

Restructuration et renforcement des capacités des institutions de développement rural



Restructuration et renforcement des capacités des institutions de développement rural

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 92-5-205578-9

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques

Division de l'information, FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

ou, par courrier électronique, à:

copyright@fao.org

Table des matières

Introduction	1
Première partie: La restructuration des institutions et l'appui de SDA	5
I. La situation des institutions et la nécessité de leur restructuration	5
II. L'appui de SDA à la restructuration des institutions de développement rural	6
2.1. Domaines et formes de l'appui de la FAO	6
2.1.1. Activités normatives	6
2.1.2. Activités de terrain	7
2.1.3. Organisation et tenue d'ateliers	7
2.1.4. Domaines d'application	7
2.2. Les principaux projets d'appui de la FAO à la restructuration	7
2.3. Bref aperçu sur les progrès et les résultats des restructurations	10
Deuxième partie: Démarches et méthodologies de restructuration	13
I. Démarche et méthodologie de restructuration des institutions publiques	13
1.1. Objectifs et principes de base	13
1.2. Les étapes de la restructuration des institutions publiques	15
1.2.1. Première étape: analyse institutionnelle et élaboration du schéma directeur	18
1.2.2. Seconde étape: la préparation du plan détaillé de restructuration	18
1.2.3. Troisième étape: La mise en œuvre de la restructuration	20
1.3. Les mesures d'accompagnement de la restructuration des institutions publiques	21
II. Démarche et méthodologies d'appui au renforcement des organisations de producteurs	22
2.1. L'appui au renforcement des organisations économiques de producteurs	22
2.1.1. Nécessité de transformation et de renforcement des organisations économiques de producteurs	22
2.1.2. La démarche du processus d'appui aux organisations économiques de producteurs	23
a) Première étape: Recensement général et analyses préliminaires	23
b) Deuxième étape: Analyse catégorielle des coopératives	23
c) Troisième étape: Préparation du programme d'actions et des instruments de suivi	27
2.2. La représentation des producteurs: le modèle des chambres d'agriculture	27
2.2.1. Les principes	28
2.2.2. Le modèle institutionnel des Chambres d'Agriculture	28
2.2.3. L'organisation institutionnelle des Chambres d'Agriculture	31
Troisième partie: Conclusions et recommandations	34
1. Conclusions	34
2. Recommandations	34

Introduction

Les nouvelles orientations de politique économique suivies dans les pays en développement se sont traduites à partir des années quatre vingt, par l'application de sévères programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales dans le but d'assainir les finances publiques, d'instaurer une économie plus libérale obéissant aux règles du marché, de réduire sensiblement le rôle économique de l'Etat, de promouvoir l'initiative privée et donner plus de responsabilités aux acteurs de la société civile. Elles ont conduit à la nécessité de restructurer les institutions publiques jugées inadaptées, inefficaces et coûteuses afin de les rendre plus compatibles avec les exigences du marché, de réduire leurs coûts de fonctionnement et d'améliorer leurs performances en les cantonnant dans leurs nouveaux rôles.

Dans le secteur du développement rural, comme cela a été démontré dans les analyses effectuées avec l'appui de la Division du Développement Rural de la FAO (ci-après désignée par son acronyme SDA) dans de nombreux pays, à l'occasion de la préparation des restructurations institutionnelles, les institutions publiques étaient caractérisées par l'inadaptation et la centralisation de leurs structures, leur incapacité et leur inefficacité à fournir les services attendus par les producteurs et à appuyer les efforts de développement rural, un personnel pléthorique démotivé et dépourvu de moyens de travail, si bien qu'elles avaient fini par devenir un frein au développement, bloquant les initiatives des autres acteurs et empêchant l'organisation des producteurs pour un meilleur accès aux biens et services de production.

Conscients d'une telle situation, les pays ont été de plus en plus nombreux à décider la restructuration de leurs institutions de développement rural, en commençant par l'administration publique c'est-à-dire essentiellement des Ministères intervenant directement dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage, des forêts, des pêches et du développement rural en général et de certains établissements publics importants de type EPA et EPIC¹.

Confrontés à ce besoin nouveau pour eux de restructuration institutionnelle, les pays en développement ont été dès le début des années quatre vingt dix, de plus en plus nombreux à demander l'assistance de la FAO dans ce domaine encore insuffisamment connu d'eux. Pour répondre à leurs requêtes d'assistance technique, diversifiées et de plus en plus nombreuses, adressées à la FAO dans ce domaine, la Division SDA a développé un programme d'activités normatives qui a permis d'élaborer des méthodologies, des outils techniques et des guides pratiques ayant fait l'objet de larges diffusions auprès des utilisateurs potentiels, en particulier les gouvernements et leurs partenaires financiers internationaux et ayant servi à la tenue de nombreux ateliers nationaux et sous-régionaux de formation, d'échange d'informations et d'expériences et de promotion d'une coopération sur ce sujet entre pays concernés.

En même temps et de façon liée et interactive avec ses activités normatives, SDA a développé un programme sans cesse croissant d'activités de terrain, basé sur des projets auxquels d'autres partenaires internationaux comme le PNUD et la Banque Mondiale ont pu contribuer. Ces projets ont permis d'aider les pays qui en étaient bénéficiaires, à procéder à une analyse large et approfondie de leurs institutions de développement rural, à préparer un programme détaillé de leur restructuration et à essayer de le mettre en œuvre en fonction des moyens mobilisés à cet

¹ EPA = Etablissement public à caractère administratif, à gestion autonome, sous tutelle du Ministère et fonctionnant selon les règles de la fonction publique et celles régissant les finances des administrations, avec obligation en principe, de reverser ses recettes au Trésor public et recevant ses ressources financières du budget de l'Etat.
EPIC = Etablissement public à caractère industriel et commercial, à gestion autonome, sous tutelle du Ministère mais non soumis aux règles budgétaires de l'administration ni à celles de la fonction publique, avec obligation en principe, d'équilibrer ses dépenses par ses recettes, sans apports financiers du budget public, sauf en cas d'exception.

effet auprès des partenaires financiers internationaux (voir tableau n°1 des principaux projets de restructuration appuyés par SDA).

Dans un premier temps, au début des années quatre vingt dix, en réponse aux requêtes adressées à la FAO par les pays intéressés et certains de leurs partenaires internationaux comme le PNUD et la Banque Mondiale, l'appui de SDA était réservé à la restructuration d'institutions publiques de développement agricole et rural, c'est-à-dire essentiellement des Ministères et certains établissements publics dépendant d'eux comme les instituts de recherche par exemple. Par la suite, suivant les recommandations de SDA, les pays ont été de plus en plus nombreux à admettre la nécessité d'étendre la restructuration aux organisations professionnelles afin de renforcer leurs capacités en vue de mieux servir les intérêts des producteurs et être des partenaires efficaces en faveur du développement. En réponse aux nouvelles requêtes reçues par la FAO et chaque fois que les moyens le permettaient, SDA a étendu son appui à la restructuration à la fois des institutions publiques et des organisations professionnelles.

Les restructurations entreprises jusqu'ici, ont connu des évolutions différentes et donné des résultats divers selon les pays. Cependant, il importe de noter qu'aucune n'a connu une réalisation complète ou suffisamment avancée, par rapport aux programmes tracés, ni échappé aux causes pourtant prévisibles de blocage et de déviation, qui ont fini par les détourner de leurs processus de mise en œuvre en les éloignant de leurs objectifs initiaux.

Après plus d'une décennie de restructuration, il apparaît que les transformations préparées avec l'appui de la FAO et adoptées par les hautes autorités des pays concernés, n'ont pas été mises en œuvre comme prévu et n'ont donc pas apporté les améliorations attendues aux institutions de développement rural. Dès lors, il n'est pas surprenant de constater le caractère inadapté de ces institutions qui perdure et la faiblesse de leurs capacités et de leurs performances et par voie de conséquence le peu de progrès dans le développement rural.

La institutions, qu'elles soient de statut public, professionnel ou privé, sont, chacune dans son rôle respectif, les outils indispensables du développement. Leur degré d'adaptation, leur efficacité et leur niveau de performance ont un impact direct sur le développement dont les progrès dépendent des services qu'ils sont capables de fournir aux producteurs et aux populations concernées. Les expériences récentes de développement agricole et rural et la modestie de leurs résultats montrent bien que tant que l'on ne s'attache pas à avoir des institutions adaptées, efficaces et ouvertes à la participation et à la concertation, il n'est pas possible d'élaborer des politiques de développement traduisant les souhaits et emportant l'adhésion des populations concernées et de les mettre en œuvre avec succès. La nécessité d'une restructuration profonde, d'ensemble, des institutions de développement rural, englobant tout au moins l'administration publique et les organisations professionnelles de producteurs, demeure par conséquent entière et revêt plus que par le passé, un caractère prioritaire et urgent.

Il serait utile au préalable, de procéder à une analyse des expériences et des progrès réalisés de restructuration, d'en évaluer les impacts sur le développement et d'identifier les problèmes rencontrés par leur mise en œuvre. Les conclusions d'une telle analyse serviraient de base à l'élaboration de nouveaux programmes visant à corriger les erreurs constatées et à compléter les actions menées jusqu'ici, à l'abri des causes de blocage et des déviations, jusqu'à atteindre les objectifs de restructuration de disposer d'institutions capables de dynamiser le développement rural et d'appuyer les efforts des producteurs au niveau souhaité.

Un tel travail pourrait être basé sur des études de cas judicieusement identifiés pour représenter les différentes situations existantes. Il engloberait les institutions publiques et les organisations professionnelles de producteurs. Il importe qu'il soit fait avec une grande impartialité, pour mettre en évidence les causes objectives de non réalisation ou de déviation des restructurations effectuées, par rapport aux objectifs et aux programmes de mise en œuvre qui leur avaient été initialement tracés et approuvés par les autorités concernées. Il gagnerait à être réalisé rapidement et qu'il soit

aussitôt suivi par la préparation de nouveaux programmes, destinés à corriger et à parachever les restructurations passées, en veillant les causes de blocages et de déviations qui ont arrêté les processus de restructurations passées et les ont éloignés de leurs objectifs.

Une telle analyse devrait être conduite par une institution internationale impartiale, disposant des connaissances et de l'expérience suffisante en la matière. La FAO serait certainement la mieux placée pour préparer et conduire un tel travail, avec une forte implication et participation des pays concernés et un appui financier conséquent de la part des Agences internationales d'appui au développement.

En attendant qu'un tel travail soit réalisé, SDA a jugé utile dans ce rapport, à partir des informations disponibles, de tirer certaines conclusions sur les restructurations effectuées ou en cours et quelques recommandations utiles, pour aider à corriger et à parachever les actions entamées jusqu'ici et aboutir à des institutions adaptées et capable de contribuer efficacement et durablement aux efforts de développement.

Ce rapport se présente en trois parties:

Une première partie analytique relative aux processus et résultats des restructurations, aux causes de leur faiblesse et aux obstacles et déviations qu'a connu leur mise en œuvre. Cette partie donne un aperçu général de la situation post-restructuration des institutions et tire les leçons et recommandations utiles pour ce qu'il conviendrait de faire à l'avenir afin de disposer d'institutions adaptées et efficaces.

Une seconde partie qui rappelle à grands traits, en les actualisant, les démarches et méthodologies mises au point et appliquées par SDA dans ses appuis à la restructuration et au renforcement des institutions de développement rural. La troisième partie présente les principales conclusions et recommandations méritant d'être retenues.

PREMIÈRE PARTIE:

La restructuration des institutions de développement rural et l'appui de SDA

I. La situation des institutions de développement rural et la nécessité de plus en plus ressentie de leur restructuration

Les institutions publiques sont des outils d'élaboration et de mise en œuvre des politiques économiques. Leur organisation, leur fonctionnement, leurs rapports et leur partage des pouvoirs et des responsabilités avec les acteurs de la société civile, en particulier ceux du secteur privé et des organisations professionnelles, sont faits pour servir les politiques en cours.

Avec les nouvelles orientations économiques décidées à partir des années quatre vingt, la restructuration des institutions publiques est devenue une opération indispensable et urgente dans les pays en développement. En effet, avec les nouveaux choix de politique économique plus libérale, il n'était pas envisageable de conserver sans les transformer, des institutions publiques qui ont été pendant plus de trois décennies les instruments du dirigisme d'Etat et de leur demander de mettre en œuvre des politiques nouvelles remettant en cause leurs pouvoirs et leurs intérêts. Leur restructuration profonde était donc indispensable et urgente. Elle ne pouvait se réduire à une simple réorganisation de services ou à un changement d'organigramme tant ces institutions ont fini par devenir des entraves à l'initiative privée, à l'organisation de producteurs et au développement en général. Leur situation en effet, outre son inadéquation au nouveau contexte qui se mettait en place, était caractérisée par l'inefficacité et un coût de fonctionnement insupportable pour les finances publiques, une forte centralisation et une organisation peu rationnelle, des méthodes et des relations de travail bureaucratiques ne favorisant pas l'information, la concertation et la collaboration entre les services, un personnel pléthorique affecté sans adéquation avec les besoins, dépourvu de moyens de travail et de motivations et sans formation continue, et l'absence de participation des acteurs les plus concernés, en particulier les producteurs et leurs organisations professionnelles.

