locales. Ce type d'analyse de la décentralisation aurait le mérite de mettre à jour une possible tension entre les formes organisationnelles et institutionnelles propres aux populations rurales (informelles et traditionnelles) et celles qui sont proposées dans le cadre des processus de décentralisation (modernes et formelles). Le déficit d'organisation de la part des populations rurales, que l'on constate dans le cadre des processus de décentralisation, traduirait surtout le manque de reconnaissance des formes informelles d'organisation et la résistance des populations à s'organiser dans les structures formelles proposées par l'Etat. Ceci pourrait renforcer les tendances à une formulation centralisée des politiques, malgré le fait que l'Etat se soit rapproché des populations rurales.

Les deux types d'analyse qui viennent d'être présentés amènent nécessairement à se poser le problème des liens entre la décentralisation et la participation: la première peut-elle réussir sans la seconde? quelle est exactement la valeur ajoutée de celle-ci? Même dans le cas où la décentralisation s'accompagne de la participation, peut-on être toujours sûr qu'elle est fondée sur les besoins exprimés par la base et non pas par une lecture unilatérale de ces besoins de la part des élites de l'Etat, voire des élites de la société civile? Certaines expériences tendent à montrer que le retrait brutal de l'Etat est l'une des origines de la décentralisation et que la participation apparaît aux populations comme le seul mécanisme de coordination quand l'Etat n'existe pas au niveau local. Or, que se passe-t-il quand l'Etat centralisé a une existence forte à ce niveau ou quand, par la décentralisation, il acquiert la présence locale qui lui faisait défaut? Ces questions tendent à montrer que le lien entre la décentralisation et la participation est loin d'être unique et qu'il mérite un approfondissement dans le cadre de l'analyse du système institutionnel.

L'analyse de la libéralisation des marchés

L'analyse de la libéralisation des marchés va au-delà des problèmes liés à la privatisation, aux politiques d'ouverture des frontières ou des politiques de dérégulation. Ce qui est fondamentalement en question dans la libéralisation des marchés est une transition vers un nouveau modèle de développement qui façonne différemment les rôles respectifs des acteurs du développement économique et, dans ce cadre, des espaces

⁴. Cela pourrait se traduire, dans un premier temps, par une multiplication des conflits dans la mesure où, grâce à la décentralisation, les conflits deviennent ouverts. Le défi consiste à accompagner cette plus grande ouverture des possibilités de conflit avec une plus grande capacité de médiation et donc une tendance à une négociation pacifique au niveau local.

ruraux et urbains dans le modèle de développement. Il ne s'agit cependant pas, sauf à de très rares exceptions près, de construire le(s) marché(s) pour démarrer une prétendue transition des économies où le marché n'existerait pas vers des économies de marché. Cette vision manque un point décisif qui est en rapport avec ce qu'on pourrait appeler les multiples visages du marché.

Il faut en effet commencer par reconnaître que, même si les marchés ne se manifestent pas toujours selon les mêmes modalités, partout où il y a échange, il y a marché. L'existence des marchés dépend très fondamentalement de l'arbitrage fait par des individus vivant en société concernant leur structure de préférences entre différents biens ou services, entre leurs stratégies présentes et futures, et entre les différentes activités qui sont à leur disposition. La libéralisation des marchés prend ainsi tout son sens: il s'agit de donner aux individus un éventail plus large d'arbitrages possibles ou de combinaisons spécifiques de contraintes et d'arbitrages.

Pour répondre à la question de savoir comment l'Etat pourrait se positionner par rapport à la libéralisation ainsi définie, il faut partir d'une analyse de ce qui se passe sur le terrain des échanges pour essayer d'en déduire les tendances principales et les moyens d'y intervenir. Ce qui signifie que la question pour l'Etat, dans la logique de services type capital-risque qui sera présentée à continuation, est de savoir comment s'insérer dans les stratégies des acteurs pour les aider à réussir leur insertion dans les marchés externes ou, au minimum, pour les aider à défendre leurs parts de marché interne. L'analyse du système institutionnel sous-jacente à la libéralisation des marchés serait donc en rapport direct avec les possibilités ouvertes par l'introduction du concept de capital-risque pour l'intervention de l'Etat: les acteurs, leurs stratégies, les modalités du conflit et de la médiation, et l'émergence de formes institutionnelles capables de favoriser la coopération et la participation des acteurs qui les animent.

Le concept de services type capital-risque

La question centrale en ce qui concerne les formes institutionnelles dans le développement rural peut être synthétisée de la manière suivante: comment reconnaître en tant qu'actif quelque chose que les marchés ne reconnaissent pas en tant que tel?⁽⁵⁾ Il faut donc réfléchir sur le type de formes institutionnelles -publiques ou non publiques- qui pourraient compléter la vision des marchés pour leur permettre d'être un véritable appui aux stratégies économiques et sociales des populations rurales. Les formes institutionnelles qui pourraient faire cela devraient avoir quelques-unes de propriétés de l'approche capital-risque.⁽⁶⁾ Qu'est-ce que cela signifie?

Dans une approche capital-risque, on a au départ une innovation, qui peut être une innovation sociale, et quelque chose qui manque pour transformer cette innovation en une activité ou un projet durable. Le rôle des formes institutionnelles dans cette

⁵. Par exemple, les marchés financiers qui n'acceptent pas que l'organisation des producteurs puisse être un actif ou les marchés de technologies qui ne reconnaissent pas que les savoir-faire locaux puissent être un actif.

⁶. Au sens strict, le capital-risque concerne un projet d'entreprise poussé par un industriel et un financier, sous la forme d'une activité d'intermédiation financière à vocation d'investissement, mais qui va au-delà du financement car il concerne aussi l'appui à l'organisation de la gestion et de la croissance.

perspective n'est pas de démarrer des activités ou de fournir des services, mais de permettre leur développement en ajoutant ce qui manque à l'innovation. La logique de services type capital-risque que l'on propose d'insérer dans les formes institutionnelles consiste donc en transformer en actif quelque chose que le marché ne reconnaît pas comme tel: innovations sociales, capital social; organisation, liens informels avec les marchés, réseaux au travers des processus de migration.

