

BIBLIOGRAPHIC DATA SHEET

1. CONTROL NUMBER
PN-AAJ-4702. SUBJECT CLASSIFICATION (698)
AE00-0000-0000

3. TITLE AND SUBTITLE (240)

Developpement rural integre: le faire reussir? Sommaire executif

4. PERSONAL AUTHORS (100)

Honadle, George; Morss, E. R.; VanSant, Jerry; Gow, D. D.

5. CORPORATE AUTHORS (101)

Development Alternatives, Inc.

6. DOCUMENT DATE (110)

1980

7. NUMBER OF PAGES (120)

66p.

8. ARC NUMBER (170)

309.2.H769c

9. REFERENCE ORGANIZATION (130)

Dev. Alts.

10. SUPPLEMENTARY NOTES (500)

(A preliminary review of the state of the art)

(In French, English and Spanish. English, 54p.: PN-AAJ-468; Spanish, 63p.: PN-AAJ-469)

11. ABSTRACT (950)

12. DESCRIPTORS (920)

Rural development

Project management

Management methods

Development strategy

Integrated development

Organization development

Project implementation

13. PROJECT NUMBER (150)

936530000

14. CONTRACT NO.(140)

AID/DSAN-C-0065

15. CONTRACT
TYPE (140)

16. TYPE OF DOCUMENT (160)

3042
4764c

DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE: LE FAIRE REUSSIR?

SOMMAIRE EXECUTIF

**UN RAPPORT PRELIMINAIRE DE L'ETAT ACTUEL DES
CONNAISSANCES PREPARE POUR LE BUREAU DU SUPPORT
DE DEVELOPPEMENT, BUREAU DU DEVELOPPEMENT RURAL ET
DE L'ADMINISTRATION DE DEVELOPPEMENT, AGENCE POUR LE
DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL**

PROJET D'AID 936-5300

**ORGANISATION ET ADMINISTRATION
DU
DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE**

**PREPARED FOR THE DEVELOPMENT SUPPORT BUREAU
OFFICE OF RURAL DEVELOPMENT AND DEVELOPMENT ADMINISTRATION
AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT**

juillet 1980

DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE: LE FAIRE REUSSIR?

SOMMAIRE EXECUTIF

UNE REVUE PRELIMINAIRE DE L'ETAT ACTUEL DES CONNAISSANCES
PREPAREE SOUS CONTRAT AVEC L'AGENCE POUR LE
DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, CONTRAT NO. DSAN-C-0065

par

George Honadle
Elliott R. Morss
Jerry VanSant
David D. Gow

avec l'assistance de

Peter F. Weisel
Donald R. Mickelwait
Paul Crawford
Thomas Armor
A.H. Barclay Jr.

ORGANISATION ET ADMINISTRATION
DU
DEVELOPPEMENT RURAL INTEGRE

Development Alternatives, Inc.
1823 Jefferson Place, N.W.
Washington, D.C. 20036

juillet 1980

AVANT-PROPOS

Le Programme pour l'Organisation et l'Administration des Projets de Développement Rural Intégré (DRI) a été financé par le Bureau du Développement Rural et l'Administration du Développement de l'AID (DS/RAD). L'objectif du programme de DRI est de fournir une assistance aux managers des projets de DRI en améliorant l'administration et la coordination des entreprises complexes du développement rural et dont la réussite dépend autant d'une mobilisation effective de ressources que d'une expertise technique et d'une technologie appropriée. Le programme a été conçu, à la base, pour fournir deux genres d'assistance: (1) un appui direct sous la forme d'assistance technique à court terme aux activités sur le terrain et (2) une documentation et une dissémination de l'état actuel des connaissances sur l'administrations des projets de DRI.

Ce rapport de l'état actuel des connaissances, accompagné d'un sommaire exécutif, est l'une des méthodes employées dans ce programme pour traiter le second objectif. Le rapport s'efforce de documenter une littérature quant à la contribution du management à la réussite de l'exécution des projets de DRI. Il s'efforce également de communiquer aux spécialistes en matière de développement rural l'expérience que DAI acquit en fournissant l'assistance technique dans ce domaine relativement peu défini. Durant les deux premières années du programme, l'expérience de DAI a inclu des analyses en administration et interventions dans les Honduras, le Thailand, le Botswana, la Jamaica, les Philippines, l'Indonésie, le Népal, le Libéria, le Cameroon et la Tanzanie.

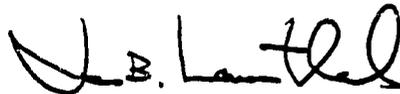
La première version de ce document a été soumise à la critique de plus de 60 spécialistes et observateurs dans le domaine de l'exécution du développement rural. Les critiques ont été soumises par des personnes propres et extérieures à l'Agence pour le Développement International. Elles sont venues des universités aussi bien que des projets en voie de réalisation, des institutions des pays-hôtes aussi bien que des organisations donatrices internationales. Les auteurs ne pouvaient évidemment pas prendre en considération toutes les remarques faites par ces personnes, mais ils ont fait un grand effort pour répondre aux demandes de certaines pour des remarques spécifiques et aux demandes d'autres pour des remarques générales et comparatives.

Le sous-titre du rapport indique que c'est une analyse préliminaire. Dans la dernière année du contrat de DRI, DAI essayera d'incorporer les conclusions présentées dans cette version du rapport avec une meilleure compréhension des processus de l'administration de DRI dérivée d'une expérience concrète sur le terrain. Le présent rapport ne prétend donc pas être un rapport terminal mais représente, plutôt, l'évolution du développement selon notre interprétation de la contribution d'une bonne administration et des rapports entre une bonne administration et la réussite de l'exécution des projets. Pour cette raison, également, le lecteur trouvera peu d'information dans ce rapport au sujet des problèmes techniques qui sont fréquemment le point

focal de l'analyse du développement rural. DS/RAD a encouragé, avec conséquence, les auteurs à éviter de s'étendre sur les questions techniques ou sectorielles et les a encouragés, plutôt, à approfondir leur analyse au sujet des questions de management et de coordination génériques.

Enfin, je voudrais ajouter un mot au sujet du titre principal: "Développement Rural Intégré: Le Faire Réussir?" J'avais espéré, initialement, que les auteurs prendraient une attitude péremptoire en ce qui concerne la contribution de leur rapport et du rôle du management en général. Cependant, j'accepte leur point de vue qu'en tant que hommes du terrain, nous devons tous conserver un certain scepticisme au sujet de la degré de la complexité que nous pouvons contrôler, même avec l'aide d'une bonne administration. Du fait de leurs natures complexes, les projets de DRI sont sujets à une variété de contraintes qui défient même les capacités des managers les plus compétents et les plus dédiés. D'autre part, ce rapport est rédigé dans un esprit d'optimisme. Une plus grande attention accordée à une bonne administration devrait aider ceux qui sont responsables de l'exécution de ces projets. Ce point de vue est confirmé par les références faites à la première version de ce rapport par des équipes d'élaboration de DRI en Equateur et au Niger.

DS/RAD et les auteurs espèrent que ce rapport provoquera des réactions, négatives aussi bien que positives, de la part des spécialistes du développement rural et que ces réactions, si elles nous sont communiquées, pourront contribuer à l'élaboration d'un manuel de références. Nous attendons vivement vos observations sur les sujets qui pourraient améliorer la présentation du rapport et sur les sujets que vous avez trouvés intéressants.



James B. Lowenthal
Bureau du Développement Rural
et de l'Administration du
Développement
Bureau pour l'Appui du Développement
Agence pour le Développement
International

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|----|
| PREFACE | v |
| SECTION I | |
| INTRODUCTION | 1 |
| OBJECTIFS D'EXECUTION | 2 |
| INTEGRATION ET COORDINATION | 3 |
| SOMMAIRE | 5 |
| SECTION II | |
| DISTRIBUTION DES BIENS ET SERVICES | 7 |
| STRUCTURE ORGANISATIONNELLE | 7 |
| STRATEGIES DE COMMERCE | 11 |
| PERSONNEL ET STRUCTURE | 13 |
| SYSTEMES D'INFORMATION | 14 |
| COMPORTEMENT DE L'ADMINISTRATION DANS LA SUPERVISION | 17 |
| GESTION DES RESSOURCES MATERIELLES | 19 |
| ADMINISTRATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE | 20 |
| SOMMAIRE | 21 |
| SECTION III | |
| CONSIDERATION DE LA REACTION LOCALE | 25 |
| LES RAISONS POUR UNE REACTION FAIBLE | 25 |
| SUPPORT DE LA REACTION | 27 |
| Organisation Locale | 27 |
| Participation Locale | 29 |
| Administration | 31 |
| SOMMAIRE | 34 |
| SECTION IV | |
| CONSIDERATION DES AMELIORATIONS CONTINUES DANS LE BIEN-ETRE | 37 |
| MESURE DU BIEN-ETRE | 37 |
| IMPORTANCE DES EFFORTS SECONDAIRES | 38 |
| TRAITEMENT DES EFFETS SECONDAIRES | 40 |
| RENFORCEMENT DE LA CAPACITE | 42 |
| SOMMAIRE | 46 |

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| SECTION V | |
| CONCLUSION | 49 |
| CONCEPTION DE L'ORGANISATION | 49 |
| COMPORTEMENT DE L'ADMINISTRATION | 51 |
| INCERTITUDE | 52 |
| ENCOURAGEMENTS | 53 |
| UN MOT FINAL | 55 |
| SOMMAIRE | 56 |

LISTE DES FIGURES

Figure

| | | |
|---|--|----|
| 1 | SEQUENCE DES OBJECTIFS | 2 |
| 2 | POINTS FORTS ET FAIBLESSES DE CENTRALISATION ET DECENTRALISATION | 9 |
| 3 | ALTERNATIVES, AVANTAGES ET DESAVANTAGES DE LA LOCATION ORGANISATIONNELLE | 10 |
| 4 | UNE CLASSIFICATION DES STRATEGIES DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE | 22 |
| 5 | ATTRIBUTS DES ORGANISATIONS CONTRIBUANT AU DEVELOPPEMENT RURAL | 30 |
| 6 | METHODES POUR SUPPORTER LA REACTION LOCALE DANS LES BIENS ET SERVICES DU PROJET | 35 |
| 7 | DIAGRAMME DE BENEFICES POUR UNE NOUVELLE SOURCE D'EAU POTABLE | 39 |

PREFACE

Il n'est pas facile d'administrer d'une manière efficace un projet de Développement Rural Intégré (DRI). Le rôle et la situation de l'administrateur du projet sont typiquement caractérisés par la complexité des conceptions, le peu de contrôle sur les nombreuses personnes participant à l'exécution du projet, les fortes demandes parmi les bénéficiaires, les technologies incertaines, les climats socio-politiques fortement changeants, et pour comble, le projet DRI se trouve, en général, en plein centre d'attention -- des visiteurs nationaux et internationaux arrivent constamment et se concentrent sur chaque dimension du projet. Ceci est certainement une formule qui peut créer des difficultés.

Ce rapport fournit des directives pour les administrateurs des projets de DRI qui se trouvent dans cette situation. Ces directives visent les tactiques organisationnelles et administratives qui peuvent être utilisées pour améliorer le processus de l'exécution et pour augmenter les chances d'avoir un impact positif.

Cependant, un grand nombre des problèmes rencontrés durant l'exécution proviennent de décisions faites durant la conception du projet. En effet, les problèmes "d'administration" sont souvent mal diagnostiqués -- ils sont actuellement le résultat d'organisations conçues pauvrement. Ainsi, une examination du processus de l'exécution produit des informations utiles pour améliorer les conceptions du programme.