Pendant plusieurs décennies, les institutions publiques ont disposé d'un pouvoir centralisé d'intervention considérable dans tous les secteurs d'activités et sur toutes les catégories d'acteurs. Les politiques qu'elles ont mené au nom de l'Etat, ont toujours eu tendance à marginaliser le secteur privé et les acteurs de la société civile et à maintenir sous leur forte domination les organisations professionnelles de producteurs. Ces politiques ont conduit à n'avoir en face d'institutions publiques inadéquates, coûteuses et peu efficaces, que des acteurs privés et des organisations professionnelles limités dans leurs initiatives, dispersés, peu structurés et de faibles capacités techniques et financières pour jouer un rôle plus déterminant dans le développement. Les acteurs privés n'ont en effet pas bénéficié de liberté d'initiative et de conditions économiques satisfaisantes et sûres pour s'engager dans des actions de long terme et d'être moins attirés par les activités spéculatives. Les organisations professionnelles dans leur grande majorité étaient peu représentatives des producteurs, pour avoir été mises en place par eux. Elles disposaient de peu d'autonomie par rapport à l'administration publique qui n'était pas capable en contrepartie, de leur apporter les appuis dont elles avaient besoin. Dépourvues des moyens et des connaissances de base nécessaires à une gestion correcte, elles étaient de plus soumises à une législation inadéquationnée et contraignante et à un environnement économique défavorable. Elles étaient certes nombreuses dans les différents pays, mais rares étaient celles qui avaient une existence et une activité réelles et étaient capables de se suffire et de rendre des services utiles à leurs membres.

Les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) qui se sont succédés ont certes fini par intégrer la réforme des institutions publiques, mais leur objectif était limité essentiellement à la diminution des dépenses de l'Etat en vue d'un assainissement des finances publiques et à la réduction de son intervention économique avec la privatisation de ses activités commerciales et de production. Ces réformes institutionnelles limitées, décidées dans le cadre des PAS, n'ont de plus concerné que quelques administrations publiques, voire quelques services de Ministères et n'ont porté que sur certains aspects liés à leur fonctionnement. Elles n'ont en outre pas pris en compte la situation des organisations professionnelles acteurs déterminants sur le succès des politiques et actions de développement rural. Elles ne pouvaient donc pas répondre au besoin de restructuration des institutions de développement rural, incluant administration publique et organisations professionnelles, et conduisant à une véritable refonte de leur rôle, leurs structures, leurs méthodes et relations internes et externes de travail, leurs ressources humaines et matérielles, les mentalités dans les rapports de travail et mettant en œuvre d'importants changements dans leur environnement institutionnel et économique.

Conscients du rôle primordial des institutions et de leur impact en termes de progrès sur le développement et de la nécessité de leur transformation afin d'améliorer leur efficacité et leur coût, les pays ont été de plus en plus nombreux à s'engager dans la restructuration. Devant la complexité et l'ampleur d'un tel travail de restructuration qui leur était relativement nouveau, les pays ont demandé l'assistance de leurs partenaires extérieurs et plus particulièrement de la FAO, en ce qui concerne les institutions de développement rural.

Pour répondre aux nombreuses requêtes reçues, la FAO par sa Division du Développement Rural (SDA), a développé un programme normatif de réflexion et un programme d'appui direct sur le terrain, souvent avec la contribution d'autres Agences internationales comme le PNUD et la Banque Mondiale, afin d'aider les pays intéressés dans la restructuration de la FAO en ce qui concerne les institutions de développement rural leurs institutions de développement rural.

II. L'appui de SDA à la restructuration des institutions de développement rural

2.1. Nature et formes de l'appui de la FAO

Les appuis fournis par la FAO, à travers sa Division du Développement Rural (SDA), se sont traduits essentiellement par trois sortes d'activités. Celles-ci ont été menées de façon liée et interactive pour faire que chacune puisse bénéficier des résultats et des leçons des autres et permettre une adaptation et une amélioration d'ensemble. Elles ont consisté en:

2.1.1. Activités normatives

Ce sont des activités de réflexion et d'élaboration de méthodologies, d'outils d'analyses et de matériel à caractère pédagogique relatifs aux institutions de développement rural. Ces activités ont consisté en recherche et exploitation documentaires, analyse de situations existantes, élaboration et tests d'application de méthodes et modèles, discussions et échanges avec des organismes et spécialistes travaillant sur les mêmes thèmes et avec les pays appelés à en bénéficier. Elles ont permis de mettre au point et d'adapter en l'améliorant constamment un matériel technique et didactique pouvant aider les pays intéressés dans l'analyse et le diagnostic de leurs institutions et dans la définition des actions de leur adaptation et amélioration.

Les résultats de ces activités ont servi sur le terrain, notamment dans le cadre des projets d'appui de la FAO à la restructuration dans différents pays. Ils ont été continuellement adaptés et perfectionnés, à partir des leçons tirées de leur application dans les différents cas de pays. Quelques rappels à ce sujet sont présentés dans la deuxième partie de ce rapport.

Le matériel méthodologique, les guides pratiques et les outils techniques et didactiques ainsi mis au point de façon interactive avec les projets de terrain, ont fait l'objet d'une large diffusion auprès de leurs utilisateurs potentiels parmi les pays et leurs partenaires internationaux. Ils ont donné lieu à des présentations et discussions dans de nombreux ateliers nationaux et internationaux organisés par la Division SDA de la FAO.

2.1.2. Activités de terrain

Ces activités sont menées de façon complémentaire et interactive avec les activités normatives. Elles sont effectuées essentiellement dans le cadre de projets spécifiques portant sur la restructuration des institutions publiques et sur le renforcement des organisations professionnelles des producteurs. Elles fournissent une assistance directe sur le terrain aux pays et utilisent les résultats des travaux normatifs. En retour, elles permettent de révéler les améliorations et les adaptations utiles à apporter aux démarches, méthodologies et outils d'analyses préparés. Les activités menées dans ce cadre sont pour l'essentiel présentées dans le tableau du paragraphe 1.2.2., donnant les principaux projets d'appui de la FAO à la restructuration.

2.1.3. Organisation et tenue d'ateliers

Ces ateliers avaient un objet de formation et d'échanges d'information et d'expériences et de réflexion élargie sur les méthodologies et les outils techniques mis au point et les adaptations à leur apporter après leurs différentes applications dans le cadre des projets réalisés. Certains ateliers étaient également consacrés à tirer les leçons et recommandations utiles sur le plan de la démarche, de la programmation et de la mise en œuvre des actions de restructuration d'institutions publiques et de mise en place et renforcement d'organisations professionnelles de producteurs.

Par leur apport informatif et didactique, ces ateliers ont permis de mettre en évidence l'importance des institutions et les conséquences de leur organisation, de leurs statuts, de leurs rapports et de leur fonctionnement sur le développement.

2.1.4. Domaines d'application

Les activités normatives et celles des projets de terrain, conduites par la Division SDA, ont concerné principalement les domaines suivants:

- la restructuration des institutions publiques, c'est-à-dire Ministères et établissements publics;
- le renforcement des organisations économiques de producteurs (coopératives, groupements);
- l'appui aux chambres d'agriculture, pour la représentation et la participation des producteurs;
- la ressource humaine dans la restructuration des institutions publiques.

2.2. Les principaux projets d'appui de la FAO à la restructuration

Le tableau 1 ci-après montre les principaux projets spécifiques à la restructuration des institutions de développement rural appuyés par la Division SDA de la FAO pendant la décennie allant du début des années quatre vingt dix à celui des années deux mille. D'autres actions de réorganisation ont été menées par ailleurs et par d'autres Services de la FAO ou des partenaires internationaux autres que la FAO. Ces actions avaient cependant un champ et une portée limités et ne prenaient pas en compte tous les aspects de la restructuration des institutions telle qu'elle est définie plus haut. Elles constituaient une simple composante de projets dont l'objectif principal ne concernait pas les aspects institutionnels.

Ce tableau montre en particulier:

- le nombre appréciable des projets de restructuration et son augmentation au fur et à mesure d'une prise de conscience plus grande dans les pays et chez leurs partenaires extérieurs, de la nécessité de restructuration;
- la diversité des actions d'appui par rapport à leur objet et aux pays qui en ont bénéficié;
- l'extension de la restructuration aux aspects de renforcement des organisations professionnelles de producteurs qui a pu avoir lieu, suite au travail de sensibilisation mené par SDA auprès des décideurs politiques notamment à travers les ateliers nationaux et sous-régionaux;
- les chambres d'agriculture dont les premières implantées au sud du Sahara, l'ont été au Mali avec l'appui de SDA qui a pu, grâce à cette expérience menée entièrement sur le terrain, mettre au point un modèle adapté que plusieurs pays de la sous-région ont adopté et mis en place, avec l'assistance de SDA.

Tableau 1:
Les appuis de SDA à la restructuration depuis les années quatre vingt dix

Pays où SDA a mené des projets d'appui à la restructuration	Domaines couverts par les projets d'appui de SDA à la restructuration		
	Institutions publiques (Ministères d'agriculture, développement rural, pêches + EPA, EPIC) ²	Restructuration/renforcement d'organisations économiques de producteurs (type coopératives, unions, groupements...)	Organisation et mise en place d'organisations de représentation et de participation des producteurs (Chambres d'agriculture)
Bénin: 1989-1991 Projets UNDP/BEN/87/024 et 90/007 et UTF/BEN/050	Préparation et début de mise en œuvre de la restructuration des Services centraux et régionaux (CARDER) du Ministère du Développement rural, avec contribution du PNUD et de la Banque Mondiale.		
Côte d'Ivoire: 1991-1993 Projets UNDP/IVC/91/001, 92/002 et 93/005	Préparation et début de mise en œuvre de la restructuration des Services régionaux du Ministère de l'agriculture, conception de l'ANADER, avec contributions PNUD et Banque Mondiale.		
Burkina Faso: 1993-1994 Projet FAO/TCP/BKF/1354	Préparation de la restructuration du Ministère de l'agriculture, en relation avec le Comité de pilotage du PASA		
1998-1999 Projet FAO/TCP/BKF/ 4554 Togo:	Organisation et appui au début de la mise en place du réseau de Chambres d'agriculture		

² EPA = Etablissement public à caractère administratif; à gestion autonome, sous tutelle du Ministère et fonctionnant selon les règles de la fonction publique et celles régissant les finances des administrations, avec obligation en principe, de reverser ses recettes au Trésor public et recevant ses ressources financières du budget de l'Etat.

EPIC = Etablissement public à caractère industriel et commercial, à gestion autonome, sous tutelle du Ministère mais non soumis aux règles budgétaires de l'administration ni à celles de la fonction publique, avec obligation en principe, d'équilibrer ses dépenses par ses recettes, sans apports financiers du budget public, sauf en cas d'exception.

Tableau 1: cont..

Les appuis de SDA à la restructuration depuis les années quatre vingt dix

1995 -1996 Projet FAO/TCP/TOG/4451 + LOA avec Banque Mondiale	Préparation de la restructuration des Services centraux et régionaux du Ministère du Développement rural, organisation de l'institut de conseil et d'appui aux producteurs	
1997-1998		Organisation et appui au début de la mise en place du réseau de Chambres d'agriculture
Haiti: 1995 -1996	Préparation de la restructuration des Services centraux et régionaux du Ministère de l'agriculture	Définition du rôle et de l'organisation du réseau de Chambres d'agriculture
Soudan: 1997-1998	Préparation de la restructuration des Services centraux et régionaux du Ministère de l'agriculture et de l'élevage	
Guinée Bissau: 2000-2002	Préparation de la restructuration du Ministère de l'agriculture	
Mali: 1994-1999	Appui à la CAMOPA dans certains volets de la restructuration des Services Ministère de l'agriculture Projet UNDP/MLI/91/005	Définition du réseau de Chambres agriculture, appui à sa mise en place et à son renforcement. Projet UNDP/MLI/91/005 Appui à l'organisation et au renforcement du réseau de chambres d'agriculture
Guinée Conakry: 1997-1998		Organisation du réseau de chambres régionales
Niger: 1998-2000	Préparation de la restructuration du Ministère de l'agriculture et de l'élevage	
Algérie: 1992 - 1993		Renforcement de l'organisation et des capacités des chambres d'agriculture
Tunisie: 1995 - 1996		Restructuration des Chambres régionales d'agriculture
Maroc: 1996 - 2001		Restructuration des Chambres d'agriculture
1998-2002	Préparation de la restructuration de l'ODCO	Restructuration des Chambres de pêches maritimes
2000 - 2002	Préparation et appui à la mise en œuvre de Programmes de développement de l'artisanat dans deux régions pilotes	Restructuration et renforcement du secteur coopératif (pour tous secteurs économiques)

Tableau 1: *cont.***Les appuis de SDA à la restructuration depuis les années quatre vingt dix**

2000-2002	Préparation de la restructuration du Ministère de l'agriculture et de l'élevage		Préparation et appui à la mise en œuvre de la restructuration et du renforcement des capacités des chambres d'artisanat dans deux régions pilotes
Sénégal: 1998-2002	Appui au renforcement des capacités de la DAPS Appui à la décentralisation des Services agricoles Réhabilitation du Ministère de l'agriculture		
Liban: 1991-1992 2001	Préparation de la restructuration du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches	Analyse et propositions de renforcement des coopératives agricoles	Analyse et propositions de renforcement de la chambre d'agriculture
Cambodge: 1995-1996		Organisation et renforcement des organisations de producteurs agricoles Préparation de programme de reconversion et de renforcement des coopératives	Organisation des VDC et PVC et décentralisation du développement rural
1999-2000	Formulation de projet de restructuration du Ministère de l'agriculture, des forêts et du développement rural		
Vietnam: 1997 2000-2002	Restructuration et renforcement des capacités du "International Cooperation Department" du Ministère des pêches Préparation de la restructuration du Ministère de l'agriculture des forêts et de la pêche		
République Démocratique du Congo: 2002-2004	Préparation de la restructuration du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Élevage		
Yemen: 2004-2005	Définition d'options de restructuration du Ministère de l'Agriculture et de l'Irrigation		
Rwanda: 2004-2006	Revue des institutions impliquées dans la mise en œuvre de la Stratégie de Transformation de l'Agriculture		

2.3. Bref aperçu sur les progrès et les résultats des restructurations

Au terme de plus d'une décennie d'actions de restructuration, force est de constater que les institutions publiques de développement rural, en particulier les services des Ministères, sont loin d'avoir connu les améliorations attendues en termes d'adaptation au nouveau contexte économique, de rationalisation de leurs méthodes et de leur gestion et d'élévation de leurs performances. Leurs effets sur le développement rural ne sont guère meilleurs que par le passé et leurs rapports avec les producteurs et les autres acteurs économiques ont très peu évolué et restent peu favorables à la collaboration et au partenariat.