Ceci nécessite la construction d'une capacité institutionnelle d'analyse prospectif afin de fixer les critères permettant d'orienter la prise de décisions sur les innovations qui devraient être appuyées dans leur développement. Mais également, la création d'un cadre local dans lequel les initiatives et les innovations puissent s'exprimer et d'un cadre régional où les priorités et leur cohérence puissent être introduites. Cette alternative d'analyse du système institutionnel semble donc plus à même de fonder sur des bases théoriques le choix de la décentralisation comme moyen plus efficient de prise de décisions.⁽⁷⁾

Du point de vue de cette logique de services type capital-risque, la question pertinente n'est donc pas de savoir "qui démarre les innovations" (l'Etat ou les acteurs privés?) ou si l'Etat doit seulement créer l'environnement nécessaire pour que ces innovations démarrent. La question décisive est plutôt la suivante: face aux innovations sociales, économiques, organisationnelles des populations rurales et des producteurs agricoles, quelle est la forme institutionnelle la plus à même de permettre leur développement et leur transformation en activité rentable et soutenable? En ce qui concerne le problème de savoir comment construire ces formes institutionnelles, la FAO dispose déjà d'une grande expérience accumulée qui donne des réponses concrètes sur ce point. Il faut analyser ces expériences, comprendre leurs démarches et les globaliser dans une approche théorique.⁽⁸⁾

L'analyse institutionnelle de la décentralisation: lignes de recherche

Les lignes de recherche qui semblent les plus adaptées à l'approche qui vient d'être suggérée couvrent différentes thématiques qui mettent l'accent sur le rôle des institutions dans un processus de décentralisation orienté au développement rural:

- i) le rôle des institutions dans le renforcement des liens entre les revenus agricoles et non agricoles et dans l'orientation de ces liens dans le sens du développement rural et d'une meilleure intégration entre les espaces rural et urbain;
- ii) les liens entre les institutions publiques et les associations intermédiaires du point de vue des problèmes de gouvernance et de "accountability";

⁷. Le capital risque dont il est question ici ne peut pas se limiter à être un capital permettant le développement des innovations à caractère économique, mais également les innovations à caractère social, étant entendu que celles-ci sont une dimension de la viabilité économique des espaces ruraux.

⁸. Un premier pas dans cette direction a été fait par IG1 concernant l'expérience accumulée de la FAO en matière de décentralisation. Voir à ce propos le rapport Décentralisation et développement rural: les expériences de la FAO, Novembre 1996. D'autres lignes de recherche peuvent compléter la réflexion sur les formes institutionnelles, le capital risque, et les liens avec le développement rural.

- iii) les configurations possibles entre les acteurs en ce qui concerne la gestion des ressources;
- iv) la reconsidération conceptuelle, du point de vue de la formulation des politiques, des marchés et des agents informels;
- v) les processus spécifiques de prise de décision en matière de politique agricole dans le contexte de la décentralisation, des blocs commerciaux régionaux et sous-régionaux et de la libéralisation des marchés; et
- vi) le nouveau rôle des ministères d'agriculture et des niveaux locaux de gouvernement dans la mise en place de la logique de services type capital-risque.

D'une manière générale, ces thématiques pourraient donner lieu à une ligne de recherche globale sur les formes institutionnelles dans le développement rural, qui viserait à en éclaircir le concept et la définition, à comprendre leurs processus de genèse, à préciser leur portée et leurs limites et, enfin, à établir les complémentarités souhaitables entre elles.

Une première dimension de cette approche serait d'établir des liens entre la mobilisation sociale et la construction de réponses institutionnelles sous la forme des mécanismes de médiation capables d'institutionnaliser les stratégies des acteurs. Etant entendu que l'on part de l'idée que les formes institutionnelles sont la condensation des stratégies des différents acteurs du développement rural, une seconde dimension consisterait à faire une typologie des formes institutionnelles présentes dans les espaces ruraux, de leur logiques de fonctionnement et des éventuelles complémentarités à renforcer ou à construire.⁽⁹⁾ Ces deux dimensions de la ligne de recherche proposée par IG1 sur les **formes institutionnelles dans le développement rural**, seraient traitées en suivant deux grandes axes permettant de construire l'analyse institutionnelle de la décentralisation: i) les institutions et le développement, ii) la décentralisation et la régionalisation dans le processus de développement.

Les institutions dans le développement rural

Les politiques de développement rural exigent la création des nouvelles institutions, qui sont soit le moyen par lequel l'Etat intervient, soit le vecteur qui assure l'adhésion de la population à l'objectif du développement. Mis à part le rôle possible des institutions dans le financement du développement,⁽¹⁰⁾ ce qui est central dans l'approche sur les

⁹. La question concerne ici la clarification sur la spécificité des actions de développement rural i) des **organisations internationales** (offre de modèles de développement, expertise, méthodes, financements complémentaires); ii) de **l'Etat** (coordination des actions, cohérence du développement, long terme, dynamique intergénérationnelle, capital-risque, masse critique, redistribution des actifs pour renforcer les stratégies des exclus de l'ajustement); iii) des différentes **formes entrepreneuriales** (positionnement sur les marchés, rentabilité); iv) des **ONG** (interventions de proximité); et v) des **organisations économiques ou représentatives des populations rurales** (stratégies de reproduction, négociation).

¹⁰. De ce point de vue, ce qu'il faut assurer c'est l'existence d'institutions capables de mobiliser l'épargne rurale en vue de l'investissement: banques de développement, coopératives de crédit, associations d'emprunteurs, mais aussi de codes d'investissements pour attirer et orienter les capitaux.

institutions est d'y voir une configuration particulière de stratégies qui donne aux différents acteurs du développement un rôle particulier dans la formulation des politiques et dans l'incitation au développement.⁽¹¹⁾

Aujourd'hui, un consensus se dégage sur la reconnaissance que l'un des impératifs des politiques de développement doit être d'obtenir l'adhésion et la mobilisation de la population pour le développement. Ceci suppose la transformation des mentalités et des structures sociales. Du point de vue de l'analyse institutionnelle, ce dont il s'agit c'est de réfléchir aux meilleures structures institutionnelles pour favoriser la participation et le soutien de la population rurale aux stratégies de développement. Seulement de cette manière le développement rural aura une assise suffisamment solide pour lui permettre d'inscrire sa logique et ses intérêts dans le modèle global de développement. Les institutions sont donc vues comme des dispositifs au service d'une stratégie. Cette stratégie, si elle reflète l'ordre social désirable par les populations rurales, constitue la plus forte assise du développement rural et le terrain où peuvent être discutés et négociés ses objectifs.

La spécificité de l'analyse du système institutionnel consiste en poser la question de savoir comment un agencement particulier de stratégies et d'institutions a été créé et comment il se reproduit et se transforme, aussi bien en ce qui concerne les institutions formelles -établies par la loi- que les institutions informelles -générées par les us, les coutumes et les traditions. Une préoccupation complémentaire mais également décisive concerne bien évidemment la relation entre les deux sortes d'institutions.