D'autres problèmes résultent de la complexité de la stratégie de DRI. Par exemple, les rapports entre la mauvaise santé, l'éducation inappropriée, la production vivrière insuffisante, la commercialisation inadéquate, des organisations faibles et une infrastructure matérielle non développée présentent un réseau de contraintes. Du fait que cette interaction d'éléments semble intensifier la pauvreté, des solutions efficaces pour le système entier doivent être reliées avec le système entier. De telles solutions sont simplement une stratégie de "croissance équilibrée" sur une petite échelle. Cependant, la combinaison de complexité et la nécessité d'un équilibre parmi les activités d'éléments rendent les efforts de DRI extrêmement susceptibles aux faiblesses organisationnelles et aux échecs d'administration.

En septembre 1978, Development Alternatives Inc. (DAI) et Research Triangle Institute (RTI) ont signé un contrat pour une durée de quatre ans avec le Bureau de Développement Rural et Administratif, le Bureau du Support de Développement, l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International pour aider les agences donatrices et les gouvernements hôtes avec l'organisation et l'administration du développement rural intégré. Ce rapport de l'état actuel des connaissances est un aspect de cette aide. D'autres aspects comprennent une série de documents de travail qui se concentrent sur des problèmes spécifiques et des visites sur le terrain qui fournissent une assistance technique directe pour la conception et l'exécution du projet.

Un sommaire exécutif est fourni pour rendre le rapport accessible au personnel sur le terrain. Pour maintenir l'exactitude du sommaire avec le rapport complet et pour offrir plus de directives qu'il n'est possible d'offrir dans un simple "croquis," les figures principales et la structure organisationnelle du travail complet sont reproduites dans le sommaire. En outre, on inclut des directives principales et des propositions critiques au sujet de la manière avec laquelle l'organisation et l'administration affectent le processus et l'impact de DRI. Les propositions sont énumérées pour les mettre à part du texte et des articles spécialement désignés par des points noirs.

Il est évident que les structures organisationnelles et les pratiques administratives ne sont pas les seuls facteurs affectant l'exécution de DRI. Cependant, la plupart des solutions à n'importe quelle cause de problème a des implications dans l'organisation ou l'administration. Ce rapport devrait donc fournir une assistance nécessaire aux spécialistes de développement rural qui éprouvent le besoin d'une orientation dans l'organisation et l'administration du développement rural intégré.

SECTION I

INTRODUCTION

Ce rapport présente des tactiques d'organisation et d'administration pour traiter les problèmes critiques rencontrés durant l'exécution du projet de Développement Rural Intégré (DRI). L'accent est mis sur "le faire réussir."

Les problèmes spécifiques concernant l'exécution de DRI varient d'un lieu à un autre et d'un moment à un autre. Néanmoins, les problèmes généraux suivants sont des obstacles communs:

- Résistance interne à l'intégration et à la coordination des activités de DRI de la part des agences participantes;
- Incapacité des administrateurs du projet à superviser et à diriger les équipes techniques d'une manière efficace;
- Information inadéquate pour supporter les décisions de l'administration du projet;
- Manque d'encouragements pour que le personnel du projet ou de l'organisation coopérante suive des moyens qui supportent les objectifs de DRI;
- Délais dûs aux problèmes d'acquisition;
- Détournement des ressources du projet pour d'autres utilisations;
- Emploi inapproprié de l'assistance technique;
- Absence de réaction aux initiatives du projet par les bénéficiaires; et
- Activités qui ne peuvent pas être supportées après que les ressources du projet soient épuisées.

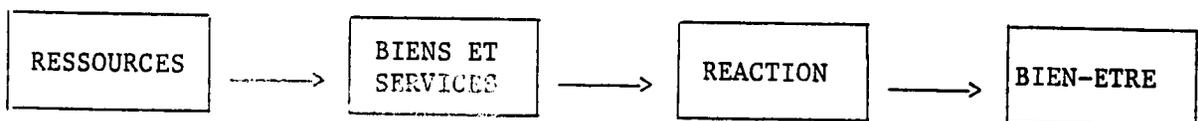
Ces problèmes sont discutés dans ce rapport et des alternatives sont détaillées et évaluées soit pour les surmonter ou pour y faire face. La base de cette étude provient de documentation publiée, de documents sur le terrain, d'expériences individuelles et de visites sur les sites dans dix pays en Afrique, en Asie et en Amérique Latine.

OBJECTIFS D'EXECUTION

Durant l'exécution du projet, les efforts de DRI ressemblent à une séquence de changements proposés dont chacun représente un objectif administratif ou politique. Quand les ressources sont dirigées vers une zone du projet, elles sont converties en biens et services qui peuvent être utilisés par la population locale. On prévoit que l'utilisation de ces nouveaux biens et services contribuera à améliorer le bien-être de la population. La Figure 1 représente la séquence de ces objectifs.

FIGURE 1

SEQUENCE DES OBJECTIFS



L'accent est mis sur ces arrangements organisationnels et ces pratiques administratives pouvant aider à alléger les difficultés qui surgissent durant la séquence qui change les ressources en bien-être amélioré.

Un tel accent est approprié pour trois raisons: premièrement, sans une limite bien définie, on perdra rapidement le contrôle de toute discussion au sujet de DRI; deuxièmement, étant donné la complexité de DRI et la difficulté de diriger des processus si complexes, on peut prévoir que les arrangements organisationnels et les pratiques administratives auront un effet important; et troisièmement, jusqu'à présent, aucune étude n'a traité de ces dimensions d'une façon spécifique.

INTEGRATION ET COORDINATION

Ces deux termes -- "intégration" et "coordination" -- sont utilisés avec exubérance dans plusieurs projets de DRI, pour cacher quelquefois un manque de compréhension au sujet des questions de nature pratique. La différence principale entre une organisation intégrée et une organisation fonctionnelle est indiquée par le niveau dans lequel l'autorité converge sur la totalité des activités organisationnelles. Dans une organisation fonctionnelle, elle se produit près du sommet. Par contre, dans une organisation intégrée, la convergence se produit plus près de la base de la hiérarchie organisationnelle. Par exemple, dans un projet de

développement intégré d'une zone, les ingénieurs, les agronomes, et le personnel médical peuvent être tous responsables auprès d'un seul administrateur du projet dans une zone de sous-district. Ainsi, l'intégration dénote une certaine structure et implique une totalité (accent mis sur les multi-secteurs) et un contrôle (lignes directes d'autorité).

La coordination, d'autre part, décrit le type de comportement administratif voulu pour produire les résultats contemplés dans la conception du projet. Le terme, lui-même, fournit une indication du comportement qu'il décrit: "co" suggère des activités communes ou partagées et "ordination" implique la classification de ces activités. Cette classification se rapporte au temps, au type, à la qualité et au volume des ressources appliquées et des biens ou services fournis. Elle comprend également la distribution de la responsabilité de l'exécution du projet. L'effort combiné se rapporte au partage des ressources et des informations pour garantir la combinaison nécessaire des biens et services.

Pour appliquer les ressources multi-sectorielles aux objectifs du développement rural, on peut donc utiliser des stratégies soit d'intégration ou de coordination. Ce rapport examine les alternatives en organisation et en administration pour fournir les services, supporter une réaction par les bénéficiaires et promouvoir la continuation du développement.

SOMMAIRE

L'intention de ce rapport est de faire réussir le projet DRI. Les observations, les conclusions et les recommandations sont basées sur des documents publiés et non publiés, des expériences non-écrites et des visites dans dix pays en Afrique, en Asie et en Amérique Latine.

Afin d'organiser les leçons contenues dans ces sources, l'exécution du projet DRI est décrite comme une séquence de quatre objectifs administratifs -- appliquer les ressources, distribuer les biens et services, supporter l'utilisation locale de ces biens et services et améliorer le bien-être des bénéficiaires du projet. Pour avancer d'un objectif à un autre, il faut tenir compte des considérations qui diffèrent. Les considérations pertinentes à chacun des trois stades entre les objectifs sont présentées dans les trois sections qui suivent. Pour éclaircir la discussion, on fait une distinction entre l'intégration et la coordination. Ceci aide à identifier quelques dimensions positives et négatives des stratégies alternatives d'organisation et d'administration pour le projet de DRI.

SECTION II

DISTRIBUTION DES BIENS ET SERVICES

Les facteurs d'organisation et d'administration affectent la distribution intégrée des biens et services destinés aux populations rurales. Cette section présente des solutions en organisation et en administration pour les problèmes associés avec l'information, les ressources humaines, les ressources matérielles et l'assistance technique.

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Trois questions doivent être résolues durant la conception de l'organisation. Premièrement, il est nécessaire de choisir le niveau organisationnel où l'intégration se produira. Deuxièmement, un hôte approprié pour l'effort doit être choisi. Troisièmement, la configuration des divisions organisationnelles internes doit être établie.

Chaque sélection comprend des avantages et des désavantages. La sélection du niveau doit être basée sur les priorités du projet et les avantages et désavantages de la centralisation contre la décentralisation dans le contexte local. La sélection de l'organisation hôte devrait être basée sur une combinaison de la situation locale et des objectifs du projet. L'organisation interne devrait être basée sur les besoins techniques et le support et ceux du groupe choisi comme bénéficiaire.

Quand la même unité fournit des services à deux groupes de clientèle séparés, les niveaux de conflit et de confusion sont intensifiés et

l'administration devient plus difficile. Un moyen ayant du succès pour améliorer cette situation est d'assigner la responsabilité pour chaque groupe choisi à des unités différentes. Par exemple, une équipe de vulgarisation agricole pourrait se concentrer sur les services aux grandes plantations de caoutchouc, tandis qu'une seconde équipe pourrait se concentrer sur les services aux petits planteurs de caoutchouc. Ceci permet à chaque groupe de se concentrer sur les besoins particuliers de sa clientèle et de minimiser les demandes qui entrent en conflit avec la stratégie, le temps et les ressources limités de chaque unité.

1. Si les unités organisationnelles sont basées sur des clients ayant des intérêts économiques communs, plutôt que des intérêts géographiques ou ethniques, elles seront plus efficaces dans la distribution des services.
2. Si les unités organisationnelles sont pareilles aux groupes de clientèle ou d'organisation supportant l'environnement, d'une part, et aux fonctions techniques, d'autre part, les problèmes provenant d'une organisation inappropriée seront alors minimisés.
3. Si l'administrateur du projet a un délégué responsable pour l'administration interne, l'administrateur du projet peut alors se concentrer sur les rapports externes d'une manière plus efficace.

Les avantages et désavantages potentiels entre l'intégration à des niveaux organisationnels élevés ou faibles sont notés dans la Figure 2. Cependant, on doit se rappeler que, bien que le développement rural intégré indique une stratégie plus décentralisée, le choix du niveau n'est pas indépendant du choix de l'organisation de l'hôte. La Figure 3 donne un sommaire des avantages et désavantages entre les alternatives variées et suggère des conditions qui supportent chacune.