Les organisations économiques de producteurs, de type coopérative ou équivalent, ont connu quelques améliorations dans certains des pays ayant bénéficié des appuis cités dans le tableau du paragraphe 1.2.2., plus haut. Elles sont certes moins soumises au dirigisme de l'administration publique qui intervient moins dans leur gestion et leur laisse quelques ouvertures économiques et commerciales avec leurs partenaires commerciaux. Cependant, elles sont loin de connaître toute l'autonomie souhaitée et restent soumises à un environnement aussi peu favorable à leurs activités et à leur essor que par le passé.

Certains pays, trop rares encore, ont mis sur pied un réseau de chambres d'agriculture adapté à leurs conditions pour représenter les producteurs, parler en leur nom, défendre leurs intérêts et mobiliser les appuis qui leur sont nécessaires pour améliorer leurs productions et leur niveau de vie. Sauf de rares exceptions, les réseaux de chambres d'agriculture mis en place, s'ils ont l'avantage d'exister, ne disposent pas de l'autonomie de décision suffisante et des capacités et moyens nécessaires pour représenter fidèlement la diversité des producteurs, défendre valablement leurs intérêts et leurs points de vue et mobiliser auprès de l'Etat et des partenaires extérieurs les moyens d'appuyer comme ils le souhaitent, leurs efforts de développement.

Cette situation des institutions publiques et des organisations de producteurs, qui a connu peu d'améliorations et est restée très en deçà des objectifs inscrits dans la restructuration, est due au fait que les processus de restructuration n'ont été que très partiellement et incomplètement réalisés et ont été déviés de leur trajectoire initiale. Malgré une préparation sérieuse et minutieuse et leur adoption par les autorités du pays et l'adhésion des partenaires extérieurs, aucun programme de restructuration n'a connu un degré de réalisation suffisant pour transformer les institutions et organisations en question et en faire, comme attendu, des outils adaptés et efficace de dynamisation et d'appui des efforts de développement. Dans tous les pays, à de faibles différences près, la mise en œuvre des programmes de restructuration et de renforcement des organisations de producteurs a subi toutes sortes de blocages et de déviations, voulus ou non, qui l'ont éloignée de sa trajectoire initiale et des objectifs fixés.

Sans chercher à énumérer ici les causes nombreuses qui ont conduit à ces résultats, il convient de signaler deux sortes de raisons qui ont contribué de façon majeure à entraver ou à dévier le processus de restructuration et à l'éloigner de ses objectifs.

La première sorte de raisons relève de la responsabilité des pays. Elles tiennent principalement au fait que la mise en œuvre des processus de restructuration des institutions publiques et de renforcement des organisations de producteurs a été confiée à la responsabilité entière des Ministères et établissements publics devant faire l'objet des transformations proposées. Il était pourtant reconnu de tous, que le processus de restructuration serait sérieusement entravé ou dévié à chaque confrontation avec les nombreuses situations bien établies et les conservatismes et immobilismes qui les caractérisent et avec les intérêts particuliers risquant d'être remis en cause par les changements préconisés. L'impartialité exigée pour ce type d'action et les recommandations de confier la mise en œuvre à des organes indépendants des institutions à transformer, en leur donnant les pouvoirs et les moyens d'action nécessaires, n'ont pas été suivies. Il n'est pas surprenant dès lors que les mesures ne remettant pas en cause le statut quo aient été mises en œuvre à l'exclusion de tout le reste. Cette situation était d'autant plus prévisible qu'aucun organe

ni mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la restructuration n'a jamais été mis en place, malgré les recommandations allant dans ce sens. Dans la plupart des cas, elle a été aggravée par les changements fréquents des hauts responsables des institutions à restructurer ou à renforcer. Ces changements se sont traduits par d'importants mouvements de hauts cadres et par des priorités nouvelles souvent de court terme, qui ont eu pour effet d'interrompre le processus de restructuration pendant de longues périodes, de reconsidérer les choix déjà approuvés ou d'en arrêter la mise en œuvre au profit d'autres actions.

La seconde sorte de raisons relève des institutions financières internationales. Celles-ci, malgré l'intérêt qu'elles ont montré pour la restructuration, leur information continue sur sa préparation et leur participation aux choix des propositions, n'ont pas fourni leur contribution financière et technique pourtant indispensable à la mise en œuvre des programmes retenus. Sans les moyens attendus d'eux, les actions de restructuration des institutions publiques de développement rural et de renforcement des organisations de producteurs ne pouvaient pas être mises en œuvre au-delà de limites très modestes.

Pour toutes ces sortes de raisons, les réalisations ont été limitées, fragmentaires, sans cohérence d'ensemble et ont suivi des trajectoires différentes de celles prévues initialement pour les mener aux objectifs fixés. C'est ce qui explique en grande partie la situation inchangée des institutions publiques, la faiblesse qui continue à caractériser les organisations de producteurs et le peu de progrès du développement rural.

DEUXIÈME PARTIE:

Rappel des démarches et des grandes lignes méthodologiques de la restructuration des institutions publiques de développement rural

I. Rappel de la démarche et des grandes lignes méthodologiques de restructuration des institutions publiques de développement rural

1.1. Objectifs et principes de base

La restructuration des institutions publiques appuyées par la FAO s'est basée sur les principes de:

- démocratisation et de décentralisation, donnant une prééminence aux pouvoirs locaux, avec une recomposition des institutions depuis la base afin de prendre en compte les réalités locales et favoriser la participation des populations;
- libéralisation basée sur le respect des règles du marché et l'encouragement de l'initiative privée, avec un rôle accru de la société civile et une place privilégiée aux organisations de producteurs;
- transparence permettant un suivi par les populations concernées, de la gestion des institutions publiques et de l'utilisation des ressources.
- Sur la base de ces principes et d'une redéfinition du rôle de l'Etat, son objectif était de contribuer à:
 - un "désengagement" des institutions publiques des activités économiques et leur transfert dans des conditions satisfaisantes pour les producteurs et les populations concernées, aux acteurs privés et aux organisations professionnelles;
 - une recomposition d'ensemble du paysage institutionnel, avec des rapports entre acteurs basés sur une claire séparation des fonctions de l'Etat de celles du secteur privé et une collaboration entre eux;
 - une décentralisation donnant plus de pouvoirs, de responsabilités et de moyens aux organes locaux représentatifs des populations et à des organisations de producteurs autonomes et renforcées;
 - un re-dimensionnement et une réorganisation des institutions publiques, compte tenu de leurs nouvelles fonctions et des capacités des finances publiques à les doter des moyens de fonctionnement efficace;
 - une organisation de la profession représentant la diversité des producteurs, autonome et renforcée pour participer au choix et à la mise en œuvre des politiques et programmes de développement;
 - des relations et méthodes de travail favorisant la circulation de l'information, la concertation et la collaboration entre services et la participation de tous les acteurs concernés, une utilisation rationnelle des moyens matériels et financiers servant en priorité les activités de terrain et une gestion de la ressource humaine assurant l'adéquation des profils des agents aux besoins du développement et leur valorisation par des conditions valables de travail et une formation continue;
 - 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.

La redéfinition du rôle de l'Etat conduit à distinguer trois grands types d'activités:

- les activités exclusivement de service public qui incombent à l'Etat
- les activités économiques relevant du secteur privé et dont l'Etat doit se décharger;
- les activités nécessitant une collaboration entre les Services de l'Etat et les acteurs privés, avec la plus forte participation possible des organisations professionnelles.

Ces trois catégories d'activités ont conduit à trois axes de restructuration:

- le premier correspond aux transformations à apporter aux institutions publiques pour jouer efficacement leur nouveau rôle;
- le second correspond au transfert aux acteurs privés et professionnels, des activités ne relevant plus des institutions publiques, en évitant toute forme de préjudice pour les producteurs;
- le troisième conduit à renforcer l'autonomie et les capacités des organisations professionnelles de producteurs en vue de leur participation effective au développement.

Ces grandes constantes de la restructuration sont illustrées par le schéma 1 ci-après

Quatre précautions importantes sont à prendre en compte dans la mise en œuvre de ces axes:

- Les transferts d'activités au secteur privé doivent éviter une détérioration des services aux producteurs qui devraient donner leur avis sur le choix des formules de privatisations.
- Le redéploiement du personnel des institutions devrait éviter les problèmes sociaux et la déperdition des cadres ayant une formation et une expérience. Les agents partants, devraient bénéficier d'aides à la reconversion, par la création d'activités, selon leurs capacités et leurs souhaits.
- La restructuration ne doit pas se limiter à la mise en place de nouveaux services. Elle ne sera complète et n'aura les effets attendus, qu'une fois les objectifs mentionnés plus haut, réalisés.
- La restructuration doit s'accompagner des changements législatifs, réglementaires et économiques rendant l'environnement des institutions restructurées plus favorable à leur action plus efficace.

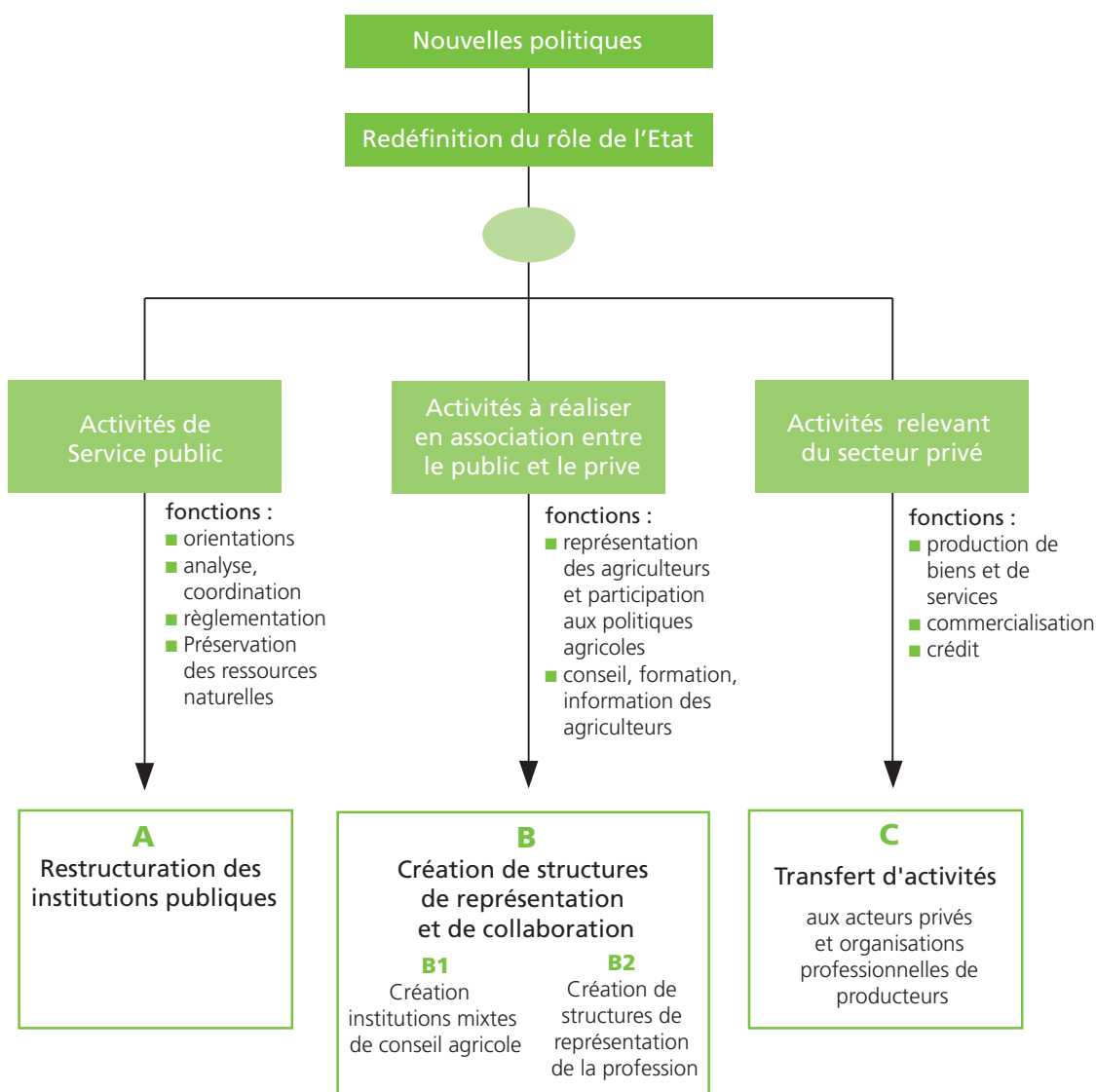
Le nouveau rôle de l'Etat consistant en sa mission de service public se résume à trois fonctions:

- La fonction d'orientation qui comporte le recueil de l'information, l'analyse, la prévision macro-économique, l'élaboration de politiques de développement et le suivi de leur mise en œuvre.
- La fonction de réglementation et de contrôle de son application visant à éviter les fraudes et déséquilibres nuisibles aux productions et aux consommateurs.
- La fonction de préservation des ressources naturelles.