Un aspect particulier dont il faut tenir compte en effet c'est l'existence de circuits informels d'administration qui peuvent être concurrents ou complémentaires par rapport aux structures administratives officielles. Les circuits informels caractérisent depuis longtemps la dynamique des secteurs ruraux mais chaque fois plus celle d'une partie importante des secteurs urbains. S'il est vrai que les mécanismes formels et les réseaux informels ne remplissent pas les mêmes besoins, l'analyse des systèmes institutionnels retient le caractère contraignant des uns et des autres: pas d'institution sans contrainte. Cet aspect central des institutions joue un rôle important dans l'analyse sur la genèse des institutions car celle-ci rend compte de la nature plus ou moins imposée ou voulue de la contrainte et, par là, la plus ou moins grande possibilité de transformation et de reproduction de l'institution. Plus grande est la dimension imposition de la contrainte, moins forte sera l'adhésion des populations aux institutions et moins large la portée de ses politiques.

Entre le respect de la contrainte institutionnelle et l'autonomie vis-à-vis de cette contrainte, il y a un espace de liberté pour les acteurs du développement rural. Le bon fonctionnement des institutions suppose non seulement une adéquation entre les contraintes de l'institution et les desiderata des populations mais aussi leur perception que la contrainte s'accompagne d'une certaine forme d'équité dans les normes. Les deux conditions fondent la légitimité des institutions. La légitimité des institutions dépend autant du consensus sur leurs finalités que de l'acceptation de leurs procédures et

^{11.} Ceci signifie, par exemple, qu'au niveau national, puisse être établie la division en ministères et services centraux la plus efficace pour servir le développement tout en assurant leur coordination et, qu'au niveau régional et local, soient créées les institutions permettant de mettre en oeuvre concrètement la stratégie de développement.

modalités de fonctionnement. Ceci ne peut être assuré que si les contraintes qu'elles véhiculent sont compatibles avec les besoins fondamentaux des populations rurales et non seulement avec une clientèle particulière de l'Etat. Mais la compatibilité contrainte-besoin ne suffit pas; il faut également qu'un échange équitable soit assuré entre ce que l'institution exige et ce qu'elle apporte aux populations. L'injustice dans l'échange est difficilement institutionnalisable.

Or l'institutionnalisation des stratégies des acteurs dans un ensemble de contraintes compatibles et justes a des effets en retour sur les marges de manoeuvre des propres acteurs, qui ne pourront plus faire que ce qui est permis dans le cadre des orientations implicites dans le système institutionnel. Ces orientations peuvent prendre la forme d'un contrat (institutions formelles) ou d'un ensemble d'anticipations réciproques (institutions informelles).

Entre centralisation et décentralisation, la régionalisation

Dans un système institutionnel centralisé, l'ensemble des tâches administratives qui ont une influence sur les niveaux local, régional et national sont de la compétence exclusive des entités de l'Etat placées au niveau central et ayant un statut hiérarchiquement supérieur. Par opposition, on dira qu'un système institutionnel est décentralisé si les collectivités locales et/ou régionales ont la possibilité, reconnue par la loi, de gérer leurs affaires avec un certain degré d'indépendance par rapport aux entités centrales. La décentralisation donne donc aux collectivités locales une existence autre que purement géographique, leur permettant de reconnaître et de gérer les particularismes locaux ainsi que de mettre en place un certain nombre de services locaux.⁽¹²⁾

Deux aspects intéressants de la décentralisation méritent d'être retenus dans la perspective institutionnelle telle qu'elle a été définie plus haut. D'une part, la décentralisation favorise le pluralisme politique en offrant aux différents intérêts un terrain pour faire face aux problèmes quotidiens, tenter des expériences innovantes. Ceci a comme conséquence, d'autre part, le développement d'un vivier d'élus, de dirigeants et, d'une manière générale, du rôle des élus dans la gestion des communautés locales, au détriment des administrations centrales. Ces deux aspects posent une problématique centrale de l'analyse institutionnelle de la décentralisation, qui concerne les liens entre décentralisation, unité nationale et démocratie.

L'Etat est le garant de l'unité de la nation, de l'intérêt général et de la coordination des activités, ce qui suppose un certain degré de centralisation. Mais l'analyse du système institutionnel a montré que le bon fonctionnement des institutions suppose et exige l'adhésion des populations et donc leur participation pour assurer la compatibilité et

^{12.} Il ne faut pas assimiler la distinction entre centralisation et décentralisation avec celle entre concentration et déconcentration. La première distinction fait référence aux rapports entre les organes centraux et les organes locaux, alors que la seconde est plus limitée car elle ne vise que les rapports entre les divers échelons des organes centraux et n'est donc qu'une modalité de la centralisation. La concentration administrative implique que le pouvoir de décision est au sommet et à la capitale; les autres échelons ont un rôle de transmission de demandes et d'exécution des décisions. Dans la déconcentration, le pouvoir de décision sur les questions importantes reste au sommet, mais les organes centraux sont dispersés géographiquement et ont un pouvoir de décision par délégation sur des questions moins importantes. La décentralisation n'intervient que quand un vrai pouvoir de décision est transféré non pas aux échelons locaux des organes centraux, mais aux collectivités locales.

l'équité des institutions. Ceci demande donc la reconnaissance de la diversité, des nécessités propres à chaque catégorie de citoyens et à chaque composante locale de la nation; le dispositif qui permet d'assurer cette reconnaissance et donc une plus grande démocratie, c'est un certain degré de décentralisation. Si la centralisation excessive et la décentralisation totale sont à exclure dans la mesure où elles ne permettent pas d'assurer l'un des deux aspects (unité nationale, démocratie), l'analyse du système institutionnelle doit s'attacher à trouver la configuration institutionnelle la plus adaptée à la collaboration des centres de décision nationaux et locaux.

La décentralisation est un dispositif de renforcement de la démocratie car la création des collectivités territoriales ayant capacité de décision est un frein aux tendances autoritaires d'un pouvoir central qui n'aurait ni de contre-pouvoirs locaux ni des modalités pour faire remonter les besoins et les particularismes locaux. Les collectivités territoriales étant des associations naturelles de citoyens, elles sont les corps intermédiaires indispensables pour assurer la compatibilité et l'équité des institutions et pour assurer l'adhésion des populations locales à l'autorité de l'Etat.

Mais encore faut-il que les collectivités territoriales puissent déceler, dans leur action locale, la communauté d'intérêts qui les caractérise et qui fait apparaître, pour les citoyens de chaque circonscription, la notion d'affaires locales distinctes des problèmes nationaux. Plus cette communauté d'intérêts est vivante et forte, plus nombreuses seront les affaires locales sur lesquelles les populations locales voudront avoir un droit de regard. La communauté d'intérêts sera d'autant plus forte que la collectivité territoriale sera plus petite. L'étendue de la décentralisation se mesure d'après le volume des affaires dont la portée locale est reconnue mais aussi par le mode de désignation des responsables locaux (élection plutôt que désignation par le pouvoir central) et par le pouvoir qui est reconnu à ces responsables sur les affaires locales (pouvoir de décision plutôt que de consultation). La démocratie du système politique se nourrit de la force de la démocratie au niveau local. Celle-ci ne peut cependant pas être totale. En effet, un certain degré de tutelle de l'Etat sur les collectivités décentralisées lui permet de maintenir l'unité et la cohésion du pays ainsi que la coordination des efforts de développement. La tutelle signifie qu'à sont tour la démocratie locale n'a d'existence que par son insertion dans le système national.