FIGURE 2
POINTS FORTS ET FAIBLESSES DE CENTRALISATION ET DECENTRALISATION

| | CENTRALISATION | DECENTRALISATION |
|--------------|--|---|
| POINTS FORTS | <ul style="list-style-type: none"> • Augmente la rapidité des décisions avec les décisions régulières et certaines technologies; • Permet un système approprié d'encouragement qui affecte l'organisation focale et les organisations rattachées; • Augmente la possibilité qu'une politique de controverse sera exécutée; • Si une organisation est à la fois autocratique et centralisée, un changement <u>peut</u> être facilement introduit; • Les administrateurs au niveau du sommet ont une stabilité d'emploi plus longue et les décisions qu'ils prennent au sujet des liens avec d'autres organisations semble produire des interactions plus avantageuses; • Améliore le moral et l'initiative à un niveau élevé. | <ul style="list-style-type: none"> • Augmente la rapidité des décisions avec les décisions irrégulières et des technologies incertaines; • Les organisations qui participent, sont décentralisées et autonomes, sont plus productives, efficaces et satisfaisantes; • Les voies de la prise de décision décentralisée et de communications multiples facilitent la coopération inter-organisationnelle; • Bien que le pouvoir direct dans les mains de directeurs nationaux est réduit, la décentralisation augmente leur capacité de guider la société en créant plus de liens de communications dans son sein; • Améliore le moral et l'initiative aux niveaux plus bas; • Encourage de nouvelles directions; • Facilite la participation des clients. |
| FAIBLESSES | <ul style="list-style-type: none"> • Surcharge les systèmes de communication et demande plus d'infrastructure et de ressources que la décentralisation pour produire des décisions à un moment donné; • Les changements <u>ne peuvent pas</u> être facilement introduits dans <u>une organisation</u> bureaucratique et centralisée; • N'encourage pas de nouvelle direction; • Sensible aux situations où l'élite au niveau national n'est pas bien disposé envers le groupe de clients. | <ul style="list-style-type: none"> • Demande des voies de communications informelles fortement développées; • Sans une discrétion financière à des niveaux plus bas, les stratégies décentralisées ne réussiront pas; • Une large portée des buts facilite la décentralisation; • Très difficile quand des systèmes de débours inefficaces existent; • Souvent demande un élément de programme conçu spécialement pour améliorer la capacité de planification à un niveau plus bas parmi ceux responsables de l'exécution; • Sensible aux situations où l'élite au niveau local n'est pas bien disposée envers le groupe de clients. |

FIGURE 3
ALTERNATIVES, AVANTAGES ET DESAVANTAGES DE LA LOCATION ORGANISATIONNELLE

| No. | ALTERNATIVES | Avantages Principaux | Désavantages Principaux | Conditions de Support |
|-----|---|---|---|--|
| | Exécuteur | | | |
| 1 | <u>Agence Nationale</u> (permanente) telle que le Ministère de l'Agriculture | <ul style="list-style-type: none"> • Fournit une base dans une institution permanente; • Fournit une participation dans les décisions à un niveau élevé; • Quelquefois approprié pour les projets sans zone; • Simplifie souvent le processus de la préparation initiale et des écoulements de ressources. | <ul style="list-style-type: none"> • Limite le point sectoriel de la stratégie du projet; • Il existe souvent une préoccupation avec les problèmes nationaux plutôt que les variations locales; • Une mauvaise volonté pour déléguer l'autorité opérationnelle d'une façon significative est commune; • Souvent accompagné de jalousie de la part d'autres agences. | <ul style="list-style-type: none"> • Capacité élevée dans l'agence appropriée; • Priorité élevée sur l'institutionnalisation; • L'agence a une forte orientation pour le groupe choisi; • La participation par la direction nationale est critique pour le succès. |
| 2 | <u>Entité de Gouvernement Sous-National</u> (permanente) telle qu'une région, province, ou district | <ul style="list-style-type: none"> • Fournit le point local; • Quelquefois aide à concentrer l'autorité sur les activités du projet; • Peut renforcer la capacité de la planification et de l'exécution dans l'entité permanente. | <ul style="list-style-type: none"> • Souvent a une faible capacité institutionnelle et de ressources humaines; • Les unités sous-nationales ont souvent peu de pouvoir sur les ministères dont les activités affectent le projet. | <ul style="list-style-type: none"> • Forte dédication envers la décentralisation; • Particularité de la région choisie; • Capacité élevée dans l'agence appropriée; • L'agence a une forte orientation pour le groupe choisi. |
| 3 | <u>Agence de Développement Intégré</u> (permanente) telle qu'une autorité nationale | <ul style="list-style-type: none"> • Aide l'étude de l'ensemble du projet; • Fournit le point local avec accès à l'autorité à un niveau plus élevé; • Peut éviter des procédures de vérification des comptes et de contrôle oppressifs. | <ul style="list-style-type: none"> • La concurrence entre Agences peut handicapper la performance. • Besoins de communications complexes. | <ul style="list-style-type: none"> • Bon enregistrement concernant la coopération entre agences; • Technologie susceptible au manque d'intrants complémentaires; • Capacité élevée dans l'agence appropriée; • L'agence a une forte orientation pour le groupe choisi. |
| 4 | <u>Unité d'Administration de Projet</u> (autonome et temporaire) telle que celles conçues comme faisant partie de la conception d'un projet DRI | <ul style="list-style-type: none"> • Peut être utilisé pour concentrer l'autorité dans la région du projet; • Familier aux ingénieurs qui font partie du personnel des projets d'infrastructure; • Peut éviter des procédures de vérification des comptes et de contrôle oppressifs; • Peut éviter les limites inappropriées. | <ul style="list-style-type: none"> • Très difficile à institutionnaliser; • Nature temporaire crée des problèmes dans l'administration du personnel. | <ul style="list-style-type: none"> • Environnement hostile au groupe choisi; • Accent mis sur l'infrastructure simple; • Procédures du fonctionnement administratif difficiles à conduire; • Technologie fortement incertaine. |

STRATEGIES DE COMMUNICATION

Des fonctions de communication sont souvent établies du fait de la complexité des conceptions de DRI et de la nécessité pour des opérations coordonnées. Quelquefois, on donne cette fonction à un comité, tel que le Comité Coordinateur de Comté d'un projet spécifique en Libérie, ou un Groupe Combiné d'Administration ou un Comité de Développement de Région dans les Philippines. Dans d'autres cas, la fonction est assignée à une position particulière telle qu'à un contrôleur de projet dans un bureau de programme.

Il existe des avantages et des désavantages dans les deux approches. Les positions individuelles de communication se trouvent souvent prises au milieu sans aucune autorité pour prendre des décisions et sans ressources indépendantes. Cependant, des comités peuvent être également composés de membres sans autorité pour prendre des engagements. Par conséquent, les moyens de communication aboutissent souvent à un partage d'information sans un partage de ressources.

Une troisième stratégie pour promouvoir la coordination est de budgétiser des fonds pour des équipes de travail extemporanées et temporaires afin d'aider à résoudre les problèmes. De telles équipes de travail peuvent être techniques (des ingénieurs de gouvernement central temporairement sur le terrain refaisant le plan des éléments d'un système d'irrigation dans un projet) ou administratives (des spécialistes de développement d'organisation travaillant avec le personnel pour améliorer la

communication). Ces équipes de travail peuvent être composées du personnel permanent de DRI, de consultants à court terme, ou d'une combinaison des deux. Cependant, la réussite des efforts de l'équipe de travail dépend de la participation et de l'engagement de ceux qui auront la responsabilité d'exécuter les recommandations résultantes.

Une quatrième stratégie est la création d'un système d'information à deux sens. Par exemple, le personnel dans une division de colonisation de terres peut informer à la fois l'administrateur d'un projet de DRI et le Ministère de la Réforme Agraire. Bien que théorétiquement ceci fournit un lien fort entre les organisations qui coopèrent, l'expérience acquise dans des pays tels que les Honduras, les Philippines et la Tanzanie suggère qu'il peut constituer une source de difficulté plutôt qu'une solution faisable. La détermination d'un format de rapport et la documentation extensive qui en résulte peuvent produire une diversion d'énergie, une diminution dans le rendement du projet et des désaccords. Ceci est particulièrement vrai dans des situations entre les agences qui emploient des stratégies de coordination et dans des locations ayant une histoire de conflit entre organisations. Cependant, cette approche a été utile comme une stratégie de communication interne au sein d'une Unité d'Administration de Projet (UAP) intégré. Un exemple en est le Programme de Développement de la Terre Lilonwe en Malawi.

La cinquième stratégie est l'utilisation des méthodes administratives plutôt que des rapports organisationnels. De telles techniques comme les tableaux indiquant la responsabilité organisationnelle, les graphiques ou les analyses de réseau peuvent tous être utilisés comme un point

focal pour une planification combinée parmi le personnel qui coopère au projet. Des réunions périodiques et des programmes de formation pour le personnel sur le terrain font partie également de cette catégorie. Toutes ces méthodes ont produit des résultats positifs.

PERSONNEL ET STRUCTURE

Les organisations ne sont pas des plans de base conçus à l'avance, statiques et mécaniques pour la distribution des services. Elles sont des combinaisons dynamiques de ressources humaines et matérielles recherchant à achever des objectifs multiples. Ainsi, le facteur "peuple" est important.

Bien que les projets conçus pour les donateurs assument souvent que les positions seront remplies par des "héros à cheval," le personnel actuel n'est pas toujours le plus qualifié et il reçoit rarement du support adéquat ou des conditions intéressantes de travail. Par conséquent:

4. Si les programmes demandent des niveaux élevés de compétence, de coordination experte inter-organisationnelle ou de méthodes sophistiquées en administration, il est donc moins probable qu'ils puissent distribuer une combinaison adéquate et opportune des biens et services.

Pour défendre le niveau médiocre de rendement, le personnel sur le terrain se plaint souvent que leurs unités manquent de personnel. En dépit de ces réclamations, la recherche organisationnelle suggère quelques propositions très différentes:

5. Si les unités organisationnelles sont un peu à court de personnel, elles ont donc moins de désaccords territoriaux parce qu'il y a assez d'activités pour tout le personnel. Cependant, trop de personnel augmente les désaccords territoriaux; et
6. Si les unités organisationnelles sont un peu à court de personnel, il y aura donc une participation plus élevée, un sens plus élevé de la capacité individuelle, et une tendance plus grande à accepter les nouveaux membres au sein du groupe.

Ainsi, la performance du projet est plus souvent interdite par des conceptions inappropriées d'organisation que par un manque de personnel.

SYSTEMES D'INFORMATION

Basées sur des expériences sur le terrain, quelques directives utiles ont émergé pour des systèmes d'information. Les phases suggérées pour développer des systèmes d'information comprennent:

- Etre sûr qu'un besoin existe pour quelque chose de différent de ce qui existe pour le moment:
 - Ne jamais entreprendre de nouveau programme de collecte de données sans faire un inventaire des données formelles et informelles qui sont déjà disponibles;
 - Ne jamais entreprendre de nouveau programme de collecte de données sans savoir quelles informations les responsables des décisions utilisent actuellement;
 - Ne jamais entreprendre de collecte de données sans spécifier comment chaque pièce d'information sera utilisée; et

- Ne jamais recueillir d'information jusqu'à ce que les coûts concernant la collecte et l'analyse ont été budgétisés.
- Après que ces points aient été établis:
 - Déterminer les responsables des décisions qui ont besoin d'information; et
 - Déterminer les besoins d'information dans le contexte de leurs utilisations potentielles par chaque responsable des décisions.
- Et une précaution finale:
 - Préparer des conceptions assez flexibles pour redéfinir à la fois l'information à recueillir et les méthodes analytiques à leur appliquer.