En outre, l'Etat a une forte contribution avec les autres acteurs, à la fonction d'amélioration des capacités techniques des producteurs, par la recherche agronomique et l'enseignement agricole.

Schéma 1

Les grandes constantes de la restructuration des institutions rurales



1.2. Les étapes de la restructuration des institutions publiques

Le processus de restructuration comprend trois grandes étapes:

- l'étape d'analyse institutionnelle de base et d'élaboration du schéma directeur;
- l'étape de préparation du plan détaillé de restructuration;
- l'étape de mise en œuvre de la restructuration.

Une évaluation des effets de la restructuration, après trois ou quatre années de son exécution, est à envisager, pour apporter les compléments et correctifs nécessaires.

Les principales composantes et étapes sont illustrées dans les schémas 2 et 3 et présentées en détails ci-après.

Schéma 2

Les principales composantes de la restructuration des institutions publiques

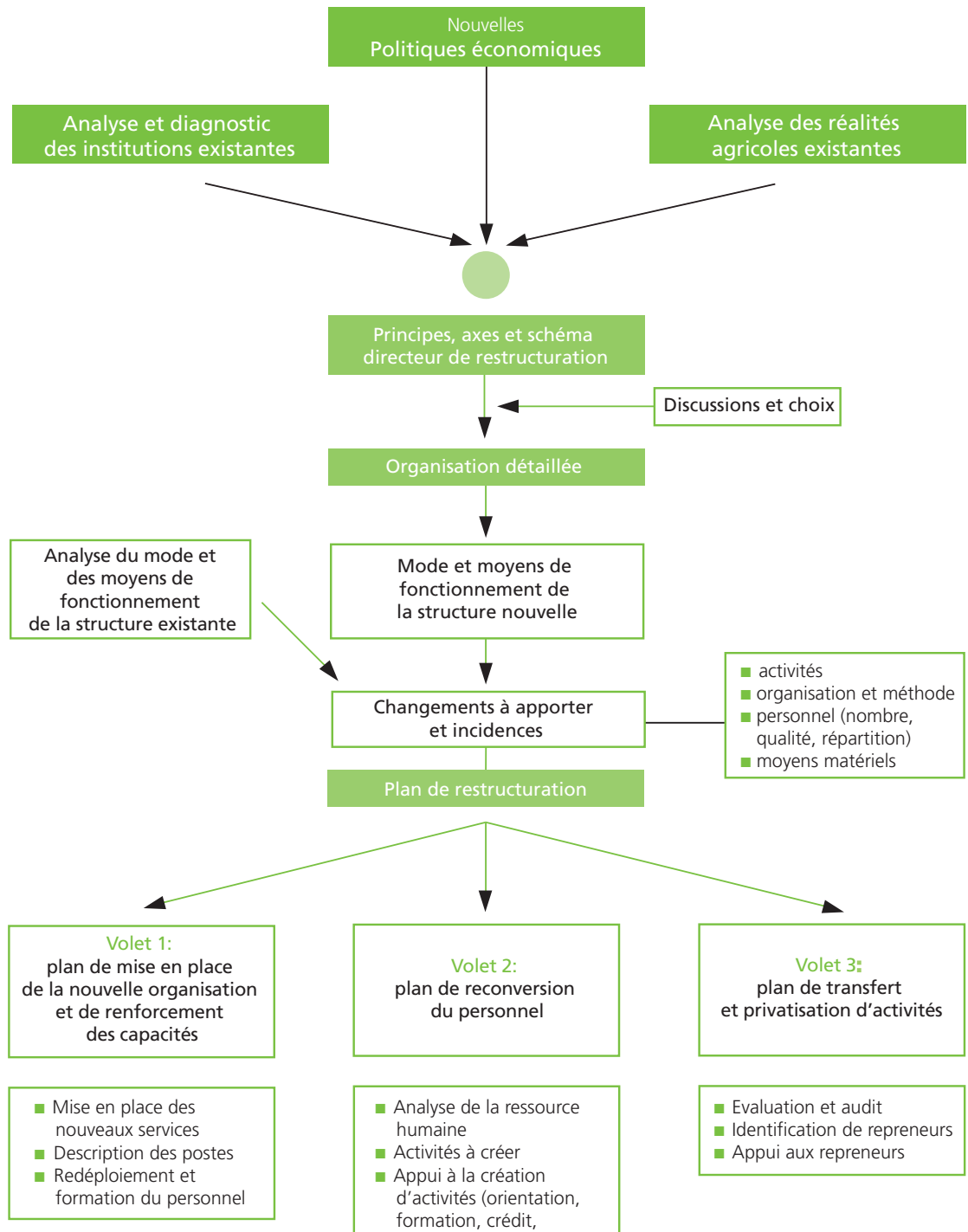
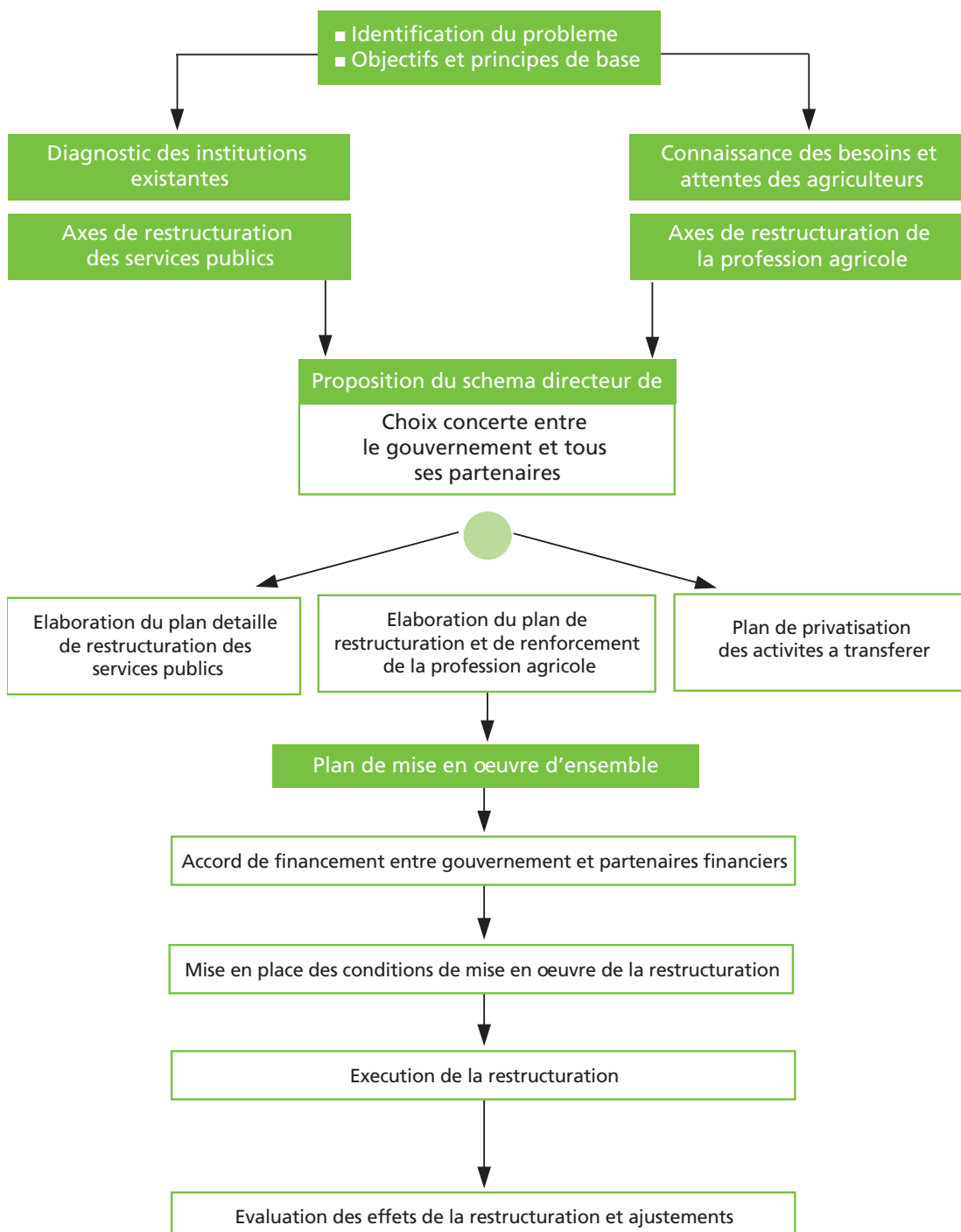


Schéma 3

Restructuration d'ensemble des institutions rurales: principales étapes



1.2.1 Première étape: analyse institutionnelle et élaboration du schéma directeur

Cette première étape consiste à:

- effectuer les analyses de bases et tirer le diagnostic d'ensemble;
- élaborer les axes et la proposition de schéma directeur de restructuration.

Les analyses portent essentiellement sur:

- les activités des institutions publiques, distinguant celles à conserver de celles à transférer au privé;
- les aspects institutionnels, visant l'organisation, les relations internes et externes, le processus décisionnel et le suivi de l'exécution, l'affectation et la gestion des ressources humaines et financières, l'évaluation des capacités techniques et les performances, etc.
- l'appréciation par les agriculteurs, des services qui leur sont fournis, la connaissance de leurs besoins et attentes et de la nature des rapports qu'ils souhaitent avec l'administration.

Ces analyses effectuées à l'aide d'outils méthodologiques appropriés, s'appuient sur des dialogues et ateliers locaux et régionaux avec les producteurs et les personnels des institutions à restructurer.

Sur la base de ces analyses, sont définies et classées par niveau, local, régional et central, les activités concourant à la réalisation des grandes fonctions des institutions publiques. Ce classement permet de définir les composantes institutionnelles par niveau, ainsi que le schéma directeur de restructuration, et une évaluation préliminaire de ses incidences humaines et financières.

- (1) Ce sont d'abord les unités de base qui sont définies au niveau local, à partir d'un premier travail de zonage et de typologie des producteurs permettant de saisir les diversités de terrain.
- (2) Sont définis ensuite, les services régionaux, en fonction à la fois des appuis à fournir aux structures locales et des informations et propositions à communiquer aux services centraux.
- (3) Les Services centraux sont définis en dernier lieu, pour analyser l'information et les propositions des régions, animer les échanges d'information et d'expériences entre régions en leur apportant l'appui attendu, assurer les activités à caractère national comme les synthèses, l'élaboration des politiques et la définition des réglementations.

Les propositions de restructuration issues de ce travail sont discutées avec tous les acteurs concernés (producteurs, fonctionnaires, partenaires extérieurs, etc.) avant d'être soumises aux Autorités.

1.2.2. Seconde étape: la préparation du plan détaillé de restructuration

Ce plan détaillé est préparé sur la base des choix retenus par les Autorités du pays à partir du schéma directeur proposé et discuté avec les acteurs et partenaires concernés. Il comporte:

- (1) Le rappel du rôle de l'Etat et l'ensemble du dispositif institutionnel indiquant le positionnement des différents acteurs du développement rural;
- (2) L'organisation détaillée à tous les niveaux, des structures et du travail des institutions à restructurer et les types de relations qu'elles auront avec les autres acteurs, dans un esprit de décentralisation et de participation des producteurs au développement.