Cette tension entre l'impératif d'unité et de coordination, d'une part, et l'exigence de démocratie et de reconnaissance de la diversité, d'autre part, explique que les compétences dont disposent les collectivités territoriales soient plus ou moins nombreuses et que le contrôle qu'exerce l'Etat soit plus ou moins strict; la décentralisation ne peut pas être une configuration du tout ou rien, mais elle relève plutôt de l'ordre du plus ou moins.

Etant donnée la contrainte de démocratie et de représentation, les éléments essentiels de la décentralisation ne peuvent être que des organes élus.⁽¹³⁾ Les organes élus, au niveaux régional comme municipal, peuvent être des collectivités territoriales mais aussi des associations intermédiaires représentatives des intérêts de la société civile. Les deux ont vocation, dans un processus de décentralisation, à régler les affaires locales et régionales et à administrer les budgets correspondants.

¹³. Ceci devrait amener à ne pas considérer la privatisation comme faisant partie des processus de décentralisation.

Mais étant donnée l'existence de la contrainte d'unité nationale, il peut sembler peu adapté d'insister sur la nécessité de construire un système institutionnel décentralisé alors que la construction nationale est encore, dans certains pays, à l'ordre du jour et qu'en plus les collectivités locales sont faiblement développées. Or, pour les mêmes raisons, la décentralisation semble une nécessité car on constate dans ces pays l'existence des communautés d'intérêts multiples, ayant une structuration propre, fortement locale et puisant leurs racines dans la tradition. Trois tensions apparaissent alors: d'abord, entre la nécessité de mettre en place des collectivités territoriales suffisamment modernes (faisant rapidement table rase des institutions traditionnelles jugées peu compatibles avec l'idée qu'on se fait du progrès) et suffisamment proches des structures traditionnelles afin d'être comprises des populations et d'utiliser les potentialités qu'elles peuvent receler pour le développement.; ensuite, entre des collectivités suffisamment décentralisées pour permettre la prise en charge par ces mêmes populations de leur vie quotidienne, mais aussi assez contrôlées par l'Etat pour assurer la cohérence de l'ensemble et l'exécution du plan; enfin, entre des collectivités de taille suffisamment réduite pour assurer la mobilisation des populations mais aussi assez larges pour doter les structures d'un minimum de moyens d'intervention économique et pour rentabiliser les investissements. La régionalisation comme composante centrale de la décentralisation peut aider à surmonter ces tensions.

En effet, pour donner au système institutionnel décentralisé l'adhésion qui résulte de la compatibilité et l'équité, pour lui donner donc toute son efficacité, il faut que l'espace d'intervention laissé aux populations soit effectivement vu comme un lieu de pouvoir et d'exercice de compétences sur des thèmes qui touchent la vie économique, sociale, et politique de ces populations. Ceci peut donner aux institutions décentralisées l'importance nécessaire à leur développement. Ce qui suppose l'établissement d'un optimum dimensionnel qui passe par la régionalisation dans la mesure où elle permet de combiner la contrainte de représentativité et diversité avec celle d'unité et coordination.

L'aspiration régionaliste semble trouver sa force dans cette capacité à rendre compatibles, d'un côté, la conscience d'une communauté nationale d'intérêts et, de l'autre, l'aspiration à participer à la gestion locale des affaires locales. Pour cela, il faut accepter que la notion d'affaires locales ou d'affaires communes intègre une nouvelle dimension et s'applique à une échelle beaucoup plus vaste que celle du village, mettant en avant l'importance de l'échelon régional. Le régionalisme prend ainsi la forme d'une revendication à participer aux décisions économiques pour un ensemble national, en même temps qu'est réclamée une certaine autonomie pour les décisions limitées à la région.

**TRAVAUX DE PRÉPARATION: CLASSEMENT THÉMATIQUE ET
CONSTRUCTION DE L'OUTIL**

Les travaux de préparation d'ISA consistent, d'abord, à identifier les thèmes principaux du travail d'IG1 et à établir sur une liste des mots clés permettant de classer l'information sur ces thèmes (glossaire); ensuite, à dresser la liste des partenaires d'IG1 et les classer selon les thèmes et mots clés préalablement définis (annuaire); enfin, élaborer une première liste de documents, classés par thèmes de référence, disposant d'une fiche synthétique et comportant une identification de 5 à 7 mots clés (bibliographie).

Dans un premier temps, ISA serait structuré par les cinq grands thèmes qui regroupent les activités principales de IG1:

1. Restructuration des institutions
2. Décentralisation
3. Liens entre l'Etat et la société civile
4. L'impact de la globalisation
5. Capital social

Il a été proposé que, pour chacun de ces thèmes, trois niveaux d'analyse complémentaires soient établis dans les systèmes de classement et d'interrogation d'ISA. Chaque niveau d'analyse donnerait un éclairage particulier sur le liens entre le système institutionnel et la décentralisation:

- A. Les institutions du développement rural, leurs rôles et les relations entre elles.
- B. Les niveaux d'intervention de ces institutions et le partage du pouvoir de décision.
- C. Les relations entre les institutions et les populations rurales (gouvernance).

Pour enrichir et préciser cette première liste de thèmes et identifier les principaux mots clés qui caractérisent dans leur ensemble le travail d'IG1, ainsi que les possibles partenaires pour construire le réseau pour l'analyse du système institutionnel, deux types d'actions ont été prévues: les actions de classement thématique et les actions de construction de l'outil.⁽¹⁴⁾

Actions de classement thématique (le contenu)

1. Répertorier la nature et les flux des informations actuellement utilisées ou utiles dans le futur au fonctionnement d'IG1.

¹⁴. Les premières actions ont été réalisées entre le 18 novembre et le 17 décembre 1996 et cette note en est le compte-rendu.

2. Identifier des organismes et institutions ainsi que les personnes ressources et personnes contacts couvrant les domaines de l'analyse institutionnelle et pouvant constituer des partenaires privilégiés.
3. Faire un premier inventaire des documents traitant des différents aspects de la problématique des institutions et de leur fonctionnement (publications, études de cas, projets).

L'ensemble de ces actions a permis d'identifier les flux d'information utilisés par IG1 ainsi que de dégager une vision générale sur les thèmes et les sous thèmes de travail d'IG1 se rapportant à l'analyse du système institutionnel. C'est ce que nous allons présenter à continuation.