Quand on développe des systèmes d'information, les flots de l'information externe et les structures organisationnelles doivent être tous pris en compte. Si ceci n'est pas fait, l'information recueillie ne peut pas aider à achever les objectifs de DRI. Par exemple, avoir un agent de vulgarisation agricole qui dissémine à la fois l'information et recueille les paiements de crédit est le résultat d'une conception défectueuse du projet. Dans de tels cas, le peu d'information sera "allongé" du fait que les cultivateurs, apercevant l'agent, ne sauront pas quelle fonction il remplit. Dans cette situation, le cours d'action le plus prudent qu'un débiteur délinquant prendra est d'éviter tout contact avec l'agent. Le résultat est évident sur la performance du projet et la communication à deux sens.

Dans d'autres situations, l'effet est plus subtile. Par exemple, un gardien de fossés dans un système d'irrigation peut être chargé de faire la collecte des données qui n'est pas nécessaire pour l'exécution de son travail. Les plans de rotation, les niveaux de l'eau, et les conditions

des fossés sont des données nécessaires. Les rendements de cultures ne le sont pas. Si un gardien de fossés a la charge de faire la collecte des données de rendements de cultures, deux problèmes peuvent se produire. Premièrement, le temps peut être pris de la tâche principale et alors la performance du projet en souffrira. Deuxièmement, du fait que les données de rendements sont d'importance périphérique pour la garde des fossés, elles peuvent être recueillies d'une manière négligée avec le résultat que les décisions prises à un niveau plus élevé peuvent être basées sur des informations erronées.

Des propositions spécifiques au sujet de la conception d'un système d'information et de son utilisation comprennent les suivantes:

7. Si les administrateurs du projet DRI développent des systèmes informels d'information qui leur fournissent des données simples, utiles et de bonne source, ils seront plus en mesure d'administrer les conflits du personnel et de distribuer les biens et services.
8. Si des systèmes simples d'information dirigent les données directement de la source d'un problème à une personne chargée de prendre des décisions avec le pouvoir de résoudre ce problème, ils seront alors utilisés plus souvent et auront plus d'influence. Les formats et les systèmes complexes d'information qui filtrent les données à travers les couches organisationnelles multiples aux personnes éloignées de tout intérêt direct avec le problème seront moins efficaces.
9. Si les groupes de clients font partie des flots d'informations à deux sens, il est plus probable alors que les projets de DRI pourront leur distribuer des combinaisons appropriées de biens et services.
10. Si les administrateurs du projet savent comment les décisions sont prises au sein des organisations qui coopèrent, ils seront alors plus en mesure de coordonner les activités de ces organisations.

COMPORTEMENT DE L'ADMINISTRATION DANS LA SUPERVISION

Les personnes sont habituellement promues à des positions telles que celles d'administrateurs de projet parce qu'elles ont employé leurs connaissances à bon escient. Ainsi, des techniciens tels que des ingénieurs, des agronomes ou des vulgarisateurs deviennent des administrateurs. Par conséquent, ils doivent développer des compétences en supervision dans leurs travaux. Ceci peut créer des difficultés dans l'exécution du projet en produisant un comportement défensif, arrogant et même cachotier de la part de ceux qui craignent que leur manque d'expérience en administration soit découvert.

Deux visites faites sous ce contrat supportent cette perspective. Dans le premier exemple, le chef de partie expatrié d'un projet en Afrique de l'Est était un technicien sans expérience en administration. En effet, le projet était tellement mal administré que son exécution en a souffert en conséquence.

Dans le deuxième exemple, un administrateur d'un projet de DRI en Asie avec une formation technique, mais sans formation administrative, cherchait de l'aide. Susceptible aux opinions de son personnel qu'il ne savait pas comment administrer, il consultait un livre en administration dont le texte était périmé, de qualité faible, et basé sur des expériences limitées dans des lieux de travail industriel. Quoique ce texte n'avait rien à voir avec sa situation, c'était la seule source disponible.

Un service dont on a clairement besoin serait de fournir aux administrateurs du projet des expériences en administration. Cette section identifie les pratiques en administration qui sont généralement efficaces. Par exemple:

- Des exercices de planification combinée améliorent la distribution des services, identifie les éventualités et accroît la satisfaction du personnel.

Durant l'exécution d'un projet, une communication à deux sens est nécessaire pour identifier les changements dans l'environnement et fournir des informations à la personne chargée de la supervision et à celle chargée de l'exécution. L'expérience en administration suggère ce qui suit:

- Les administrateurs qui ont réussi considèrent l'administration comme un procédé de négociation et utilisent les relations d'échange quid pro quo plutôt que de le considérer comme un procédé renforçant strictement la règle;
- Les administrateurs qui utilisent des procédés informels pour développer les décisions ou le consensus et utilisent des mécanismes formels (tels que des réunions ou des lettres) pour annoncer les décisions, rencontreront moins de résistance dans l'exécution de ces décisions que ceux qui utilisent les voies formelles pour les développer;
- Les administrateurs qui sont capables de créer une définition d'une situation qui est celle de gagner-gagner plutôt que celle de gagner-perdre ont plus de succès pour résoudre les conflits;
- Les administrateurs qui défendent les intérêts de leur personnel encouragent le rendement et la loyauté à la fois.

Cependant, l'efficacité relative des pratiques générales sera influencée par les valeurs culturelles et les arrangements organisationnels. Par exemple, la Figure 2 suggère qu'un style de participation plus élevée en administration peut être nécessaire dans l'organisation de type UPA, tandis qu'une organisation de type traditionnel peut demander moins de participation pour achever des résultats semblables.

LA GESTION DES RESSOURCES MATERIELLES

La procédure d'acquisition, le contrôle de l'inventaire et la gestion des véhicules constituent une barrière principale pour aplanir l'exécution du projet. Les procédures devraient être dirigées vers les besoins spécifiques du projet, les pratiques locales et les structures organisationnelles. Néanmoins, les directives générales suivantes peuvent faciliter le processus de l'exécution du projet dans une grande variété de milieux:

- Un bureau de liaison dans une ville de port devrait être désigné au sein des projets afin de s'occuper des départs du port et alléger le travail du chef de partie d'une concentration excessive sur la procédure d'acquisition;
- Le contenu actuel des expéditions devrait être vérifié avant qu'elles ne quittent le port d'origine;
- La responsabilité de la sûreté pour chaque bien du projet devrait être exercée par une seule personne identifiable; et
- La responsabilité de la sûreté et du contrôle de la tenue des dossiers devrait être exercée par différentes personnes.

ADMINISTRATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Il existe quatre problèmes principaux associés avec l'administration de l'assistance technique (AT). Ce sont:

- La dimension et la nature du personnel disponible restreignent sévèrement les stratégies à long-terme;
- Les conceptions du projet ne considèrent pas d'une façon adéquate les besoins changeants de l'assistance technique durant le cycle de la vie des projets complexes;
- Le type et la quantité de l'assistance à court-terme nécessaires durant l'exécution du projet sont souvent sous-estimés durant la conception du projet et l'assistance disponible est rarement utilisée d'une manière efficace; et
- Plusieurs équipes d'assistance technique ne fonctionnent pas avec une approche commune et des activités mutuellement supportives.

Pour diminuer les effets de ces problèmes, les quatre directives suivantes sont suggérées:

- La stricte adhérence à la compétence technique élevée ne devrait pas être aux dépens de la flexibilité individuelle parce que cela diminuera l'efficacité du personnel;
- Les avantages et désavantages entre une équipe d'assistance technique avec un personnel limité à long terme et une équipe d'assistance technique avec une combinaison de personnel flexible à court terme devraient être considérés avec attention durant la conception du projet;
- Les consultants à court-terme devraient utiliser les méthodes de consensus pour établir des engagements qui peuvent être utilisés par le personnel du projet après leurs visites; et

- Les équipes d'assistance technique devraient avoir des bases de bureau central et un personnel permanent comme chefs de partie.

Les stratégies principales permettant de fournir l'assistance technique à long terme sont identifiées dans la page suivante. Les points forts et les faiblesses sont notés. Cependant, toute considération d'une stratégie appropriée doit examiner une combinaison du personnel à court terme et à long terme.

SOMMAIRE

Le lien entre les ressources de DRI et la distribution des services présente des problèmes. Certains de ces problèmes peuvent être minimisés par une structure organisationnelle et des pratiques administratives appropriées.

Les échecs organisationnels communs sont:

- Une tendance à préparer les projets avec une autorité fragmentée, une dépendance sur une large variété de ressources contrôlées par une multitude d'unités organisationnelles, des demandes de coordination très complexes, des fonctions multiples combinées en rôles uniques; et
- Une tendance à fournir une assistance technique à long-terme qui est indépendante d'une base organisationnelle et n'est ni responsable, ni supportée par un bureau central.

FIGURE 4

UNE CLASSIFICATION DES STRATEGIES DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

| | POINTS FORTS | FAIBLESSES |
|---|---|--|
| Contrat Personnel: "La Stratégie Individuelle" | <ul style="list-style-type: none"> • Coûts faibles • Profile faible • Permet la spécification des individus connus | <ul style="list-style-type: none"> • Personnel de recrutement limité pour les individus spécialisés • Isolation des nouvelles approches au développement • Compter sur les donateurs ou les gouvernements hôtes pour l'acquisition • Aucun mécanisme pour l'assistance technique à court-terme • Support difficile des services (assurance, retraite, garde meubles) pour les expatriés |
| Contrat d'Université: "La Stratégie Académique" | <ul style="list-style-type: none"> • Lien avec réseau de recherche • Peut améliorer la qualité du programme "d'études de développement" • L'équipe sur le terrain a une base permanente | <ul style="list-style-type: none"> • Peut être un "lieu de décharge" pour faculté médiocre • Système de récompense peut supporter la recherche mais pas l'action • Habituellement sans expérience dans l'acquisition • Coûts élevés • Pas facile de distribuer une assistance à court-terme |
| Contrat d'Entreprise Privée avec seulement un personnel temporaire: "La Stratégie d'Atelier de Réparations" | <ul style="list-style-type: none"> • Permet la spécification d'individus connus • Développe une capacité pour chercher le personnel dans l'organisation domestique • Ne nécessite pas de capacité forte dans le bureau central • Peut distribuer l'assistance technique à court-terme | <ul style="list-style-type: none"> • Le personnel temporaire handicape l'administration sur le terrain • Manque d'expérience antérieure avec le bureau central • Encouragement du bureau central est de diminuer les coûts, fournir un support minimal • Compter sur les donateurs pour l'acquisition • Coûts élevés |
| Contrat avec Entreprise Privée avec Chef de Partie Permanent et Bureau Central Relié: "La Stratégie de l'Equipe d'Administration" | <ul style="list-style-type: none"> • Lien avec les réseaux d'information • Facilite l'administration sur le terrain • Facilite l'acquisition • Facilite l'assistance à court-terme • Responsabilité du bureau central pour les contrats fournit encouragements pour faire le travail | <ul style="list-style-type: none"> • Coûts élevés • Lignes de longues communications et d'approvisionnement • Demande un bureau central avec connaissances et expérience dans le développement • Ajoute une autre personne dans le projet de développement d'assistance • Ne développe pas la capacité d'acquisition dans le gouvernement hôte |

Les échecs administratifs communs sont:

- Utiliser des pratiques de supervision et de programmation qui sont inefficaces;
- Baser les décisions sur des données et des critères qui ne sont pas utiles pour distribuer les biens et services aux populations choisies;
- Faire des hypothèses peu réalistes concernant le personnel d'assistance technique disponible à long-terme; et
- Faire peu attention aux dynamiques inter-organisationnelles qui déterminent souvent les limites pour coordiner les efforts des organisations indépendantes.

