

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.