Les flux d'information et les partenaires

En ce qui concerne les flux d'information actuellement utilisés, ainsi que les partenaires impliqués dans ces flux, la situation est la suivante:

1. Une première source d'information est en rapport avec les phases de préparation, suivi, rapports intermédiaires, évaluation et finalisation des projets sur le terrain. Ceci comprend différentes types d'information: requêtes des gouvernements, information complémentaire pour préparer les projets (recueillie auprès des sources internes à la FAO tels que le Centre d'investissements, le *Registry*, le *Reference Room*, les *Country Programmes Officers-CPO*, les *Task Forces* par pays ou par activité).⁽¹⁵⁾
2. La seconde source d'information sont les publications envoyées par la Direction aux membres d'IG1 pour commentaire ou pour information. Ces publications peuvent dans certains cas être regroupées et circuler dans toute la Division. Dans tous les cas, quand la publication est jugée intéressante, une copie est faite et classée mais selon une démarche exclusivement individuel qui ne facilite pas la valorisation de l'information par l'ensemble des membres d'IG1. L'utilisation postérieure de ces informations est fonction de la demande adressée par des consultants ou par d'autres services aux membres d'IG1.
3. Une troisième source d'information concerne les demandes aux membres d'IG1 de préparation des réponses institutionnelles. La préparation de ces réponses implique en général une recherche d'information, le plus souvent dans le *Registry*. Les résultats de cette activité vont au cadre qui a demandé la réponse et au *Registry*. L'information reste donc en circuit fermé. Par ailleurs, d'autres informations viennent des représentants de la FAO dans les pays, qui sollicitent des commentaires, ou des divers rapports provenant des

¹⁵. Il convient de signaler que l'une des caractéristiques du système de classement de l'information du *Registry*, c'est de la classer non pas par thèmes ou sous-thèmes mais selon de critères géographiques (pays), institutionnels (PNUD, FAO, Banque mondiale) ou par type action (projets, programmes). Ceci rend difficile l'utilisation du *Registry* dans une perspective d'analyse institutionnelle, qui aurait besoin d'une classification en fonction des thèmes qui sont ceux du programme de travail d'IG1. Il serait peut-être utile d'envisager d'introduire dans le flux d'information qui va au *Registry* un "regard avisé" qui permettrait d'identifier dans les dossiers du *Registry* ceux qui sont en rapport avec les thèmes d'IG1.

gouvernements ou de leurs partenaires. Une fois ces commentaires réalisés, l'information va au Registry et, dans certains cas, des copies sont faites pour les dossiers Projets et sont immédiatement envoyées aux équipes des projets ou utilisées pour la préparation de divers papiers.

4. Enfin, il y a une production individuelle d'information de la part des membres d'IG1, qui peut être une contribution à un colloque ou un article pour une publication externe ou pour SD Dimension. Ces informations peuvent être envoyées d'une manière informelle à des personnes qui font partie des réseaux individuels des membres d'IG1 (personnes ou services). Ces réseaux ne sont pas stables mais à géométrie variable car leur composition dépend des projets et des activités sur lesquels les membres d'IG1 travaillent ponctuellement.

D'une manière générale, on peut dire que le principal flux d'information est celui qui est en rapport avec les projets directement sous la responsabilité des membres d'IG1 ou avec les projets auxquels ils apportent une contribution indirecte. Si l'on cherche à préciser le contenu de ce flux d'information, on constate que, dans le cycle de vie d'un projet, la première information est la requête des gouvernements et la documentation permettant de formuler le projet.⁽¹⁶⁾ Une fois utilisée, cette information (requête et documents préparatoires) va au Registry. Quelques documents peuvent être copiés afin de les mettre à la disposition de l'équipe des projets sur le terrain. Une fois le projet soumis à l'avis des partenaires locaux et adopté par la FAO et le gouvernement, la seconde source des informations dans le cycle du projet sont les analyses sur place de la situation, la constitution de l'équipe du projet, la définition de la méthodologie, du calendrier et des activités de travail, compte tenu des potentialités et des contraintes existantes. Il s'agit dans cette phase de convaincre les autorités nationales de l'approche à suivre.

L'information produite et recueillie à cette occasion permet de constituer un dossier qui est laissé sur place afin qu'il puisse être utilisé par l'équipe du projet. Une fois que l'équipe du projet commence à travailler, après un *briefing* approfondi de la part des membres d'IG1 responsables du projet, c'est l'équipe qui commence à produire les informations propres à ses activités sur le terrain. A la fin de chaque phase du projet, le cadre responsable prépare avec l'équipe locale les conclusions et propositions d'étape, qui sont discutées avec les partenaires; une réunion finale avec les décideurs potentiels permet de valider les propositions. Un rapport final est enfin préparé, le plus souvent par le consultant, qui fait l'évaluation des effets, des besoins et des conséquences des propositions retenues. Il se traduit par un Plan final de restructuration des institutions. Tant qu'on travaille sur un projet, l'essentiel de la documentation est sur place et gérée par l'équipe; ensuite, l'information va au Registry ou reste à la représentation de la FAO dans le pays en question et dans les archives du gouvernement.⁽¹⁷⁾

¹⁶. Cette documentation était auparavant recueillie dans les pays au cours d'une mission de formulation. Ces missions n'étant plus autorisées, l'information est sollicitée aux pays qui font la requête d'un projet.

¹⁷. Comme il a été signalé plus haut, le problème de l'utilisation intensive du Registry c'est qu'il est un lieu de stockage d'information qui ne permet pas vraiment un tri-sélection-orientation permettant d'évaluer ce qui peut être intéressant pour une personne en particulier ou, par exemple, pour l'analyse des institutions. Il n'y a pas de fonction veille stratégique qui informe à chacun de ce qui entre dans le Registry. C'est pourquoi il est proposé que, dans le cadre de la construction d'ISA, il soit envisagé de mieux utiliser les flux d'information accumulées au niveau du Registry en mettant un "filtre" qui se servirait du Registry pour identifier ce qui peut être intéressant pour les membres d'IG1. L'équipe du Registry continuerait à gérer le stock à sa manière et sans modifier ses protocoles, mais

Les thèmes et sous-thèmes de travail d'IG1

1. Un premier thème du travail d'IG1 consiste en **l'analyse du paysage institutionnel** du développement rural: acteurs, stratégies et institutions. Deux lignes d'action complémentaires donnent son contenu à ce thème de travail. D'une part, le rôle des niveaux locaux de gouvernement dans les processus de décentralisation. D'autre part, les interfaces dans le développement rural: régionalisation et réseaux d'information et d'échange d'expériences. Les sous-thèmes principaux sont:
 - Les interfaces entre les niveaux national et local: le rôle des niveaux intermédiaires, analyses comparatives.
 - Système d'échange d'information et d'expériences pour les communautés rurales (CORUMED): annuaire, documents préparatoires, liaisons et contacts.
 - Élaboration des typologies des acteurs institutionnels.
 - Rôle de la région dans les relations Etat-société civile.
 - Rôle des collectivités locales.