Ces problèmes sont traités dans ce rapport. En outre, les avantages et désavantages entre les arrangements organisationnels alternatifs sont spécifiés, et l'état actuel des connaissances au sujet de la supervision, des systèmes d'information, de l'assistance technique et l'administration des relations horizontales sont reliés à l'ensemble des problèmes de DRI.

Bien qu'il existe une forte accumulation de "sagesse traditionnelle" au sujet de l'organisation et de l'administration, on reconnaît également que les objectifs concurrentiels, les situations changeantes et l'économie politique des environnements de DRI peuvent compliquer n'importe quel ensemble de prescriptions. Ainsi, il n'existe aucune stratégie unique qui est garantie.

Quelques complications sont reliées à la séquence des objectifs de DRI. La stratégie la plus efficace de la distribution des services peut se concentrer sur l'autorité et intégrer les ressources, mais

elle peut manquer d'encourager une réaction locale. Donc, bien que les biens et services doivent être distribués pour que DRI réussisse, les intérêts de l'administration du projet à court terme devraient être examinés à la lumière plus lointaine de la réaction locale et de la continuation du développement.

SECTION III

CONSIDERATION DE LA REACTION LOCALE

Les projets de DRI ont peu de chances de réussir sans les réactions locales appropriées aux initiatives du développement. Ces réactions peuvent prendre plusieurs formes, mais elles représentent fondamentalement l'adoption de nouvelles technologies ou des engagements de ressources pour achever les objectifs du développement. Un problème sérieux existant dans l'exécution du projet a été l'échec fréquent d'obtenir de telles réactions.

LES RAISONS POUR UNE REACTION FAIBLE

Trois catégories de facteurs entravent la réaction des villageois aux initiatives du projet. La première catégorie est la plus délicate et la moins facile à contrôler par les créateurs du projet ou les administrateurs -- les politiques nationales. La seconde se rapporte aux contraintes dans l'environnement immédiat du projet qui peuvent être soumise, dans une certaine mesure, à une modification. La troisième semble être la plus facile à corriger -- les initiatives inappropriées du projet.

Les politiques nationales inappropriées aboutissent souvent au manque d'intégration de la population rurale pauvre dans l'économie nationale, un accent mis sur les cultures exportables, une surestimation des

devises nationales, et des salaires minimum et des politiques de prix qui discriminent contre les économies rurales et la population rurale. Néanmoins, cela ne signifie pas qu'une politique macro-économique devrait être changée parce qu'elle cause un problème dans l'exécution de DRI. Les décisions concernant les politiques macro-économiques sont aussi basées sur d'autres facteurs. En outre, le pouvoir des instruments de la politique présente qui traite de la portée complète des considérations économiques est limité.

Dans une large mesure, les capacités de la population rurale pour répondre à la fois aux problèmes perçus et aux ressources mises à leur disposition dépendront des contraintes imposées par les facteurs sociaux locaux et matériels. Fréquemment, l'importance de ces facteurs est renforcée par le changement des saisons. Le fait que les facteurs de l'environnement constituent des contraintes à la réaction locale, particulièrement en raison de ses prédictions, il existe également un besoin correspondant pour avoir une compréhension de ces facteurs locaux et pour une flexibilité dans l'administration du projet.

Les initiatives pauvrement conçues du projet sont causées par:

- L'échec pour considérer d'une façon adéquate la nature de la perception des risques du cultivateur quant à sa subsistance;
- La complexité excessive administrative et technique du projet; et
- Les ensembles de bénéfices satisfaisant le donateur plutôt que la perception des besoins locaux.

SUPPORT DE LA REACTION

A la base, il existe trois orientations administratives envers la réaction locale. La première est de ne rien faire. Ceci compare la distribution des biens et services avec l'amélioration du bien-être -- une manifestation de confiance commune, quoique peu justifiée.

La seconde option est d'offrir temporairement des encouragements très enthousiastes pour produire une réaction désirée. Ceci peut, en effet, aboutir à une croissance économique impressionnante, mais n'achève pas un développement authentique en raison d'équité et de la soutenabilité.

La troisième option est de considérer sérieusement la réaction locale en développant des stratégies d'organisation et d'administration pour la supporter. Deux mécanismes particuliers -- l'organisation locale et la participation locale -- ont été fortement suggérés comme les éléments de la troisième option. Les points forts et les faiblesses de ces techniques sont examinés ci-dessous.

Organisation Locale

L'organisation locale varie des groupes fonctionnels, tels que les coopératives de commercialisation des petits cultivateurs aux groupes sociaux et religieux. La plupart des communautés ont un comité de développement officiel ou semi-officiel ayant des liens étroits avec la direction locale. Ces groupes varient beaucoup en ce qui concerne la représentation de leur communauté et leur état de vitalité, mais, même un groupe moribond peut devenir une ressource de développement.

Les organisations locales peuvent jouer des rôles potentiellement positifs comme des moyens pour:

- Etablir les flots d'information à deux sens qui fournissent des informations techniques, supportent les individus qui essaient de nouvelles approches, et brisent les barrières entre les groupes ou les individus;
- Minimiser le risque et pratiquer des économies d'échelle;
- Adapter les activités du projet aux conditions locales;
- Rassembler les ressources locales;
- Achever une indépendance politique et économique au niveau local; et
- Coordonner et distribuer les bénéfices de l'assistance externe.

Cependant, il y a également le risque que les circonstances existantes puissent être aggravées du fait que les organisations locales peuvent jouer des rôles potentiellement négatifs en:

- Perpétuant des systèmes sociaux inéquitables;
- Contrôlant les populations rurales; et
- Affaiblissant ou détruisant les cultures locales.

En général, tandis que les organisations locales, dirigées par les bénéficiaires, ne sont pas une panacée pour les problèmes concernant la réaction locale, elles peuvent quelquefois représenter des moyens importants pour fournir le lien entre les services reliés au projet et son utilisation par le village. Les organisations qui contribuent

au succès du développement rural ont tendance à posséder certains attributs. Dans la Figure 5, plusieurs de ces caractéristiques sont données en même temps que des critères supportifs.

Participation Locale

Un facteur principal affectant le choix des réactions aux buts et services du projet est le lien entre les besoins ressentis par la population et les biens ou services qui leur sont offerts par une intervention du projet. Ce lien est créé d'une façon plus efficace quand la population rurale participe d'une manière active et significative à la fois au procédé qui détermine les buts et alloue les ressources pour les achever et l'exécution des programmes et des projets résultant. Les fonctions avantageuses possibles de la participation comprennent les suivantes:

- Adapter de nouvelles idées aux circonstances locales;
- Obtenir une acceptation des nouvelles idées;
- Obtenir un engagement de ressources;
- Transmettre les activités à la population locale d'une manière qui leur permettra de devenir indépendants; et
- Limiter ou réduire l'exploitation.

Cependant, plusieurs facteurs contraignent l'exécution des stratégies participantes. Ces facteurs comprennent:

Les gouvernements locaux faibles dépendent de l'autorité plus élevée pour les prises de décisions et les ressources;

FIGURE 5

ATTRIBUTS DES ORGANISATIONS CONTRIBUANT AU DEVELOPPEMENT RURAL

| Attributs des Organisations Contribuant au Développement Rural | Critères Supportifs |
|--|--|
| Volonté de participer de la part d'une large variété de la communauté (limites établies par fonction(s), pas économique, ou condition sociale). | <ul style="list-style-type: none"> • Participation locale dans la conception d'organisation. • Interaction large et fréquente au sein de l'organisation. • Responsabilité envers les membres par ceux qui allouent et utilisent les ressources organisationnelles. • Expertise administrative et technique fortement basée. |
| Consistance avec les pratiques culturelles acceptées | <ul style="list-style-type: none"> • Conformité des nouvelles organisations aux normes des institutions traditionnelles. • Adaptation des organisations existantes aux nouvelles fonctions. • Traditions des prises de décisions largement basées sur la communauté. |
| Capacité pour les adaptations et fonctions multiples ^{1/} | <ul style="list-style-type: none"> • Systèmes de distribution capables de fournir les besoins de plus d'un groupe dans une manière coordonnée. • Capacité de répondre aux priorités de la communauté changeante. • Support multiple des électeurs pour fournir un pouvoir plus grand de négociation économique. |
| Liens, à la fois horizontalement pour des institutions complémentaires et verticalement avec des centres de pouvoir contrôllant la politique et les ressources | <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement mutuel des expertises techniques et administratives et des services pour la communauté. • Support venant des systèmes bureaucratiques indépendant de la prise de décisions locales. • Accès aux ressources et aux informations qui ne sont pas disponibles localement. • Participation dans les réseaux de communications pour enlargir la connaissance des besoins locaux et des circonstances aux niveaux des prises de décisions au sujet des politiques. |
| Distribution équitable des bénéfices organisationnels | <ul style="list-style-type: none"> • Participation élevée dans les activités d'organisation et de direction. • Equité relative dans la distribution concernant les propriétés locales. • Responsabilité organisationnelle envers la communauté électorale au-delà de ses membres. |

^{1/} Cette caractéristique doit être évaluée sous forme de l'environnement particulier organisationnel et des substituabilités pertinentes entre les fonctions uniques et multiples. Trop de fonctions peuvent diminuer l'exécution ou concentrer un pouvoir excessif dans une organisation unique.

- La dominance locale par les groupes d'élite qui contrôlent les rapports de production;
- La dépendance des pauvres cultivateurs sur les patrons qui affectent les perceptions de risques et les attitudes envers le changement;
- Le manque d'expérience administrative, financière et organisationnelle au niveau local; et
- La capacité limitée des cultivateurs pauvres pour faire des engagements de ressources.

Les stratégies efficaces d'administration pour induire une action participante ont besoin de reconnaître ces facteurs.

Deux mécanismes ont été présentés pour exécuter les activités de DRI avec des moyens qui appuient la réaction des villageois. Cependant, transférer ces mécanismes de la théorie à la pratique est une fonction d'administration.

Administration

Les approches de l'administration concernant l'exécution du projet varient du style de "plan de base" à une approche de "processus." La première est représentée par la certitude de la part des planificateurs et des administrateurs que des technologies prédéterminées et des techniques d'interventions réussiront dans une situation locale donnée. Elle assume que les solutions aux problèmes sont connues et que les projets sont des moyens pour l'application de ces solutions. En contraste, le modèle du processus assume une incertitude considérable et est caractérisé par une flexibilité, un accent sur l'étude, une volonté continue pour

refaire des plans de la conception du projet et une adaptation aux circonstances changeantes. Ce modèle d'étude et de processus comprend des caractéristiques telles que:

- Une conception de projet divisée en phases discrètes;
- Un grand nombre d'assistance technique à court terme;
- Un accent mis sur la formation orientée vers l'action parmi le personnel et les bénéficiaires;
- Un système de récompense conforme à une orientation d'étude;
- Un élément de recherche appliquée;
- Un élément d'étude, tel qu'un plan régional "roulant"; et
- Une orientation pour les révisions périodiques de l'organisation du projet, des objectifs du projet et des descriptions des tâches du personnel du projet.

Ce modèle de processus a plus de chances de provoquer une réaction locale volontaire que le style du plan de base du fait que les approches du processus augmentent de portée et de complexité à une vitesse conforme aux capacités de la population locale pour les absorber. Cependant, ces approches réclament également beaucoup d'attention de la part des administrateurs et du personnel du projet.