Au niveau local, au contact direct des agriculteurs, l'organisation du travail proposée est basée sur la constitution d'équipes polyvalentes composées en fonction des besoins des producteurs et des données agro-écologiques et socio-économiques locales. Dans leur action quotidienne ces équipes privilégient le dialogue avec les populations et les organisations locales afin d'identifier les problèmes et évaluer les besoins et reçoivent le soutien des échelons plus élevés de l'institution pour pouvoir y répondre. Le travail est basé sur un esprit et une responsabilité d'équipe rompant avec la multiplicité des services, leur cloisonnement et leur vision sectorielle des problèmes et

favorisant la concertation avec les producteurs dans l'élaboration des programmes et l'évaluation des résultats.

Au niveau central et régional, 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.

- (3) La définition des attributions des services et la description détaillée des profils des postes de tous 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 les réaliser. Ces fiches permettent de procéder à une affectation des personnels en fonction des exigences des activités à effectuer et à définir les formations à donner pour assurer leur adéquation. Elles constituent en outre les termes de référence indiquant les activités, les devoirs et les relations de chaque agent à son poste.
- (4) L'évaluation quantitative et qualitative des besoins en personnel, en équipements et en budgets correspondants pour un fonctionnement efficace des services à chaque niveau.
- (5) Les circuits de l'information de gestion technique et administrative, définissant les processus de décisions et de suivi de leur exécution et le dispositif de programmation, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des actions de développement.
- (6) Les règles de base d'une gestion de la ressource humaine, assurant son adéquation aux exigences des postes, sa formation continue et l'amélioration de ses conditions de travail.
- (7) Les implications humaines et financières de la restructuration. – voir schéma 4

Les opérations relatives à ce sujet sont illustrées au schéma 4 ci-après

a) Au plan humain, ces incidences se traduisent par:

- l'identification du personnel à conserver dans l'institution restructurée, avec un plan de redéploiement interne et de formation assurant son adéquation avec les postes de travail;
- l'identification du personnel devant quitter les institutions restructurées, pour qui un plan d'aide à la reconversion dans le secteur privé est à préparer;
- les besoins en personnel à recruter pour les profils inexistantes ou en nombre insuffisants dans l'institution et indispensables à son fonctionnement après restructuration.

b) Pour les budgets et les équipements, les incidences sont évaluées en comparant les moyens existants et les besoins des services restructurés. Ils se traduisent par:

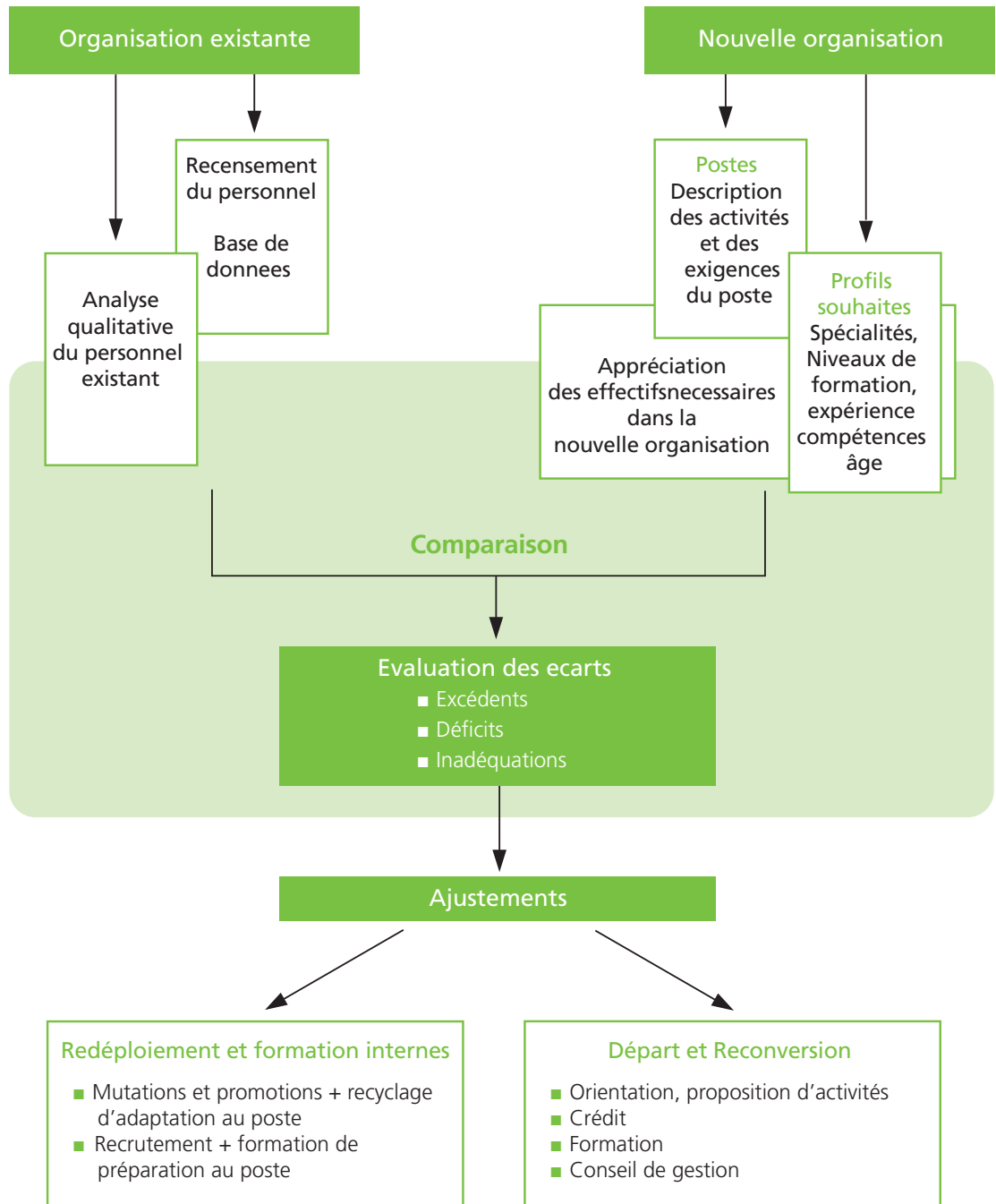
- la priorité à donner aux équipes de terrain, en particulier pour les moyens de déplacement;
- une restructuration du budget, avec plus de moyens de fonctionnement, autres que les salaires;
- une répartition en rapport avec les activités et privilégiant les échelons de terrain.

Une évaluation préliminaire du coût de la restructuration est fournie, donnant:

- le coût de reconversion du personnel, englobant les indemnités de départ, les frais de conseil et de formation et les crédits nécessaires pour aider à créer des activités dans le secteur privé;
- le coût de mise en place et de renforcement des nouvelles structures par des achats d'équipements, une formation et une assistance technique pendant les premières années;
- les apports financiers extérieurs nécessaires à la mise en œuvre de la restructuration.

- (8) Le plan de mise en œuvre reprend toutes les composantes de la restructuration, et donne un calendrier indicatif de son exécution, avec les conditions préalables à son application

Schéma 4
Incidences de la restructuration sur la ressource humaine



1.2.3 Troisième étape: La mise en œuvre de la restructuration

Compte tenu des intérêts particuliers pouvant entrer en jeu et des influences et interférences toujours possibles, la mise en œuvre de la restructuration devrait être confiée à une structure ad hoc indépendante et légère, dotée des pouvoirs politiques et des capacités techniques et financières nécessaires pour lui assurer son impartialité et lui éviter d'être bloquée ou déviée de ses objectifs. Cette structure ad hoc devrait également assurer la continuité des opérations de restructuration jusqu'à leur réalisation complète, sans être influencée ou ralentie par des changements de hauts responsables politiques. Elle aura pour cela besoin d'apports extérieurs assurant son équipement et son fonctionnement autonome, ainsi que la formation et une assistance technique au personnel qui la compose. Au niveau des régions, elle disposerait d'antennes légères pour informer, orienter et assister les personnels concernés, favoriser la concertation entre acteurs, suivre l'exécution des opérations sur le terrain et informer l'organisation ad hoc.

Les concours financiers extérieurs sont nécessaires, pour couvrir:

- les dépenses d'équipement, de formation et d'assistance technique des services restructurés;
- les frais de reconversion du personnel, mentionnés plus haut;
- les frais de préparation des transferts d'activités et les aides et prêts aux repreneurs.

1.3. Les mesures d'accompagnement de la restructuration des institutions publiques

Bien que nécessaire, la restructuration ne suffit pas à elle seule à redynamiser suffisamment le développement. Son efficacité dépend de mesures complémentaires visant à transformer le cadre juridique et institutionnel d'ensemble et l'environnement économique pour les rendre plus favorables aux acteurs du développement rural. Les plus importantes de ces mesures sont:

- (1) La réforme de la législation des organisations et associations professionnelles, en vue de leur diversification statutaire, de leur autonomie réelle et d'une simplification des procédures.

Dans cet esprit, il importe que les producteurs puissent disposer d'un cadre institutionnel décentralisé reflétant leur diversité, et géré de façon autonome et démocratique, à l'abri de toute ingérence pour les représenter, exprimer et défendre leur point de vue et participer au développement, à tous les niveaux. Le modèle de réseau de Chambres d'Agriculture, adopté avec succès au Mali, avec l'appui de SDA, répond à cet objectif et retient l'attention de pays de plus en plus nombreux notamment au Maghreb et au sud du Sahara.

- (2) La mise en place d'un système de crédit capable de mobiliser l'épargne en faveur de l'investissement rural, géré par les producteurs et adapté à la diversité de leurs situations.
- (3) La restructuration et la décentralisation au niveau des stations, de la recherche agronomique pour être au contact direct des producteurs et permettre leur participation à la définition des priorités des objectifs de recherche et à l'évaluation des résultats.
- (4) La réforme de l'enseignement et de la formation agricoles qui doivent être capables d'adapter continuellement leurs programmes et leurs méthodes, aux besoins évolutifs de tous les acteurs du développement rural, y compris des producteurs et non pas seulement de la fonction publique.
- (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.

II. Aperçu de la démarche et des axes méthodologiques d'appui de SDA au renforcement des organisations de producteurs

Il s'agit ici des deux sortes d'organisations professionnelles dites, les unes, organisations économiques de producteurs et les autres, organisations de représentation des producteurs.

Les organisations dites économiques de producteurs comprennent les groupements de producteurs au statut voisin de celui des coopératives, les coopératives et leurs unions qui exercent des activités de production et de commercialisation pour le compte de leurs membres et dont la raison d'être est de leur procurer les biens et services dont ils ont besoin pour assurer leurs productions et améliorer leurs performances sur les marchés.

Les organisations dites de représentation n'ont pas vocation à exercer des activités commerciales ou de production, mais de représenter les producteurs dans leur diversité, de défendre leur point de vue et assurer à tous les niveaux, leur participation aux choix et à la mise en œuvre des actions de développement qui les concernent, d'agir pour rendre leur environnement réglementaire et économique plus favorable à leurs activités de production et d'œuvrer à renforcer leur partenariat avec les acteurs des autres secteurs.

Dans le cadre de ses activités normatives, SDA a défini des outils méthodologies et des démarches, pour être utilisés dans les travaux d'analyse et de préparation de propositions d'actions de renforcement de ces deux sortes d'organisations. Ils ont été appliqués avec les adaptations nécessaires aux différents cas, dans le cadre des activités de terrain de SDA et en particulier dans ses projets d'appui au renforcement des organisations de producteurs, mentionnés dans le tableau du paragraphe 1.2.2., précédent.

La mise au point et l'application de ces méthodes et démarches par SDA répond aux requêtes de plus en plus nombreuses des pays, mais également au souci d'apporter, en même temps aux institutions publiques et aux organisations professionnelles de producteurs, les transformations dont elles ont toutes besoin, pour pouvoir jouer efficacement leurs rôles respectifs, développer entre elles un partenariat nouveau basé sur leurs complémentarité et collaboration et apporter une contribution sensiblement plus accrue au développement rural.

2.1. L'appui au renforcement des organisations économiques de producteurs

2.1.1. La nécessité de transformation et de renforcement des organisations économiques de producteurs

Avec le passage à l'économie de marché, il était devenu nécessaire d'aider les organisations de producteurs comme les coopératives, à s'adapter au nouveau contexte économique et à renforcer leurs capacités afin de pouvoir prendre la relève de l'Etat dans la fourniture des biens et services de productions et des appuis nécessaires aux producteurs avec une performance et une compétitivité accrues. En effet, dans les pays en développement, l'Etat a, pendant des décennies, joué un rôle de fournisseur quasi-exclusif de biens et services et d'appui technique aux productions. Pendant tout ce temps, il a privé les organisations de producteurs d'autonomie et les a maintenues dans un état de faiblesse tel qu'elles étaient incapables, de quelque façon que ce soit, de prendre le moment venu, sa relève et d'assurer aux producteurs les approvisionnements attendus en biens et services.

Il était donc devenu nécessaire et urgent, avec le changement de politique et contexte économiques, de les aider à opérer leur transformation et à renforcer leurs capacités et de rendre leur environnement législatif et économique plus favorable, pour qu'elles ne craignent pas de disparaître, mais plutôt capables de supporter la concurrence sur les marchés et répondre avec satisfaction aux besoins des producteurs.