2. Le second thème général du travail d'IG1 concerne **la restructuration des institutions rurales**, lequel donne lieu à deux lignes d'action complémentaires. D'une part, la restructuration des institutions publiques, dont l'analyse est menée en suivant une série de réflexions complémentaires qui sont en rapport avec, d'abord, le contexte de la restructuration; ensuite, ses modalités concrètes de réalisation; enfin, ses conditions d'application et la façon d'en traiter les conséquences humaines.⁽¹⁸⁾ D'autre part, une ligne d'action orientée vers la structuration pour la représentation professionnelle agricole. La représentation doit refléter la diversité des agriculteurs et des systèmes de production tout en donnant aux agriculteurs la possibilité de discuter d'une manière autonome avec les institutions publiques et les représentants des autres professions. Ceci suppose la professionnalisation des agriculteurs afin de leur permettre une participation dans la définition des politiques et des mesures de développement. Etant donné les thèmes sur lesquels la profession aura à se prononcer, il faut s'assurer que ses organisations de représentation soient capables de se faire entendre au niveau national tout en se référant à la réalité paysanne locale. Enfin, pour que ces organisations soient représentatives elles ne doivent pas en même temps être les exécutantes d'activités qui les mettraient en conflit avec les agriculteurs. Elles doivent jouer un rôle de donneur d'ordre pour ces activités pour être en mesure d'en

le filtre classerait par thèmes d'intérêt ces informations, ferait une veille stratégique et informerait les intéressés.

¹⁸. Ces réflexions complémentaires sont, à titre indicatif, les suivantes: i) ressources humaines en termes de qualifications requises et d'adaptation aux postes, de formation complémentaire et continue, de conversion du personnel déplacé par la restructuration; ii) ajustement structurel et processus de privatisation comme cadre de la restructuration et, dans ce cadre, le rôle de l'Etat, les nouvelles relations avec le secteur privé, le transfert d'activités à ce secteur et les conditions de relève de l'Etat par ce secteur; iii) processus global de décentralisation en tant que référence à prendre en compte dans le travail de restructuration des institutions; iv) répartition des pouvoirs et des responsabilités, processus d'élaboration des décisions, suivi de l'exécution, évaluation des résultats, gestion du travail et des activités des institutions et liens entre leurs niveaux national, régional et local.

suivre le déroulement et d'en évaluer les résultats au nom des agriculteurs. Cela peut concerner par exemple des programmes de formation ou d'organisation des activités de commercialisation. Les sous-thèmes identifiés à ce propos sont:

- Institutions publiques de services au milieu rural: réseau d'institutions, cadre conceptuel, liaisons et contacts, instruments.
- Restructuration et réforme des institutions: études de cas, analyses comparatives, méthodologies, modèles et normes, désengagement de l'Etat et nouveaux rapports et dialogues Etat-société civile, les exclus du désengagement et des programmes d'ajustement structurel (PAS et PASA), rôle et organisation de l'Etat dans les divers marchés, rôle et organisation de l'Etat dans les procédures foncières.
- Cadres et modèles de concertation entre les institutions publiques et les organisations professionnelles (corps intermédiaires).
- Programme intégré de renforcement des systèmes de fourniture de services à l'agriculture.
- Rôle des fédérations et organisations professionnelles dans les régimes fonciers et les zones de la réforme agraire.

3. Le troisième thème du travail d'IG1 est en rapport avec **la reconversion du secteur rural**, avec deux lignes d'action principales. D'une part, le rôle des gouvernements locaux (municipalités) et, dans ce contexte, une réflexion sur la reconceptualisation du développement rural à partir des liens entre la société civile et l'Etat et des modalités de participation des populations. D'autre part, le rôle des organisations de second et troisième niveaux dans la reconversion des organisations de premier niveau vers une logique entrepreneuriale et le rôle de celles-ci dans la reconversion productive des systèmes d'exploitation familiale. Les sous-thèmes de ce thème de travail sont:

- Le rôle des municipalités dans le développement rural en Amérique latine, des Barangay au Philippines et des Panchayat en Inde: études de cas, analyse comparative.
- Transfert des capacités aux institutions locales pour l'interaction avec la société civile.
- Reconversion des coopératives: transfert de compétences pour la formulation de projets d'investissement pour la reconversion des coopératives agricoles: études de cas par pays en Amérique latine et Europe de l'Est.

En plus de ces thèmes et lignes de recherche propres à IG1, il existe d'autres thèmes de travail proposés par IG1 aux autres groupes thématiques, dont le contenu ouvrirait une voie de coopération entre les différents groupes de travail de SDA en matière d'analyse du système institutionnel. Ces thèmes transversaux sont les suivants:

Les thèmes de travail avec IG2	Institutions liées aux marchés Rôle de l'Etat dans le nouveau fonctionnement
Les thèmes de travail avec IG3	Relations entre institutions publiques et la profession agricole: coopératives et organisations paysannes Comment l'Etat peut accroître l'implication des populations et leur responsabilisation Organisation des populations face au désengagement de l'Etat Rôle de la région dans les relations État/société civile Gestion des institutions paritaires
Les thèmes de travail avec IG4	Rôle des organisations professionnelles représentatives dans l'élaboration des règles foncières et leur suivi
Les thèmes de travail avec IG5	Élaboration conjointe de stratégies vers zones marginalisées, groupes démunis au niveau local. Focalisation sur les aspects institutionnels et la sécurité alimentaire Les exclus du désengagement de l'Etat Les dégâts sociaux de la décentralisation et de l'ajustement structurel

Stratégie pour mettre en place un réseau pour l'analyse du système institutionnel et la décentralisation

La stratégie proposée part du constat que, pour l'instant, les méthodes de traitement de l'information des membres d'IG1 ne facilitent pas une valorisation commune des acquis de chacun des membres du groupe en termes des institutions partenaires et des experts associés à leur travail. Cette situation n'est pas de nature à permettre le développement d'une capacité d'analyse comparée sur les expériences en cours en matière de décentralisation et d'analyse du système institutionnel pour le développement rural. C'est pourquoi IG1 a décidé de se donner un outil commun pour valoriser en tant que groupe les informations reçues, produites et suscitées par l'activité de ses membres, et pour construire un réseau institutionnel qui puisse enrichir la capacité d'analyse d'IG1 ainsi qu'augmenter l'impact et la diffusion du travail d'IG1.⁽¹⁹⁾

La démarche du partenariat institutionnel devrait être pragmatique en ce sens que, plutôt que de chercher à intégrer dans ISA et dans le réseau d'IG1 toutes les institutions,