Une direction efficace au niveau local est un facteur critique dans l'exécution et la continuation des initiatives du processus. Cependant, il existe des problèmes quand on essaie de promouvoir le développement rural par l'intermédiaire de chefs traditionnels. Ils peuvent manquer d'expertise ou être soumis à l'influence de groupes locaux ayant un intérêt commun

mais qui ne supportent pas les efforts de développement. Ces problèmes potentiels doivent être pesés contre les avantages fournis par la "légitimité" traditionnelle et le support de la communauté que ces chefs possèdent.

L'alternative, au moins à court terme, est de dépendre d'une direction venant de l'extérieur qui serait plus forte et plus capable et ne représenterait pas les éléments les plus pauvres de la communauté. Les organisations de communauté, en particulier, peuvent bénéficier d'une façon significative de l'expérience, de l'influence, de l'énergie et de la participation de tels directeurs. Le but est de développer un modèle pour partager une prise de décisions qui est inclusive plutôt qu'exclusive. Ceci nécessite une planification, une administration et une supervision conjointe chacune. Cela implique également des systèmes simples d'information concernant l'administration au niveau du terrain avec des procédés d'information qui incorporent les participants locaux au sein du processus.

La participation de la population rurale dans les décisions et les activités du projet est dépendante en partie des rapports entre la gestion du projet et le personnel au niveau le plus bas. Ces rapports ont un effet direct sur les attitudes et la performance du personnel. Les implications des rapports du personnel ayant un effet sur les réactions locales appropriées sont les suivantes:

11. Si la participation par le personnel interne dans les décisions organisationnelles est encouragée dans le projet, la participation par les bénéficiaires sera facilitée.

12. Si on compte sur une participation informelle, il est probable que le personnel minimisera les rôles des bénéficiaires beaucoup plus que si des mécanismes formels étaient créés pour la participation des bénéficiaires dans les conceptions du projet ou si ils étaient introduits durant l'exécution du projet.
13. Si les efforts pour donner une voix aux bénéficiaires dans les décisions du projet sont calculés d'une manière à profiter des situations qui fournissent de l'encouragement à ceux qui doivent céder un certain contrôle, la résistance envers ces efforts sera donc diminuée.

Des directives supplémentaires sont fournies dans la Figure 6. Cette figure donne un sommaire des méthodes pour supporter la réaction locale en identifiant des facteurs importants à considérer quand on choisit une stratégie en administration.

SOMMAIRE

Le problème de la réaction est habituellement manifesté soit par une non-adoption des nouvelles technologies ou l'absence d'engagements financiers des bénéficiaires potentiels. L'information au sujet de l'absence de la réaction est donc nécessaire pour indiquer à l'administration qu'un problème existe.

Les causes communes pour l'absence d'une réaction comprennent

- Les politiques nationales;
- Les contraintes de l'environnement; et
- Les initiatives inappropriées.

FIGURE 6

METHODES POUR SUPPORTER LA REACTION LOCALE DANS LES BIENS ET SERVICES DU PROJET

| Stratégie d'Administration | Facteurs A Considérer |
|--|--|
| <p><u>Besoins et Bénéfices Ressentis</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Définir la nature de la réaction prévue (groupe choisi, intensité de la réaction, voies de réaction, etc.) 2. Spécifier les facteurs de l'environnement affectant les perceptions de risque local 3. Etablir et maintenir des liens de communication à deux sens entre le personnel du projet et les bénéficiaires 4. Préparer un plan de l'ensemble initial des bénéfices qui est spécifique, visible et orienté vers les besoins économiques particuliers du groupe choisi | <ul style="list-style-type: none"> • Demande une sensibilité culturelle • Risques excessives de "plan de base" • Mieux compris par le personnel local • Particulièrement important dans les projets dirigés vers les cultivateurs produisant leurs propres subsistances. • Essentiel pour l'information au personnel du projet concernant les besoins des bénéficiaires • Tient les bénéficiaires informés au sujet des activités du projet • Servi par un contact direct entre le personnel et les villageois (c'est-à-dire des visites privées) • Suggère une approche de séquence utilisant des éléments relativement simples et tangibles • Réduit le risque d'une mauvaise application des nouvelles technologies |
| <p><u>Base Sociale</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Utiliser l'approche du processus pour renforcer l'intérêt et les capacités locaux 2. Utiliser les méthodes flexibles de planification 3. Recruter le personnel du projet venant du personnel local disponible ayant une forte identification culturelle 4. Souligner le renforcement de la capacité dans les organisations locales 5. Développer une formation à un niveau multiple pour les bénéficiaires | <ul style="list-style-type: none"> • Ajoute à la projection de temps, des coûts possibles • Résistance probable de la part des donateurs ou des bureaucrates qui ont besoin de résultats rapides et mesurables • Suggère des mécanismes de planification combinée pour maximiser les intrants venant de niveaux différents du projet • Ajoute à la crédibilité du projet • Améliore la compréhension des conditions locales essentielles pour la réaction appropriée • Aide à équiper l'organisation pour mobiliser et guider la réaction locale • Supporte l'approche du processus au fur et à mesure que les organisations se développent • Développe la compétence de participer dans les prises de décisions et les activités du projet • Développe une compréhension des objectifs plus grands du projet |
| <p><u>Direction et Contrôle Locaux</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Incorporer le personnel participant aux structures dans les organisations du projet 2. Utiliser le style libre de l'administration du projet (publier les décisions de l'administration, et les dossiers financiers étendre l'accès aux activités du projet) 3. Orienter le personnel du projet vers les services pour les cultivateurs pauvres 4. Utiliser des systèmes simples d'information au niveau du terrain 5. Enrôler les chefs locaux et les cultivateurs progressifs dans le support des objectifs et des activités du projet | <ul style="list-style-type: none"> • Accroît la volonté du personnel pour céder le contrôle aux bénéficiaires • Fournit aux bénéficiaires l'occasion et l'information nécessaire pour répondre d'une façon efficace aux initiatives du projet • Servi par des activités de formation et de capacité • Influence la sélection et la formation du personnel • Plus efficace si supporté en encourageant les priorités appropriées du personnel • Supporté par des mécanismes pour la responsabilité du personnel envers les bénéficiaires • Incorpore la population locale dans les procédés d'information • Dissémine les informations dans la langue locale et sous une forme compréhensive • Profite des sources existantes de direction et de pouvoir • Augmente le risque du contrôle de bénéfice par l'élite |

Bien que certaines de ces causes peuvent être influencées durant la conception du projet, la plupart d'entre elles sont soit au-delà du contrôle des équipes chargées de la conception ou elles n'apparaissent pas avant que l'exécution du projet soit déjà en cours.

Par conséquent, une flexibilité devrait être une base importante dans les stratégies de DRI.

De nombreuses suggestions ont été faites concernant des moyens pour encourager la réaction locale. Les approches principales comprennent:

- Travailler par l'intermédiaire des organisations locales; et
- Incorporer la population rurale dans les structures des prises de décisions du projet.

En outre, des initiatives en administration pour améliorer la réaction de la population rurale ont été suggérées. Celles-ci comprennent l'emploi des stratégies du "processus," une coordination efficace avec la direction locale, et des encouragements pour supporter le comportement du personnel.

Un point important est que l'absence de la réaction par la population rurale est, en général, un comportement très rationnel. Jusqu'à ce que ceci soit reconnu et qu'une action soit prise, il y a peu de chances que les efforts de DRI auront plus de succès qu'ils n'en avaient eu dans le passé.

SECTION IV

CONSIDERATION DES AMELIORATIONS CONTINUES DANS LE BIEN-ETRE

Le but final du processus de l'exécution du projet est de créer des améliorations continues dans le bien-être des bénéficiaires. Malheureusement, ceci se produit rarement. Il est beaucoup plus courant de constater que les activités produisant des bénéfices continuent rarement une fois que l'assistance étrangère est terminée. Du fait que la continuation des bénéfices est l'objectif final de DRI, leur absence proclame un besoin urgent de trouver des moyens permettant de produire des améliorations continues dans le bien-être.

MESURER LE BIEN-ETRE

Le bien-être est d'habitude déterminé par le choix d'un ensemble de variables quantifiables qui sont utilisées comme des substitutions pour des définitions plus larges et moins quantifiables. On suggère plusieurs substitutions, allant des mesures limitées d'améliorations dans le bien-être matériel, telles que les mesures de revenus, jusqu'aux mesures qui essaient de capturer les changements dans les capacités humaines et institutionnelles. Les premiers sont presque toujours inadéquates, les derniers sont souvent difficiles à traiter. Du fait que les substitutions capturent seulement les dimensions limitées des intérêts plus larges du bien-être,

des effets non mesurés peuvent balancer et même excéder les effets mesurés par les substitutions.

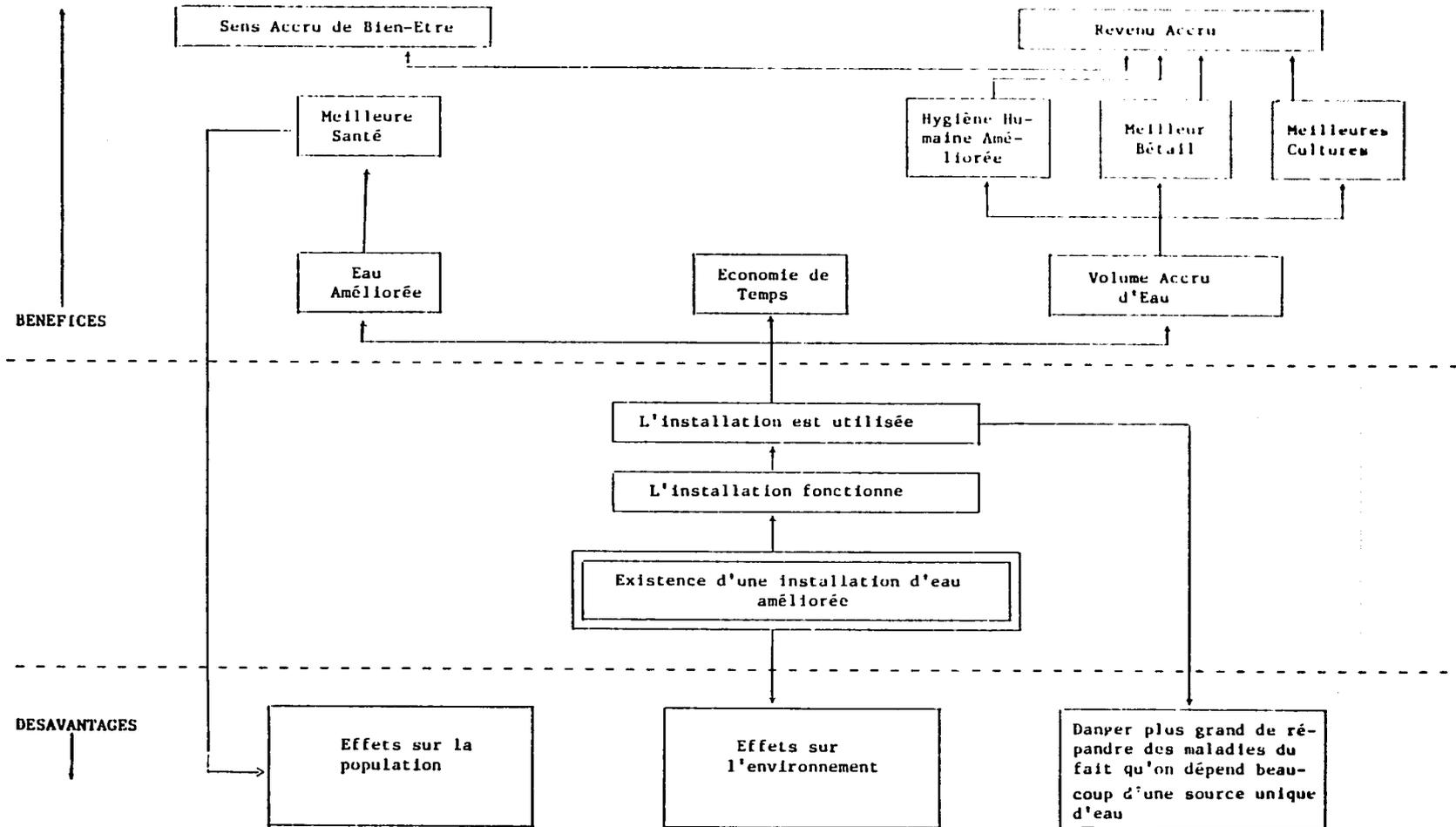
L'importance des effets non mesurés devient plus significative quand les efforts de développement suivent une stratégie intégrée. Du fait que les approches de DRI se concentrent sur les interactions parmi les variables telles que la production agricole, la santé, l'infrastructure matérielle et la capacité organisationnelle, les effets secondaires qui réduisent l'impact d'une dimension quelconque peuvent diminuer les effets entiers; ou les effets extraordinaires au sein d'une composante peuvent faire déséquilibrer le reste.