Les appuis apportés par SDA ont eu pour but d'aider à mieux connaître et à analyser la situation de ces organisations, de mettre en évidence les causes de leurs faiblesses, les problèmes qu'elles rencontrent dans leurs activités, les contraintes qui entravent leurs efforts et leur essor et à préparer un plan de transformation et de renforcement qui les mettrait en situation de jouer efficacement leur rôle, en répondant aux besoins des producteurs.

2.1.2. La démarche du processus d'appui à la transformation et au renforcement des organisations économiques de producteurs

Le processus suivi par SDA, dans son appui à la transformation et au renforcement des organisations économiques de producteurs s'articule autour de trois grandes étapes.

a) *Première étape: Recensement général et analyses préliminaires*

Compte tenu de l'absence de base de données ou simplement de données suffisamment fiables et à jour, sur les organisations économiques de producteurs, groupements de producteurs ou coopératives selon les cas, il était nécessaire de connaître leur nombre et les caractéristiques de base avant de penser à procéder à un quelconque travail d'analyse sur leur situation qui n'en reste pas aux généralités connues de tous. En effet, comme cela a été confirmé par les enquêtes effectuées, la plupart de ces organisations qui continuent à figurer dans les statistiques ont disparu depuis des années et la majorité de celles qui existent encore, n'ont presque pas d'activités ou sont gérées sans l'esprit de solidarité et de participation qui a été à la base de leur création, en toute méconnaissance des règles de base de ce que devrait être leur fonctionnement institutionnel et sans aucune vision économique.

La démarche suivie au cours de cette étape, comprend les opérations suivantes.

- (1) Analyse bibliographique et des statistiques existantes.
- (2) Recensement général des groupements et coopératives et leurs unions coopératives
 - préparation des enquêtes (conception du questionnaire, tests sur le terrain, organisation logistique et opérationnelle de l'enquête, formation des enquêteurs, information des autorités y compris locales, etc.);
 - exécution des enquêtes sur le terrain avec la participation active des organisations de producteurs et avec l'appui des autorités locales et saisie des données de façon décentralisée;
 - analyse des bases de données existantes et conception d'une base de données nouvelle, répondant aux besoins utilisateurs actuels et potentiels;
 - conception d'outils informatiques en vue de l'exploitation de l'exploitation informatique (architecture de la base de données, organisation de la saisie et des contrôles, traitement et exploitation des données, etc.) par différents utilisateurs et pour différents besoins.
- (3) Mise en place de la base de données et de son système de mise à jour et d'exploitation et formation des agents chargés de son utilisation et de sa gestion.
- (4) Elaboration et diffusion auprès des utilisateurs, de l'annuaire statistique sur les organisations économiques de producteurs.

b) *Deuxième étape: Analyse catégorielle des coopératives*

- Les activités d'analyses

Les activités d'analyses des coopératives pour lesquelles SDA a défini les outils et stratégies de mise en œuvre et dont les conclusions sont synthétisées dans le diagnostic d'ensemble, sont présentées ci-après.

- (1) Définition des critères d'établissement de la typologie permettant l'analyse catégorielle des organisations économiques des producteurs recensées et mise au point de la méthode servant aux analyses catégorielles.
- (2) Etablissement de la typologie et réalisation des analyses détaillées par catégories, avec la participation active des producteurs et des gestionnaires des organisations et pour les aspects qui les concernent avec les autorités locales et les représentants des administrations publiques en rapport avec ces organisations. Ces analyses catégorielles portent notamment sur le mode de désignation, le renouvellement et le fonctionnement institutionnel des organes de gestion des organisations de producteurs et leurs relations avec les membres de base, les activités et les services fournis aux membres, la gestion et les performances économiques et financières, les relations avec l'administration publique, les autorités locales et les partenaires économiques, etc.).
- (3) Analyse de la législation coopérative et de l'environnement économique et institutionnel des organisations économiques de producteurs. Identification des inadaptations et des causes possibles de frein à leur autonomie, à leur diversification et à leur développement.
- (4) Recueil de l'appréciation portée par les différents groupes de producteurs sur les relations qu'ils ont avec leurs organisations professionnelles, sur les services qu'ils leur fournissent et sur leur participation à leur gestion.
- (5) Recueil de l'appréciation des organisations de producteurs sur leurs relations avec les administrations publiques et des appuis qu'elle leur procure.
- (6) Analyse des services de l'administration publique, chargés de l'agrément et de l'enregistrement des organisations de producteurs et de ceux chargés du suivi et de l'appui de ces organisations depuis le terrain jusqu'au niveau central (attributions et programmes et activités réelles, organisation, ressources humaines, matérielles et financières, des relations avec les producteurs, etc.).
- (7) Elaboration du diagnostic d'ensemble, récapitulatif et synthétisant en les classant, les conclusions des analyses, et des axes de recherche des actions de transformation et de renforcement de ces organisations et d'amélioration de leur environnement.
- (8) Organisation d'ateliers et rencontres aux niveaux local, régional et national pour discuter les résultats et conclusions des analyses et les axes de recherche des propositions de solutions et d'actions.
- (9) Organisation d'un atelier national de discussion finale du diagnostic sur les organisations économiques de producteurs et leur environnement institutionnel, législatif et économiques et des axes d'élaboration des propositions d'actions.

■ Les principales conclusions des analyses

Les principales conclusions à retenir de ces analyses montrent que les organisations économiques de producteurs, c'est-à-dire les coopératives et les groupements de producteurs agricoles essentiellement, ne sont pas en mesure de jouer leur rôle en faveur du développement et sont dans beaucoup de cas, menacées à terme, de disparition, dans le contexte de mondialisation et de montée de la concurrence, si des mesures importantes ne sont pas prises et effectivement appliquées afin de les transformer, de renforcer leurs capacités économiques et de gestion et rendre leur environnement plus favorable.

Leurs faiblesses proviennent essentiellement de:

- La faiblesse des performances des coopératives qui en grande majorité ne satisfont pas aux critères de viabilité économique et de rentabilité financière.

- La désaffection des membres qui, dans la plupart des cas, n'ont eu de participation réelle ni à la création ni à la gestion de leurs coopératives.
- Le faible niveau de connaissances techniques et de gestion des responsables des coopératives et leur méconnaissance des règles régissant le fonctionnement institutionnel de leurs coopératives.
- L'absence de formation adaptée aux membres, aux élus et aux gestionnaires de ces organisations pour gérer efficacement, au plan institutionnel et économique, leurs organisations et améliorer sans cesse leurs performances et leur compétitivité.
- La faiblesse des connaissances et l'absence de formation des cadres de l'administration chargés de conseiller ces organisations et en conséquence leur inutilité pour ces organisations.
- L'extrême faiblesse de l'appui qui leur a été fourni plus particulièrement dans les domaines du crédit, du conseil de gestion, de la formation des élus et des cadres et de l'information économique et commerciale.
- L'ingérence de l'administration dans la gestion, le fonctionnement et la décision des coopératives.
- Le dirigisme exercé sur les coopératives qui a entravé leur autonomie, limité leurs initiatives et les a souvent mises en position d'assistées.
- L'absence d'analyse et de suivi de la diversité des coopératives et de stratégies différenciées répondant à leurs problèmes diversifiés.

Cette faiblesse dans l'analyse et le suivi et dans l'absence de stratégies et d'appuis différenciés en fonction de la diversité des coopératives est caractéristique de l'approche administrative exercée par les structures qui exercent une tutelle sur les coopératives. Ces structures d'appui des coopératives dans les différents Ministères, ont besoin de voir leurs rôles et leurs rapports avec les coopératives redéfinis, leurs méthodes revues et leurs capacités renforcées et réorientées.

- La législation coopérative inadaptée au nouveau contexte économique et contraire à l'esprit d'autonomie, de responsabilité et d'initiative dont doivent bénéficier les organisations professionnelles.

c) *Troisième étape: Préparation du programme d'actions en vue de la transformation et du renforcement des organisations économiques de producteurs et des instruments de son suivi*

Pour assurer la préparation et le suivi de la mise en œuvre du programme d'actions, il conviendrait de prévoir une instance ad hoc, en s'assurant qu'elle soit la plus légère possible pour ne pas se substituer aux services administratifs ou devenir une sorte de bureau d'études, qu'elle soit bien informée pour suivre de près et de façon actualisée les réalisations et qu'elle dispose des pouvoirs nécessaires pour imposer l'application des décisions prises dans le cadre du programme dans les délais fixés. La composition, les attributions précises, l'organisation, les moyens et les relations de cette instance avec les opérateurs concernés, sont à définir au cas par cas, en fonction des conditions qui prévalent dans chaque pays.

Ce programme se présente en deux volets:

- Le volet des réformes législatives et institutionnelles
- Le volet d'accompagnement économique et social des dites organisations

Il comporte dans sa version finale, le calendrier de mise en œuvre des actions qui le composent et est accompagné de la définition du système de suivi de son exécution par les différents opérateurs concernés. Ce système de suivi qui peut différer d'un pays à l'autre

devrait dans tous les cas être léger, bien informé et doté des pouvoirs nécessaires pour faire appliquer les décisions prises dans le cadre du programme tracé et faire respecter les délais fixés. Il devrait permettre la participation de représentants des organisations de producteurs.

■ Le volet des réformes législatives et institutionnelles

Il concerne la modification de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires pour lesquelles des propositions sont à préparer sous la direction de l'instance ad hoc ci-dessus visée, sur la base des conclusions des analyses effectuées et des principes et axes tracés. Ces propositions devraient faire l'objet de discussions organisées par l'instance ad hoc, associant des représentants des administrations publiques centrales, régionales et locales concernées, des organisations de producteurs des différentes catégories identifiées dans la typologie, de spécialistes tels que juristes, économistes, et fiscalistes et des représentants d'ONG et autres associations menant des actions importantes d'appui à ces organisations.

■ Le volet d'accompagnement économique et social

Il comporte toutes les actions conduisant au renforcement des capacités des organisations économiques de producteurs. Celles-ci sont à définir à partir des conclusions des analyses effectuées et conformément aux axes tracés et doivent répondre aux besoins spécifiques aux différentes catégories identifiées dans la typologie. C'est dire qu'il ne s'agit pas d'un volet d'actions uniformes pour toutes les organisations, mais d'un ensemble de programmes spécifiques et décentralisés pour intégrer les paramètres locaux. Le rôle de l'instance ad hoc est de veiller à la cohérence d'ensemble, de faciliter les échanges d'expériences et de procurer des appuis là où c'est nécessaire.

Dans ce volet, il convient d'insister sur cinq actions pouvant être déterminantes pour l'avenir des organisations professionnelles de producteurs.

- (1) La définition et la mise en place d'un système d'information d'analyse et de suivi des organisations de producteurs

Il s'agit surtout d'assurer:

- la gestion de la base de données et de ses systèmes de mise à jour et d'exploitation
- la définition des méthodologies d'analyse et de suivi de la situation des coopératives et de préparation de mesures et programmes en leur faveur;
- la désignation de l'instance chargée d'assurer cette analyse et suivi de façon décentralisée et avec la participation active des représentants des différentes catégories d'organisations recensées.

- (2) La définition et la mise en place d'un système de formation spécifique

Ce système doit être adapté, par les contenus, les programmes, les méthodes et le matériel pédagogique, les moyens, le personnel, etc. aux conditions des organisations de producteurs et répondre aux besoins diversifiés des différentes catégories de personnes à former.

Les personnes cibles à former sont principalement les membres et les élus des organisations de producteurs mais également des personnes chargées de les assister dans leurs activités de gestion qu'il s'agisse d'employés recrutés par l'organisation ou d'agents de l'administration publique ou d'associations ou ONG appuyant ces organisations.

Pour réaliser ses programmes et ses objectifs, un tel système devrait mettre à contribution toutes les capacités capables de dispenser une formation aux membres et aux élus de ces organisations, en leur apportant tous les appuis méthodologiques et pédagogiques dont ils ont besoin pour assurer la formation prévue.

(3) La définition et l'appui à la mise en place de centres de conseil de gestion

Il s'agit de définir:

- le modèle de ce type de centre, le statut recommandé est celui d'union de coopérative ou de groupements disposés à y adhérer volontairement,
- ses attributions qui consistent à aider de façon quasi-quotidienne et de proximité, les organisations à mettre sur pied une comptabilité allant, selon les cas et leurs évolutions, des plus simples aux plus élaborées et à analyser les résultats de leur gestion et de leurs investissements afin de minimiser leurs pertes et d'améliorer de façon continue leurs performances financières,
- son financement du fonctionnement supporté au moins en partie pendant les cinq premières années par des ressources diverses (source publique, banque, partenaires financiers extérieurs, ONG, etc.) devrait pouvoir être entièrement couvert par les recettes du centre, en contrepartie des travaux et conseils fournis à ses clients qui resteront majoritairement les organisations membres du centre.

(4) La restructuration et la décentralisation des administrations publiques en rapport avec les organisations professionnelles de producteurs.

Il s'agit de définir et de mettre en œuvre une telle restructuration et décentralisation, sur la base de la redéfinition du rôle de l'administration publique par rapport à ces organisations, du respect de leur autonomie, de non ingérence dans leur gestion et leurs décisions et de simplification des procédures auxquelles elles sont soumises en particulier par l'instauration de ce qui est appelé un "guichet unique".