¹⁹. Dans ce réseau seraient inclus, entre autres, les *FAO Focal Points*, qui travaillent sur des thèmes proches à l'analyse du système institutionnel, ainsi que *Participatory rural appraisal* (PRA), qui est un réseau disposant d'une base de données (consultants, bibliographie) fonctionnant par E-mail et dont 5 responsables assurent le fonctionnement. D'autres institutions pouvant faire partie de ce réseau seraient le CIRAD, l'ORSTOM, l'Institut agronomique méditerranéen (IAM), et l'IAV-HII (qui est l'Institut agronomie vétérinaire pour les pays du Maghreb). Du point de vue de l'information statistique, il serait intéressant de prévoir l'établissement de quelques indicateurs de ruralité ou des statistiques de base sur l'évolution économique, sociale et institutionnelle dans le milieu rural. Ceci peut donner lieu à un partenariat avec l'OCDE. Il faudrait évaluer l'orientation et le contenu du travail qui est fait pour établir la DATA Base au sein de SDA. Les institutions avec lesquelles est fait le travail sur les coopératives sont CONINAGRO (Argentine), CAF (Uruguay), OCB (Brésil), CNC (Mexique), OCA (Colombie) et ACI (Brésil). Les institutions avec lesquelles est fait le travail sur les municipalités sont CLACSO (Argentine), CERES (Bolivie), CIEPLAN (Chili), CEDDU (Mexique) et CRIES (Nicaragua).

organismes et contacts dans les pays et au niveau international, il faudrait définir quelles sont les relations que l'on souhaite établir avec certaines institutions pour travailler sur certains thèmes bien précis et limités. On devrait établir un maximum de 2-3 thèmes pour lesquels IG1 et SDA disposent d'un capital de connaissances pouvant intéresser d'autres partenaires et pouvant les amener à vouloir travailler avec IG1 sur l'analyse institutionnelle de la décentralisation.

Il faut reconnaître aussi que la création d'un réseau d'institutions n'est possible que sur le long terme. Il faudrait donc que, avec l'appui de la Division, IG1 choisisse deux thèmes (décentralisation et institutions, par exemple) et que l'on décide si, sur ces thèmes, IG1 et la Division dans son ensemble ont un capital de connaissances et d'expériences suffisamment solide à apporter au réseau. Sur cette base, on pourrait prospecter ensuite les institutions qui seraient intéressées et définir la contribution que chacune pourrait apporter. A partir de là, on pourrait élaborer un accord de long terme (4 ou 5 ans de travail commun) pour organiser des rencontres, faire des publications, valoriser le travail de chacun et le capitaliser dans une activité conjointe. Mais il faut s'assurer que les institutions du réseau soient effectivement complémentaires en compétences, moyens et relations.⁽²⁰⁾ Les pas à suivre pour mettre en place le réseau de partenaires sur l'analyse des systèmes institutionnels et la décentralisation, seraient donc les suivants:

- i) IG1 identifie les thèmes sur lesquels il possède un capital de connaissances suffisant et fiable.
- ii) Au niveau de SDA, les thèmes choisis doivent être jugés comme prioritaires, dans la mesure où la Division juge qu'ils ont un intérêt large hors FAO et que les IG de la Division apportent sur ces thèmes le meilleur capital de connaissances.
- iii) SDA organise un travail de diffusion (publications, workshops) et des contacts avec des institutions nationales et internationales potentiellement utilisatrices des résultats du réseau. Sélection des institutions les plus intéressées et pouvant apporter les meilleures contributions techniques et/ou financières au réseau.
- iv) On établit le cadre technique (TOR) et juridique (convention, accord) de travail pluriannuel ainsi que les mécanismes de liaison entre les institutions participantes: objectifs, travail de chacun (complémentarités) et calendrier.
- v) On définit les activités et résultats par étape, rencontres entre participants, écrits et publications, diffusion aux utilisateurs (institutions partenaires) ainsi que les modalités d'élargissement du réseau.
- vi) Du point de vue de l'organisation interne à SDA et pour garantir le succès de la démarche, il faut insister, d'une part, sur la nécessité de se limiter à deux sujets sur lesquels SDA considère être forte et, d'autre part, préparer un plan

²⁰. Pour construire un réseau de ce type sur les institutions, il faudrait travailler, par exemple, avec les *Task Manager* et les Bureaux régionaux de la Banque mondiale, avec l'Union européenne, et la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement.

interne pluriannuel et dégager le budget correspondant et désigner les responsabilités.

Actions de construction de l'outil (le contenant)

Le second type d'actions prévu mais non encore réalisé, concernait les tâches suivantes:

1. Identifier, avec les membres du groupe, la stratégie de communication pouvant être mise en place.
2. Proposer les modalités de sa couverture et les supports pouvant être gérés par la Division et ceux pouvant faire l'objet d'un partenariat avec des organismes externes.
3. Concevoir les différentes formes de gestion de l'information (glossaire, annuaire, bibliographie) et proposer leur insertion dans les dispositifs informatisés de la Division ou du Département pour ceux qui seront gérés par elle.

Sans entrer dans le détail de ces actions, il convient toutefois d'identifier quelques problèmes techniques dont il faudra tenir compte pour s'assurer que la réalisation d'ISA soit conforme aux objectifs qui sont poursuivis avec la création d'un réseau pour l'analyse des systèmes institutionnels et la décentralisation. ISA doit être vu comme un outil de gestion de l'information travaillant en réseau devant remplir deux fonctions: accès à l'information de base et production de connaissances. En effet, la préservation de l'information n'a de sens que si elle donne lieu à sa diffusion. La difficulté technique réside en ceci qu'ISA doit assurer que les documents soient présentés aux utilisateurs de façon à en permettre l'accès selon toutes les facettes possibles de la demande.

Un second problème technique concerne la récupération et la saisie de l'information; le risque à éviter serait de vouloir atteindre une couverture totale. Il vaut mieux d'établir le réseau coopératif permettant d'accéder à d'autres bases de données, sur la base de catalogues partagés. La sélection demandera, d'une part, la fixation d'une échelle de priorités sur les flux de l'information et des connaissances transitant par IG1 et devant être retenue selon une solution de proximité, et d'autre part, l'établissement d'un catalogue descriptif sur les informations, les méthodologies et leurs lieux de classement dans les cercles concentriques plus éloignés.