IMPORTANCE DES EFFETS SECONDAIRES

En dépit de la planification soignée et de l'administration experte, les projets du développement rural intégré peuvent avoir plusieurs effets imprévus. Ils sont d'habitude perçus comme des effets négatifs, bien que des effets positifs se produisent également. Le "diagramme des bénéfiques" décrit dans la Figure 7 représente un effort destiné à anticiper et montrer à la fois les effets positifs et négatifs d'une nouvelle source d'eau potable. Il met en valeur les complexités des mesures de bien-être et l'importance de développer un plan de conception pour identifier les bénéfiques et les désavantages.

FIGURE 7

DIAGRAMME DE BENEFICES POUR UNE NOUVELLE SOURCE D'EAU POTABLE



Etant donné que les effets secondaires peuvent être plus importants que les effets voulus, une difficulté majeure qui affronte les planificateurs et les exécuteurs de DRI est le besoin de reconnaître et de traiter l'impact imprévu.

TRAITEMENT DES EFFETS SECONDAIRES

On a identifié des stratégies sensibles pour minimiser les effets négatifs. Les trois stratégies les plus utiles sont des conceptions flexibles, des systèmes d'information et la participation locale.

Par exemple:

14. Si les stratégies du projet permettent un changement dans les initiatives ou la direction du projet, elles amélioreront donc les chances que les effets secondaires positifs peuvent être accumulés et que les effets secondaires négatifs peuvent être minimisés.

Cette approche, souvent appelée le modèle du "processus" de la conception et de l'exécution du projet, donne à l'administration la flexibilité d'ajuster le cours d'un projet au fur et à mesure que plus de connaissance est acquise au sujet des approches appropriées et au fur et à mesure que les effets négatifs apparaissent.

La conception et l'exécution des systèmes d'information utilisables et pertinentes représentent une tâche difficile -- qui est rarement achevée. Néanmoins, il existe un besoin critique pour reconnaître les premiers signaux d'avertissements parce que:

15. Si un système d'information fournit des données opportunes au sujet de l'administration et de l'impact au personnel du projet et aux responsables des prises de décisions, les effets secondaires peuvent être donc identifiés assez tôt afin de soit les incorporer dans la stratégie ou de les neutraliser.

En outre, un système d'avertissement est renforcé par la participation locale:

16. Si les bénéficiaires participent aux décisions du projet, les effets secondaires peuvent être donc identifiés et des solutions appropriées peuvent en résulter.

La participation des habitants locaux à la prise des décisions du projet peut aider à éviter les effets non désirés -- du fait que leur participation contribuera non seulement à la connaissance du personnel du projet mais aidera également à éviter les problèmes potentiels.

Outre ces trois stratégies, la location organisationnelle d'un projet DRI peut influencer la capacité de traiter les effets secondaires. Malheureusement, ceci est rarement souligné. Par exemple, la pensée courante concernant les Unités d'Administration de Projet (UAP) a tendance à souligner leur manque de continuation. Quoique cette perspective est en grande partie exacte et certainement recommandable, quelquefois des organisations de projet qui sont auto-destructives et sans continuation, peuvent être plus capables de "protéger" le bien-être rural que les stratégies qui ne peuvent pas être arrêtées:

17. Si les technologies sont fortement incertaines et expérimentales, il peut être donc préférable de les essayer dans un arrangement temporaire où il y a moins de chances d'avoir des approches nuisibles qui peuvent devenir des politiques permanentes.

18. Si les institutions permanentes du gouvernement ne supportent pas les intérêts du bien-être d'un groupe choisi de bénéficiaires, il peut être donc préférable d'utiliser des organisations temporaires de projet de type UAP qui sont responsables pour transférer les capacités fonctionnelles aux groupes orientés vers les bénéficiaires.

Quand l'état actuel des services publics, des effets secondaires, de la continuation, et de l'incertitude du développement rural sont considérés simultanément, les implications du bien-être des stratégies alternatives concernant la location organisationnelle deviennent plus complexes. De telles considérations suggèrent qu'il aurait été plus important de souligner la séquence du projet ou les stratégies du programme plutôt que de se contenter de considérer la location comme un choix unique.

RENFORCEMENT DE LA CAPACITE

L'accent sur les rôles séquentiels, que des formes organisationnelles différentes peuvent jouer, réaffirme la nécessité de renforcer la capacité de l'exécution soit dans les agences permanentes ou dans les organisations de bénéficiaires qui hériteront des fonctions du projet. L'expérience de DRI sur le terrain suggère que les conditions suivantes favorisent la création de bénéficiaires qui continueront:

- Les projets devraient être sur une petite échelle;
- Ils devraient souligner les contraintes critiques;
- Les bénéficiaires potentiels devraient engager leurs ressources durant l'exécution du projet;

- La capacité organisationnelle devrait être graduellement renforcée au sein du groupe bénéficiaire pour qu'elle puisse fonctionner, si non éventuellement contrôler, les activités du projet; et
- La responsabilité de l'exécution du projet partagée entre les bénéficiaires et le personnel du projet, la formation formelle et informelle pour les bénéficiaires et le personnel, et la participation des bénéficiaires aux systèmes d'information et des décisions du projet devraient être utilisés afin de renforcer la capacité locale.

Afin de maintenir le plus grand impact résultant de l'application de ressources, on doit choisir sciemment le point focal du projet et la zone du projet. Un aspect de la sélection qui détermine le niveau d'investissement est la dimension du problème à résoudre. Un autre aspect est la "capacité d'absorption." Cela veut dire que, si une zone ne peut pas absorber de nouvelles ressources, elles "déborderont" tout simplement et seront gaspillées: elles ne contribueront pas à diminuer le problème.

Une dimension de la capacité d'absorption est l'abilité de dépenser plus rapidement. Cela veut dire que, si un budget provincial est augmenté dix fois mais que l'argent reste dans le compte du trésor, il ne contribuera pas au développement rural.

Avec cet exemple en vue, on peut identifier trois moyens pour traiter la capacité d'absorption. Le premier moyen est d'accepter la situation comme une contrainte et ne pas surcharger la capacité actuelle. Par exemple, pour s'adapter à une capacité limitée de dépenses, les ressources ajoutées peuvent être maintenues à un pourcentage faible

des dépenses actuelles, ou de nouvelles dépenses peuvent devenir des coûts fixes réguliers (comme les salaires) plutôt que des coûts variables irréguliers (comme le financement des activités multiples et sporadiques de sous-projet), ou des débours uniques peuvent être fournis (telle que la capitalisation initiale pour un fonds de crédit de roulement).

Le second moyen pour traiter la capacité d'absorption faible est de l'augmenter: employer plus de trésoriers, de payeurs, de comptables, de vérificateurs de comptes, etc. et développer moins de procédures compliquées pour convertir l'argent en activités de développement rural. Former le personnel nouveau et existant dans les procédures modernisées est également un aspect du renforcement de la capacité.

Le troisième moyen pour développer la capacité d'absorption est de créer une stratégie mixte qui utilise à la fois simultanément, ou en séquence, les éléments des approches antérieures.

Quoique la formation du personnel, la synchronisation de l'expansion graduelle des fonctions du projet DRI et de sa zone d'application et la subvention du capital initial peuvent représenter le commencement des efforts pour renforcer la capacité, il est nécessaire d'examiner les procédures faisables et la variété des encouragements sociaux pour que la capacité de la performance soit développée. Ceci comprend une évaluation des encouragements pour la continuation des ressources après l'achèvement du projet.

Il existe également le besoin de faire une distinction entre la continuation des bénéfices et la continuation des activités du projet. Alors que ces deux notions sont interreliées, elles sont des concepts distincts. Par exemple, les projets de DRI sont fréquemment conçus pour fournir les biens et services de commercialisation aux cultivateurs. Ceci peut inclure des articles tels que les semences améliorées, l'engrais et le crédit, et l'achat et la commercialisation des cultures de revenue. Un autre effort également commun est celui de l'amélioration de la capacité des organisations agricoles locales pour accomplir ces fonctions. Dans la mesure où la capacité organisationnelle locale est développée, ces activités n'ont plus besoin d'être exécutées par le personnel du projet. La participation continue du personnel dans le projet n'est plus nécessaire et des ressources supplémentaires ne devraient pas être dépensées dans ce but. En somme:

19. Si les fonctions du projet ne peuvent pas être institutionnalisées au sein d'une structure du gouvernement, il existe donc une faible possibilité que le support suffisant — à la fois administratif et politique -- sera disponible pour la continuation des activités du projet après que les ressources externes soient retirées.
20. Si les projets ont des composantes autonomes sur une petite échelle, il est fort probable que les activités de quelques composantes continueront à fournir les bénéfices après la fin du projet; et
21. Si les projets ne s'engagent pas à renforcer la capacité organisationnelle, il y aura donc moins de possibilités qu'ils encourageront la continuation du bien-être par ses propres moyens.

SOMMAIRE

Le lien entre la réaction locale et le bien-être qui continue par ses propres moyens est très incertain. Il est également très problématique jusqu'à ce qu'il y ait de meilleurs moyens pour identifier ce que le bien-être représente vraiment. Ce lien restera incertain jusqu'à ce qu'il soit possible de comprendre la complexité des effets secondaires qui peuvent résulter des efforts de DRI.

En ce qui concerne le measurement des améliorations du bien-être continu, l'état actuel des connaissances suggère ce qui suit:

- Les améliorations du bien-être devraient être mesurées dans les termes matériels et non-matériels;
- Les mesures du bien-être dépendent des locations et devraient être développées au sein du contexte des environnements du projet; et
- Un accent sur les bénéfices directs, la continuation des bénéfices et la croissance des bénéfices offre des promesses.