(5) Etudier et définir les conditions de mise en place et de fonctionnement d'un fonds coopératif.

Il s'agit d'étudier sous la direction de l'instance ad hoc mentionnée ci-dessus, avec la participation des représentants des organisations, des administrations publiques concernées, en particulier des finances publiques, des banques et caisses mutuelles, etc., et de définir la formule la plus adaptée pour constituer un fonds coopératif pouvant contribuer à faciliter le financement des organisations professionnelles par les banques commerciales. La gestion de ce fond pourrait être confiée à une banque qui pourrait le faire fructifier autant que possible. Son utilisation en ce qui concerne la destination, les formes et les modalités, doit être décidée par une sorte de conseil à définir, comprenant entre autres, les représentants des organisations, des banques impliquées, de l'administration des finances publiques et des partenaires nationaux et internationaux qui y contribuent financièrement.

2.2. Les organisations de représentation des producteurs: le modèle des chambres d'agriculture

Dans son appui aux organisations professionnelles de producteurs, SDA a proposé le modèle de chambres d'agriculture de façon adaptée aux conditions des pays intéressés. Elle a ainsi aidé à définir et à mettre en place pour la première fois, ce type d'institution nouveau dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Elle a également aidé à analyser et à définir les réformes et les renforcements à apporter aux chambres d'agriculture déjà existantes dans les trois pays du Maghreb que sont l'Algérie, le Maroc et la Tunisie.

Ces organisations qui représentent les producteurs viennent compléter l'action des organisations économiques qui en font partie. Le modèle et la démarche de mise en place de ces nouvelles institutions sont résumés dans ce qui suit.

2.2.1. Les principes

Avec les nouvelles orientations politiques et économiques, le droit des agriculteurs à la représentation et à la participation est de plus en plus reconnu.

En apportant son appui dans ce domaine, SDA a insisté sur le respect des principes de base qui doivent commander la mise en place des Chambres d'Agriculture ou la restructuration et le renforcement de celles qui existent.

- Le caractère professionnel signifiant que seul le critère professionnel est pris en compte et que seuls les producteurs agricoles ou assimilés, tels qu'éleveurs, sylviculteurs, pêcheurs, etc., sont représentés par ces organisations.
- L'universalité selon laquelle toute personne physique ou morale qui satisfait à ce critère professionnel, est automatiquement ressortissante de l'organisation. Ceci différencie les Chambres d'Agriculture des autres organisations telles que coopératives ou syndicats qui ne représentent que leurs membres inscrits, à l'exclusion de ceux qui ne sont pas adhérents.
- La représentativité de la diversité des agriculteurs suivant laquelle chaque catégorie de producteurs doit être représentée et peut exprimer son point de vue pour être pris en compte. Ce principe exclut la règle de la majorité et conduit à envisager des collèges correspondants aux catégories de producteurs, comme pour les femmes par exemple, les pasteurs ou toute autre catégorie ayant ses spécificités.
- L'autonomie, c'est à dire la liberté de choix par les Chambres d'Agriculture de leurs objectifs et programmes d'actions, leur droit de disposer de leurs ressources humaines et financières et de les gérer sans ingérences extérieures, d'une façon qui leur est adaptée.
- La décentralisation signifiant que la représentation et le processus décisionnel partent de la base, c'est-à-dire que les organes constitutifs des Chambres doivent être issus d'élections locales et que les décisions importantes doivent être prises, sur consultation de la base, dans le cadre de concertations organisées aux échelons les plus bas. Cette décentralisation est la condition nécessaire pour la participation effective des producteurs et pour la prise en compte des réalités locales.

La décentralisation des Chambres d'Agriculture ne signifie pas leur dispersion et doit donner lieu à des chambres régionales pour faciliter les échanges d'informations et la concertation entre les centres locaux de décision et harmoniser les positions de la profession face à ses partenaires publics et privés.

Le dispositif institutionnel d'ensemble formerait un réseau national pour faciliter les échanges et la coopération entre les chambres régionales et renforcer l'unité de la profession face à ses partenaires publics et privés.

2.2.2. Le modèle institutionnel des Chambres d'Agriculture

a) Nature

Le modèle institutionnel de représentation et de participation des producteurs proposé ici est celui de réseau décentralisé de Chambres d'Agriculture. Ce modèle obéit aux principes de base précédemment énoncés, garantissant la représentation et la participation des producteurs et comporte toutes les possibilités d'adaptation aux réalités de chaque pays. Les Chambres d'Agriculture proposées sur cette base se présentent comme des organisations professionnelles et décentralisées, menant une mission d'intérêt public en faveur des producteurs agricoles.

b) Fonctions

La mission essentielle des Chambres d'Agriculture est de représenter les producteurs afin d'assurer leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des actions de développement rural. Elle se compose de trois grandes fonctions:

- la fonction de consultation;
- la fonction d'information, conseil et formation des agriculteurs;
- la fonction d'appui à l'organisation professionnelle et aux projets des producteurs.

Bien que reconnues par la loi comme l'interlocuteur officiel des pouvoirs publics, les chambres d'agriculture n'ont pas l'exclusivité de cette fonction qui peut être exercée par d'autres acteurs, le rôle des chambres d'agriculture dans ces cas étant de favoriser la concertation.

(1) La fonction de consultation

Elle consiste à faire connaître le point de vue des producteurs sur leur situation, leurs problèmes et leurs besoins et les mesures et solutions qu'ils attendent.

Elle s'exerce envers les pouvoirs publics, pour les informer sur la situation des différentes catégories de producteurs et sur leur appréciation des mesures prises et leur application. Elle devrait s'accompagner du droit des chambres d'agriculture à siéger dans toutes les instances de délibération et de décision sur les questions qui les concernent, du niveau local au niveau national. Elle devrait également rendre obligatoire leur consultation par les pouvoirs publics préalablement à toute décision sur les programmes d'action et mesures qui les concernent.

Pour assurer correctement cette fonction, les chambres ont besoin de disposer de capacités d'information et d'analyse, leur permettant de suivre l'évolution des productions et la situation des producteurs et de préparer les propositions de mesures traduisant les attentes des différentes catégories de producteurs pour les faire valoir auprès des pouvoirs publics aux différents niveaux et dans les concertations avec leurs partenaires économiques privés.

Envers les producteurs cette fonction consiste à les tenir informés des mesures prises qui les concernent et à les aider à les mettre en œuvre en évaluant leurs effets pour en informer les décideurs et proposer les ajustements.

(2) La fonction d'information

Elle s'adresse en priorité aux producteurs pour leur fournir les informations leur permettant d'orienter leurs productions en fonction des exigences des marchés et d'adapter leurs activités au contexte économique et réglementaire existant. En même temps, elle doit les aider à améliorer leurs capacités de gestion pour effectuer de meilleurs choix de productions et d'investissements et accroître leurs performances et leur compétitivité sur les marchés.

Pour cela, les chambres devraient disposer de banques de données agro-climatiques, techniques, économiques, commerciales et réglementaires, en rapport avec les productions locales, constamment mises à jour et facilement accessibles aux producteurs et aux techniciens qui les conseillent.

De façon plus large, elle s'adresse aux populations rurales à travers les médias les plus accessibles pour eux comme les radios rurales, que les Chambres d'Agriculture devraient animer avec la participation des producteurs, avec des programmes qui leurs sont spécifiques.

Elle est également destinée à informer les acteurs des autres secteurs d'activités sur les productions et les producteurs du secteur rural afin de favoriser un partenariat et une collaboration qui soient bénéfiques pour tous. Dans ce but, les médias sont à utiliser, mais une priorité est à donner aux rencontres interprofessionnelles et à l'organisation de

concours, foires et expositions permettant aux producteurs de faire connaître leurs produits et de leur ouvrir des marchés, de s'informer sur des techniques et des articles pouvant les intéresser et de développer des échanges avec de nouveaux partenaires nationaux ou d'autres pays.

(3) La fonction d'appui à l'organisation et aux projets des producteurs

Avec les nouvelles orientations politiques et le désengagement de l'Etat, les Chambres d'Agriculture sont les mieux placées pour aider à l'émergence d'organisations de producteurs diversifiées et autonomes, au renforcement de leurs capacités et à la constitution de réseaux entre elles afin de mieux faire face à la concurrence sur les marchés et de disposer d'un pouvoir de négociation appréciable.

Cette fonction conduit les Chambres à suivre et à analyser la situation des organisations de producteurs, à préparer les propositions de mesures qu'elles souhaitent et à les faire valoir auprès des décideurs politiques ou des partenaires concernés des autres secteurs.

Elle consiste également à aider les producteurs à préparer des projets viables à leur niveau, à mobiliser les moyens financiers et les appuis techniques pour les réaliser et à suivre et évaluer les actions et les résultats obtenus afin de leur apporter les correctifs ou ajustements nécessaires.

Elle contribue, en relation avec l'information et la formation, au renforcement de l'organisation des producteurs en tenant compte des particularités locales et de la spécificité des différents groupes comme les jeunes sans emploi, les femmes rurales, etc.

a) Les activités

Pour réaliser leurs fonctions, les Chambres ont à mener des activités de deux sortes:

- les activités de type institutionnel
- les activités de type opérationnel

(1) Les activités de type institutionnel

Ce sont principalement celles répondant à l'obligation d'assurer le fonctionnement institutionnel des Chambres, conformément à leurs textes constitutifs et en fonction de l'attente des producteurs. Elles consistent à assurer que les organes constitutifs des Chambres se réunissent et jouent leurs rôles, en respect des règles établies à cet effet et des principes de décentralisation, de participation et de gestion transparente qui ont été à la base de leur création. Il s'agit en particulier, de veiller à ce que les Assemblées Consulaires se réunissent et exercent leur pouvoir d'orientation et de contrôle sur les activités et la gestion des Chambres et qu'elles décident sur les questions intéressant les producteurs et leurs organisations, en informant et consultant régulièrement leurs assemblées de base. Elles doivent également assurer le renouvellement des organes élus des Chambres dans les formes et en respect des échéances fixées.

(2) Les activités de type opérationnel

Ces activités ont pour but d'aider les producteurs à réaliser les objectifs de développement économique et social qu'ils ont choisis. Pour cela, elles visent essentiellement à:

- faciliter, auprès de leurs partenaires publics et privés, l'obtention des biens, services et appuis dont ils ont besoin.

- renforcer les capacités des organisations de producteurs en vue d'un meilleur accès aux biens et services de production.
- aider les producteurs et leurs organisations de base dans l'identification et la préparation de projets les intéressant, à mobiliser les moyens pour leur réalisation et à suivre et évaluer leur mise en œuvre pour assurer la réalisation des objectifs fixés.

Ces actions nécessitent la mise sur pied, dans les Chambres d'Agriculture, d'une unité chargée d'aider les producteurs dans l'identification de leurs besoins et la hiérarchisation de leurs priorités, dans le choix des solutions adaptées à leurs différentes catégories et dans la formulation de programmes et projets leur permettant de réaliser leurs objectifs.

Les actions d'appui au renforcement des capacités des producteurs et de leurs organisations, consistent essentiellement:

- ◆ pour l'appui aux producteurs, à aider à la mise en place de centres de conseil de gestion avec des formations en gestion, adaptés aux différentes catégories de producteurs;
- ◆ pour l'appui aux organisations de producteurs, à analyser leurs situations, à définir et à mettre en œuvre avec elles, les actions contribuant à leur renforcement, sous formes de:
 - restructuration, avec reconversions possibles et diversification, visant à les rendre rentables et autosuffisantes;
 - amélioration de leur gestion pour d'une part, assurer leur fonctionnement institutionnel et d'autre part, améliorer les services rendus aux producteurs et accroître leurs résultats financiers afin de pouvoir investir et élargir leurs capacités économiques.

Les chambres ont un rôle important à jouer dans la définition des besoins en formation des producteurs et des méthodes appropriées de formation pour les différentes catégories de producteurs ainsi que dans l'évaluation des résultats de formation et de leurs effets sur l'amélioration des compétences des producteurs.

2.2.3. L'organisation institutionnelle des Chambres d'Agriculture

a) Le dispositif d'ensemble

En application du principe d'universalité, les Chambres d'Agriculture appartiennent et représentent tous les producteurs qui satisfont aux critères fixés par le statut du producteur qui doit être défini à cet effet, ainsi que les organisations professionnelles de producteurs comme les groupements précoopératifs, les coopératives et leurs unions, les syndicats, les mutuelles, etc., qui existent dans leurs circonscriptions territoriales respectives. Tout producteur répondant au statut est "ressortissant" de Chambre d'Agriculture, c'est-à-dire qu'il en est automatiquement membre sans acte préalable d'adhésion.

La base de la Chambre d'Agriculture est donc constituée par l'ensemble des producteurs qui en sont les ressortissants. Les organes constitutifs souverains de la Chambre d'Agriculture sont formés par leurs membres, élus à partir de la base et représentant les différentes catégories de producteurs et d'organisations professionnelles agricoles de la circonscription.

Le dispositif institutionnel d'ensemble proposé se présente sous forme de Chambres Régionales décentralisées et autonomes, assurant la proximité avec leur base dont elles sont l'émanation et auxquelles elles se réfèrent pour les prises de décisions.