De là le troisième problème technique qui concerne la classification et l'indexation. A ce propos, il faut surtout prendre en compte que la stratégie de la recherche d'information ne suit pas nécessairement le même parcours ni la même logique que ceux de la présentation des résultats des recherches antérieures. Il faut donc trouver une solution qui permette de combiner un maximum de termes figurant dans la description et la classification des documents (nom de l'auteur, titre de l'ouvrage, nom de l'éditeur, date de publication, intitulé du sujet traité, description du contenu, cartes, plans, tables et illustrations, liste de mots clés). Il serait donc utile d'incorporer -par lecture optique s'il le faut- des tables des matières, des résumés, voire des index préparés par les auteurs eux-mêmes, dans la description des documents.⁽²¹⁾

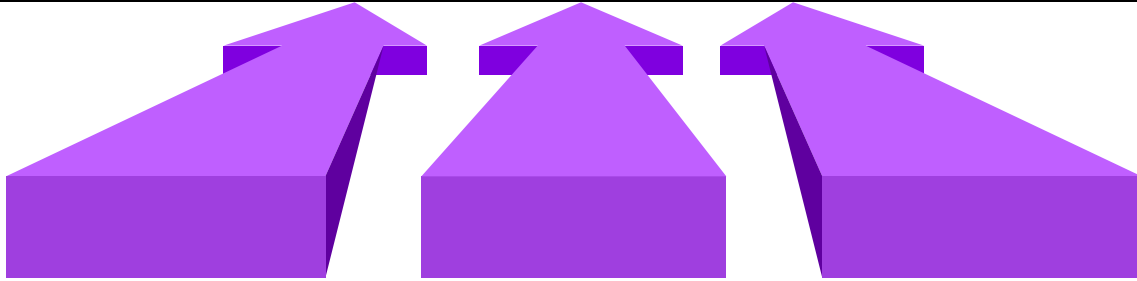
²¹. A cet égard, plutôt que de penser à des ordinateurs avec une forte capacité de mémoire, la solution CD-ROM semblerait plus adaptée.

Le quatrième et dernier problème est celui du stockage. Une fois identifiée et localisée la référence, il faut avoir un accès relativement simple à l'information, selon des protocoles de communication (prêts et échanges entre des bases de données) clairement établis entre les institutions partenaires du réseau.⁽²²⁾

²². Ce problème peut se bénéficier de l'apport des nouvelles technologies, notamment le courrier électronique qui fait déjà partie des méthodes de travail d'IG1 et, d'un manière plus générale, de SDA et de la FAO.

REPRÉSENTATION DU SYSTÈME D'INFORMATION: LE CONTENU

ANALYSE DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL



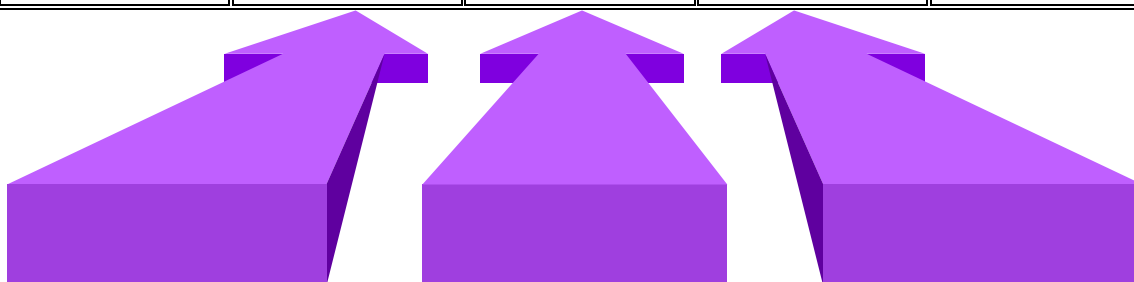
Grilles de lecture

Institutions du développement rural: rôles et relations	Niveaux d'action des institutions et partage des pouvoirs et des décisions.	Gestion interne des institutions et analyse de la gouvernance
---	---	---

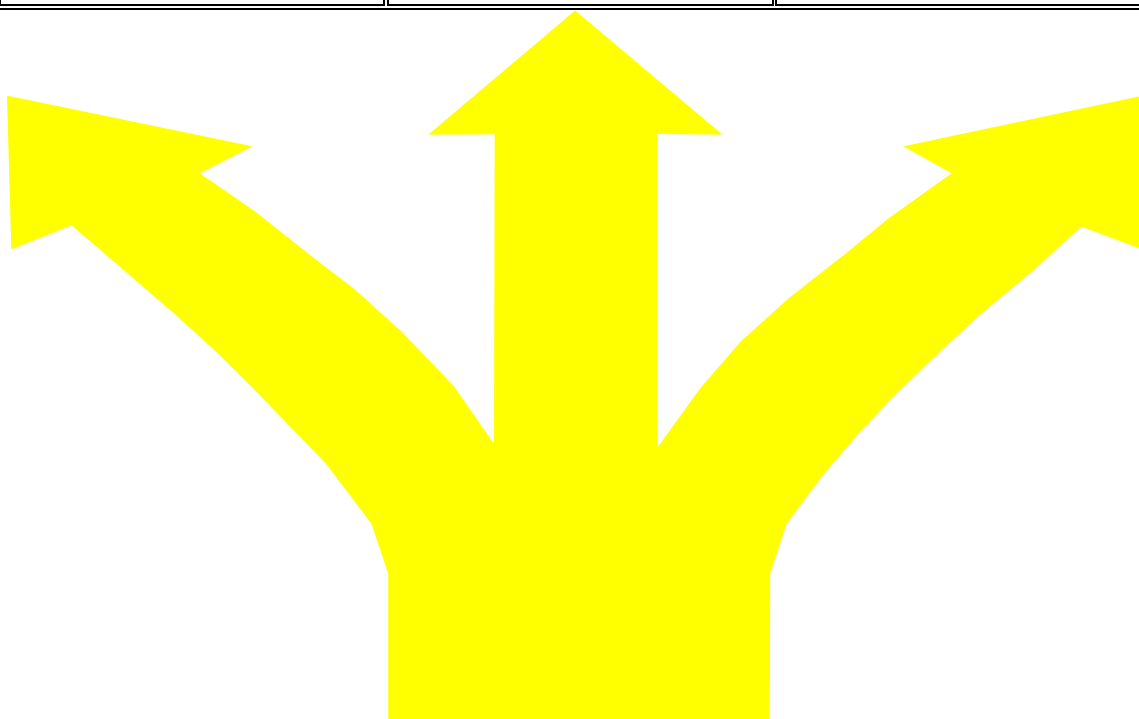
Thèmes	IG1	et	thèmes	en	collaboration	avec	les	autres	IG
Mots clés									

REPRÉSENTATION DU SYSTÈME D'INFORMATION: LE CONTENANT

ANALYSE DU SYSTÈME INSTITUTIONNEL				
Outils				
Glossaire	Annuaire	Bibliographie	Liste de projets	Méthodologies



Sources d'information		
Bases de données SDA ISA DATA Base	Bases de données FAO SD Dimension AGROVOC-AGRIS-CARIS (200 AGRIS-CARIS Centres)	Internet Union Européenne Banque mondiale



FENÊTRE ACTIVE ISA PERMETTANT L'INTERROGATION