En ce qui concerne l'administration des améliorations du bien-être continu, l'état actuel des connaissances est moins développé. Cependant, le point central de n'importe quel progrès est lié aux améliorations dans:

- L'administration de la participation;
- L'identification et le renforcement de la capacité organisationnelle;
- Transférer la responsabilité de l'exécution aux organisations locales dans certains arrangements, tout en augmentant la capacité de l'agence de gouvernement dans d'autres arrangements;

- Élimination des programmes nuisibles;
- Création de projets ayant des activités renforçant la capacité combinée avec le contrôle des ressources locales et les composantes semi-autonomes sur une petite échelle;
- Création des systèmes d'information, soit formels ou informels qui peuvent identifier rapidement les problèmes; et
- Utilisation des informations ainsi produites pour créer une mémoire institutionnelle.

Comparé aux autres liens dans le processus de l'exécution, celui-ci est le plus incertain. Bien que les initiatives récentes montrent des promesses, il est nécessaire d'avoir plus de considération et plus d'expérimentation.

SECTION V

CONCLUSION

Dans ce rapport, le développement rural intégré était défini comme le processus combinant des services variés de développement en un effort cohérent pour améliorer le bien-être des populations rurales. De nombreux moyens pour distribuer les biens et services, supporter la réaction des bénéficiaires, et promouvoir la continuation du développement étaient présentés. La conception de l'organisation et le comportement de l'administration étaient de plus identifiés comme des facteurs importants influençant à la fois le processus d'exécution et les modifications résultant dans les environnements ruraux.

Le but de cette dernière section est de faire un sommaire des points majeurs pour souligner les intérêts généralisés, et suggérer quelques implications pour la conception et le support des programmes.

CONCEPTION DE L'ORGANISATION

Beaucoup de problèmes qu'on appelle problèmes "d'administration" dans DRI peuvent originer des arrangements organisationnels inappropriés. Par exemple, une stratégie de coordination qui disperse l'autorité parmi de nombreuses agences indépendantes et demande qu'un administrateur sans pouvoir dirige et forme tant bien que mal leurs activités en un programme bien organisé et cohérent, représente un échec commun dans la conception de l'organisation.

La considération inadéquate de l'importance de l'organisation affecte également la réaction des bénéficiaires aux activités de DRI et la continuation des innovations reliées au programme. Quand de tels mécanismes organisationnels comme la représentation de comité, le contrôle des ressources, les flots d'information à deux sens, les procédures de vérification et les organisations locales sont conçus pour supporter la participation des bénéficiaires, la réaction locale est alors facilitée. Cependant, quand des mécanismes formels ne sont pas spécifiés, les problèmes quotidiens concernant l'entretien des véhicules, les plans de paiements et d'autres problèmes à court terme ont tendance à dominer la scène. Dans de telles situations, les problèmes les moins importants de la réaction et de la continuation reçoivent moins d'attention.

Etant donné la complexité de la plupart des programmes de DRI et de leur sensibilité à l'organisation et l'administration, il est absolument nécessaire que les créateurs des efforts de DRI donnent une priorité élevée à la conception de l'organisation. En outre, on doit se rappeler que l'organisation de chaque programme doit être spécialement adaptée au contexte local. De tels facteurs, comme l'histoire locale, les technologies et les programmes locaux, les groupes choisis comme bénéficiaires, les systèmes socio-politiques et les encouragements pour que les personnes importantes coopèrent au projet devraient être tous examinés durant le processus de la conception de l'organisation. En outre, la conception de l'organisation ne doit pas être considérée comme une décision unique d'une stratégie optimale, mais, plutôt comme une séquence des

structures organisationnelles s'adaptant aux conditions qui émergent; ce qui commence comme une organisation de type UAP peut devenir une agence permanente attachée à une organisation de planification régionale. Cependant, l'environnement devrait être spécifié durant la conception du projet et les colloques concernant l'exécution du projet devraient être utilisés pour élaborer ou modifier la conception initiale. Ainsi, une interrelation importante existera entre la conception de l'organisation et le comportement de l'administration.

COMPORTEMENT DE L'ADMINISTRATION

Dans ce rapport, les avantages et désavantages entre les arrangements organisationnels alternatifs étaient spécifiés et le présent état de connaissances au sujet de la supervision, des systèmes d'information, de l'assistance technique et de l'administration des rapports horizontales était souligné dans les problèmes de DRI. Néanmoins, il n'existe aucune stratégie unique garantie. Bien qu'il existe une forte accumulation de "sagesse traditionnelle" au sujet des pratiques administratives, on reconnaît également que les objectifs concurrentiels, les conceptions organisationnelles, les situations changeantes et l'économie politique des environnements de DRI peuvent compliquer n'importe quel ensemble de prescriptions.

Cependant, une faiblesse commune concerne le fait que la plupart des administrateurs des projets DRI n'ont pas été formés pour administrer des processus complexes. En général, ils sont des techniciens

qui doivent développer des compétences de supervision dans le travail. Pour remédier à cette situation, les activités du développement des ressources humaines devraient être un accent principal des projets de DRI. Les programmes de formation du personnel et les colloques destinés au personnel et aux bénéficiaires devraient être utilisés pour renforcer la capacité en administration à tous les niveaux et fournir des arrangements orientés vers l'action pour la résolution des problèmes et de la planification de l'exécution. Ceci peut également aider les observateurs et les exécuteurs du projet à se rappeler que l'objectif de DRI n'est pas la perpétuation des structures organisationnelles ou la location de l'infrastructure matérielle; mais plutôt la continuation du développement des êtres humains en les aidant à augmenter leurs capacités d'exploiter de nouvelles possibilités et de résoudre leurs propres problèmes dans un environnement caractérisé par une incertitude.

INCERTITUDE

Un thème qui se répète à travers ce rapport a été les rapports entre la complexité des conceptions du projet de DRI, l'incertitude inhérente dans le processus d'exécution, et la nécessité pour une approche de "processus" qui est flexible quant à la conception du projet et à son exécution. Un moyen d'analyser cet aspect est de le considérer comme un refus -- une renonciation de la responsabilité pour découvrir la stratégie optimale, l'organisation et la substance pour un effort de DRI. En effet, cet

aspect est une admission que l'état actuel des connaissances est trop rudimentaire pour offrir des directives et que tous les commencements sont également appropriés aussi longtemps qu'il est possible de s'adapter aux contraintes identifiées durant l'exécution du projet.

Cependant, un aspect alternatif est que l'état actuel des connaissances concernant l'organisation et l'administration a avancé au-delà du stade mécanique. Bien que les avantages et les désavantages sont connus entre les alternatives, on reconnaît également qu'à moins que la nature dynamique du processus de l'exécution du projet et des environnements socio-politiques est acceptée, il est peu probable que les buts de DRI seront achevés. En effet, une revue des propositions présentées dans ce rapport suggère que beaucoup de choses sont connues et que l'une des choses reconnues est la nécessité d'avoir une flexibilité. Un autre thème qui se reproduit concerne le rôle critique des encouragements qui supportent les efforts qui mènent aux objectifs de DRI.

ENCOURAGEMENTS

Ce rapport supporte deux observations générales au sujet du rôle important des encouragements:

Pour que l'exécution du projet suive sa conception, les encouragements pour que la population agisse comme on le désire doivent être plus forts que les facteurs qui supportent les types de comportement compétitif.

- Les directeurs créatifs souvent n'apparaissent pas du fait que les organisations ne développent pas d'encouragements pour obtenir une direction créatrice. La sélection du personnel n'est donc pas suffisante -- des systèmes d'encouragements doivent supporter le comportement désiré du personnel.

D'autres problèmes émergent également résultant des structures d'encouragements qui diffèrent. Une question principale avec n'importe quel projet de DRI concerne sa location dans la structure du gouvernement. Il est bien connu que les bureaucraties de gouvernement rivalisent pour le pouvoir, le contrôle et les ressources. Avec l'accent mis sur le développement décentralisé des projets de DRI qui soulignent la pauvreté, cette concurrence entre les bureaucraties de gouvernement est souvent menée verticalement aussi bien qu'horizontalement. Fréquemment, ces problèmes ne sont pas résolus dans les accords du projet avec le résultat que la concurrence et les arguments entre les bureaucraties continuent pendant toute la durée du projet.

Du fait qu'une bonne conception de projet n'est pas récompensée par les structures d'encouragements destinés aux donateurs existants -- les projets sont conçus pour leur approbation financière et les problèmes qui sont facilement anticipés sont ignorés ayant pour résultat que les problèmes déjà discutés dans ce rapport apparaissent -- on accorde moins de temps au développement des structures d'encouragements pour les projets internes qu'il n'est nécessaire. Les conséquences sont que les éléments du projet individuel poursuivent leurs propres fins plutôt que la totalité des objectifs de DRI. Ainsi, l'obstacle principal et persistant qui obstrue le succès de la conception du projet et de son exécution est le manque d'encouragements appropriés.

Ceci a des implications très importantes pour la conception et l'administration des programmes de DRI du fait qu'elles ont tendance à créer des rapports interorganisationnels complexes, des intrants complémentaires, et un personnel multidisciplinaire avec une variété de fonctions. Par conséquent, il est probable que la connaissance et l'utilisation des systèmes d'encouragements pour le personnel seront beaucoup plus décisives pour les efforts de DRI qu'elles ne le seront pour des programmes de développement rural qui ont un but unique. Malheureusement, ce problème concernant les encouragements du projet est souvent ignoré dans la conception et l'administration du projet.

UN MOT FINAL

De nombreux problèmes ont été présentés dans ce rapport, des problèmes aussi divers que la portée du développement rural intégré lui-même. Mais aussi divers que ces problèmes puissent être, ils reflètent tous le fait que l'environnement dans lequel DRI est exécuté est fortement politique sur un certain nombre de niveaux. En fin de compte, DRI travaille pour améliorer le bien-être, et ainsi améliorer le pouvoir politique de la population rurale pauvre. Les moyens et la vitesse de cette transformation intéresse de nombreuses personnes, depuis l'élite locale établie jusqu'au personnel expatrié, les ministères généraux, le gouvernement hôte, et les agences donatrices. Le résultat est un environnement

qui est incertain et politiquement orienté. La seule réaction en administration qui est sensible à un tel environnement est celle d'une flexibilité combinée avec une attention consciente destinée à renforcer la capacité pour achever la continuation du projet. Une telle approche quant à un environnement dynamique et politique est le meilleur moyen d'assurer que DRI pourra en effet réussir.

SONMAIRE

Ce rapport a identifié plusieurs moyens qui montrent comment la conception de l'organisation et les pratiques administratives peuvent être utilisées pour améliorer la préparation, l'exécution et l'impact de DRI. Les problèmes qui persistent comprennent:

- Un besoin de souligner le renforcement de la capacité dans les contextes locaux particuliers plutôt que de souligner la duplication;
- Un besoin de souligner le développement des ressources humaines et administratives;
- Un besoin de reconnaître et d'apporter des solutions au rôle critique des encouragements; et
- Un besoin d'accepter l'incertitude et la complexité en utilisant des approches flexibles dans la conception et l'exécution du projet de DRI.

C'est la complexité et l'incertitude mentionnées ci-dessus qui ont causé le point d'interrogation à être mis à la fin du titre de ce rapport. Bien que l'on ait amassé la connaissance des avantages et des désavantages parmi les conceptions organisationnelles et les pratiques administratives,

il reste beaucoup à étudier et à analyser. La seule certitude est que les efforts pour que DRI réussisse doivent continuer à rapporter et à analyser quand et comment DRI réussit et quand et pourquoi il ne réussit pas. Un tel accent mis sur le processus d'étude se trouve, après tout, au centre de n'importe quelle amélioration dans l'organisation et l'administration du développement rural.