Ces Chambres Régionales forment entre elles un réseau destiné à faciliter les échanges d'informations et d'expériences entre elles et à harmoniser leurs positions vis-à-vis de leurs partenaires publics et privés. Ce réseau est animé et géré au niveau national, par une

association des Chambres Régionales qui est leur émanation, qui dépend d'elles et qui, de ce fait, n'a pas de pouvoir hiérarchique sur elles.

b) La constitution des Chambres Régionales

La constitution des Chambres Régionales suit un processus à plusieurs niveaux, local, "intermédiaire" et régional, d'après les modalités suivantes:

■ Au niveau local

Dans chaque "unité de base", selon le cas le village ou la commune ou une unité territoriale équivalente, les producteurs désignent, suivant un mode de scrutin prédéfini, leurs représentants par collège. Chaque collège correspond à une catégorie prédéfinie de producteurs.

■ Au niveau intermédiaire

Les représentants de base forment "l'assemblée consulaire de l'échelon intermédiaire"(canton ou arrondissement, etc.) situé entre le niveau local et la région ou la province. Cette assemblée élit en son sein et par collège, "ses délégués consulaires" pour l'unité territoriale en question.

■ Au niveau régional ou provincial

Les délégués consulaires de l'échelon intermédiaire forment "l'assemblée consulaire de la Chambre Régionale" qui comprend en plus, les représentants élus des organisations à caractère coopératif ou syndical des différents niveaux, y compris les mutuelles de crédit et d'assurances.

Cette assemblée consulaire élit en son sein le "bureau exécutif" ainsi que le président et les vice-présidents de la Chambre Régionale. Ceux-ci sont chargés de représenter les producteurs, de parler en leur nom et de gérer leur Chambre Régionale pour la réalisation de ses fonctions et de ses objectifs. La gestion de la Chambre Régionale s'effectue sous le contrôle de l'assemblée consulaire qui adopte les programmes d'activités et les budgets, traduit le point de vue des producteurs sur les questions importantes qui les concernent, après consultations de la base et évalue la gestion et les résultats du bureau exécutif.

c) Le réseau et l'Association Nationale des Chambres Régionales

Pour échanger leurs informations et expériences et collaborer à des actions communes et en même temps pour se concerter et harmoniser leurs points de vue sur les questions qui les concernent et pouvoir mieux les défendre auprès de l'Etat et de leurs autres partenaires, les Chambres Régionales forment entre elles, un réseau national.

Ce réseau est institutionnalisé sous forme d'association nationale des Chambres d'Agriculture, chargée de coordonner et d'animer les activités dudit réseau. Son existence n'affecte pas le caractère décentralisé et autonome des Chambres Régionales dont elle est l'émanation et sur lesquelles elle n'a pas de pouvoir hiérarchique ou de tutelle dans la mesure où ce sont elles qui lui définissent ses activités et lui procurent ses moyens de fonctionnement.

Cette association est une structure très légère, constituée d'un bureau exécutif, formé par les présidents des Chambres régionales qui élisent parmi eux un président de l'association et des vice-présidents. Sur la base de la synthèse des points de vue exprimés par les Chambres Régionales, ce bureau élabore les positions communes à défendre au niveau national dans les instances de décisions et auprès du Gouvernement et des autres partenaires publics et privés des producteurs. En outre, il gère l'association et les actions ou projets communs à plusieurs Chambres Régionales. Pour rester proches de leurs instances de base, les membres du bureau exécutif continuent à exercer leurs fonctions de présidents de Chambres Régionales.

d) Structures internes et relations

L'organisation des Chambres d'Agriculture comporte deux types de structures:

- *Les organes élus* qui sont les représentants des producteurs et les seuls habilités à parler en leur nom. Ils sont les organes souverains disposant de tout le pouvoir de décision en ce qui concerne la gestion des Chambres, le choix des objectifs et des programmes d'actions, l'affectation et l'utilisation des moyens et les prises de positions et propositions de politiques et de développement agricoles à défendre auprès des pouvoirs publics et des partenaires privés.
- *Les organes d'exécution technique et opérationnelle* qui agissent sous l'autorité des organes élus. Leur mission est de les assister dans la réalisation des objectifs et programmes d'activités, dans la gestion de leurs moyens et dans la préparation de leurs propositions en matière de politiques et de développement agricoles.

Les organes élus sont définis par les textes créant les Chambres d'Agriculture. Ils sont issus des élections et constituent les organes souverains des Chambres. Leur nature, leurs prérogatives et leurs règles de fonctionnement sont les mêmes pour toutes les Chambres. Leur composition peut varier en fonction de la composition de la population de producteurs de la région.

Les organes d'exécution technique et opérationnelle constituent la structure technico-administrative des Chambres. Ils peuvent comporter des structures ressemblantes, pour les tâches communes à toutes les Chambres comme la gestion administrative et financière et l'information des producteurs. Ils peuvent aussi avoir des structures pouvant différer d'une Chambre à l'autre, pour répondre aux spécificités régionales.

Les organes élus ne peuvent être changés que par les textes juridiques de création et d'organisation des Chambres d'Agriculture. Les organes d'exécution par contre, doivent pouvoir adapter sans cesse leur organisation, leurs méthodes et leurs moyens aux exigences des activités qui varient suivant les localités et dans le temps.

TROISIÈME PARTIE:

Conclusions et recommandations

3.1. Conclusions

Les expériences des deux dernières décennies ont montré combien il est difficile, voire impossible dans un pays, de réaliser des progrès dans le développement rural, si tous les acteurs nationaux concernés, publics et privés, ne sont pas pleinement associés au choix et à la mise en œuvre des politiques et des actions, et s'ils ne disposent pas du cadre et des conditions permettant à chacun de jouer efficacement, dans un esprit de partenariat et de collaboration avec les autres, le rôle qui lui a été défini, compte tenu des nouvelles orientations économiques.

Les acteurs du développement, en particulier ceux du secteur rural, qui sont au premier plan les producteurs et leurs organisations professionnelles et les institutions publiques concernées, ne disposent pas aujourd'hui des capacités et des conditions exigées pour contribuer au progrès du développement rural. En effet, aucune des restructurations préparées avec l'appui de projets, n'a été mise en œuvre comme il était prévu et les résultats obtenus sont loin des objectifs fixés.

La conséquence en est que les institutions publiques n'ont connu que très peu de changements et les organisations de producteurs, malgré quelques améliorations, sont loin d'avoir bénéficié du renforcement attendu. Aujourd'hui plus que par le passé, ils nécessitent tous d'importantes transformations pour les adapter, les renforcer et les rendre capables de jouer efficacement leurs rôles respectifs, dans un environnement qui a besoin d'être rendu plus favorable à l'initiative et à la collaboration entre acteurs.

La situation qui prévaut aujourd'hui, caractérisée par des institutions publiques inadaptées et peu performantes et d'organisations de producteurs peu autonomes, insuffisamment structurées et de faibles capacités, constitue un frein majeur au développement rural et ses effets seraient plus préjudiciables si les transformations institutionnelles nécessaires ne sont pas rapidement mises en œuvre. C'est dire que les restructurations préparées avec l'appui de SDA, et adoptées par les autorités des pays concernés, sont aujourd'hui plus indispensables que par le passé et leur réalisation, une fois actualisées et entourées des conditions préalables de succès, ne devrait pas attendre plus. Le succès de cette réalisation dépend d'une série de mesures à prendre par les pays concernés et les partenaires financiers extérieurs chargés de les aider et du suivi de certaines recommandations tirées des expériences réelles menées jusqu'ici sur ce sujet.

3.2. Recommandations

Les principales recommandations à retenir pour le succès de la restructuration des institutions publiques de développement rural et le renforcement des organisations de producteurs, peuvent se résumer dans ce qui suit.

- (1) Veiller à ce que les actions à préparer, obéissent aux principes mentionnés précédemment, notamment de décentralisation, de participation des producteurs à travers leurs organisations renforcées et autonomes et d'efficacité et qu'elles ne se limitent pas à des Ministères ou administrations publiques, mais qu'elles englobent en même temps et de façon cohérente entre elles, les institutions publiques et les organisations de producteurs, en prenant en compte tout ce qui appelle des changements dans leur environnement législatif et économique.
- (2) Confier la responsabilité de l'exécution des programmes préparés à une structure autonome, par rapport aux institutions à restructurer pour être impartiale, et dotée des pouvoirs, des moyens et des appuis lui permettant d'assurer la mise en œuvre jusqu'à

la réalisation des objectifs fixés, sans céder aux influences tendant à bloquer ou à ralentir le processus prévu ou à le dévier de sa trajectoire.

- (3) S'assurer avant toute action, auprès des institutions financières internationales et des autres partenaires extérieurs, de disposer des moyens financiers nécessaires à la réalisation complète des programmes prévus et destinés en particulier à supporter les dépenses:
- d'exécution technique des opérations de restructuration (études, enquêtes, évaluations, etc.),
 - d'équipement, de formation et d'assistance technique des services restructurés,
 - de soutien au transfert d'activités aux acteurs privés et aux organisations de producteurs, essentiellement sous forme de crédits assortis de facilités,
 - de reconversion du personnel devant quitter les institutions publiques et comprenant les indemnités de départ et les aides et crédits pour la création d'activités dans le secteur privé,
 - de préparation et de mise en œuvre de programmes de renforcement des organisations de producteurs existantes et à mettre en place comme les chambres d'agriculture.
- (4) Veiller à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement des actions de transformation et de renforcement institutionnel, pour permettre aux institutions restructurées et aux organisations renforcées d'agir avec l'efficacité voulue. Il s'agit principalement de:
- la réforme de la législation des organisations de producteurs dans un but de diversification, d'autonomie réelle et de simplification des procédures.
 - la mise en place d'un système de crédit capable de mobiliser l'épargne en faveur de l'investissement rural, géré par les producteurs et adapté à la diversité de leurs situations.
 - la restructuration et la décentralisation de la recherche pour la mettre au contact direct des producteurs et permettre leur participation à la définition des priorités et à l'évaluation des résultats.
 - La réforme de l'enseignement et de la formation agricoles qui doivent adapter leurs programmes et leurs méthodes aux besoins de tous les acteurs du développement rural, y compris des producteurs et des acteurs privés et non plus seulement de la fonction publique.
 - La généralisation de la restructuration à l'ensemble de l'administration publique avec une refonte des critères et règles d'élaboration et d'exécution des budgets et une plus grande part à accorder aux moyens de travail pour les agents de terrain.
 - La réforme de la fonction publique, qui devrait tenir compte des exigences des activités de terrain pour être plus motivante pour les agents travaillant en zone rurale, et offrir plus de possibilités d'actualisation et d'amélioration des compétences et de promotion basée sur le mérite.

Restructuration et renforcement des capacités des institutions de développement rural

La série Institutions pour le développement rural rassemble divers documents (Note conceptuelle, Directives, Etude de cas, Document de travail) visant à appuyer les efforts des pays et de leurs partenaires au développement en matière d'amélioration des institutions publiques ou privées, centrales ou décentralisées. Les nouvelles orientations de politique économique suivies dans les pays en développement se sont traduites à partir des années 80 par l'application de sévères programmes d'ajustement structurel imposés par les institutions financières internationales dans le but d'assainir les finances publiques, d'instaurer une économie plus libérale obéissant aux règles du marché, de réduire sensiblement le rôle économique de l'Etat, de promouvoir l'initiative privée et donner plus de responsabilités aux acteurs de la société civile. Ces nouvelles orientations ont conduit à la nécessité de restructurer les institutions publiques jugées inadaptées, inefficaces et coûteuses afin de les rendre plus compatibles avec les exigences du marché, de réduire leurs coûts de fonctionnement et d'améliorer leurs performances en les cantonnant dans leurs nouveaux rôles.

Confrontés à cette nouvelle exigence de restructuration institutionnelle, les pays en développement ont été dès le début des années 90, de plus en plus nombreux à demander l'assistance de la FAO dans ce domaine qui leur était encore insuffisamment connu. Pour répondre à leurs requêtes d'assistance technique, diversifiées et de plus en plus nombreuses, adressées à la FAO, la Division du développement rural de la FAO a développé un programme d'activités normatives et opérationnelles important.

Il serait utile de procéder à une analyse des expériences et des progrès réalisés au niveau de la restructuration, d'en évaluer les impacts sur le développement et d'identifier les problèmes rencontrés durant leur mise en œuvre. Les conclusions d'une telle analyse serviraient de base à l'élaboration de nouveaux programmes visant à corriger les erreurs constatées et à compléter les actions menées jusqu'ici, à l'abri des causes de blocage et des déviations, jusqu'à atteindre les objectifs de restructuration, c'est-à-dire disposer d'institutions capables de dynamiser le développement rural et appuyer les efforts des producteurs au niveau souhaité. En attendant qu'une telle tâche soit réalisée, on a jugé utile dans ce rapport, à partir des informations disponibles, de tirer certaines conclusions sur les restructurations effectuées ou en cours et de formuler quelques recommandations utiles, pour aider à corriger et à parachever les actions entamées jusqu'ici et aboutir à des institutions adaptées et capables de contribuer efficacement et durablement aux efforts de développement.

