

# Trois Moyens Pour Stimuler La Croissance Agricole

- 1 PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT PAR PRODUCTION
- 2 PROJETS DE DEVELOPPEMENT REGIONAL  
INTEGRE
- 3 AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES SERVICES AGRICOLES  
GOUVERNEMENTAUX

***Isnar***

**A.T. Mosher**

Le Service International de la Recherche Agronomique Nationale (ISNAR) est devenu opérationnel à partir du 1er Septembre 1980 et a son siège social à la Haye, Pays-Bas. Il a été établi par le Groupe Consultatif pour la Recherche Agronomique Internationale (GCRAI) sur la base de recommandations d'un groupe de travail international et dans le but d'assister les gouvernements des pays au renforcement de la recherche agronomique. C'est une institution autonome sans but lucratif, de caractère international et non politique dans sa gestion, son personnel et son fonctionnement. La plupart de ses ressources budgétaires proviennent d'un groupe informel d'approximativement 30 pays donateurs, banques de développement, fondations, et d'autres organisations internationales du GCRAI.

L'ISNAR est le plus récent des 13 centres du réseau GCRAI, et le seul dont le mandat est orienté sur les problèmes de la recherche agronomique nationale. Sur requête, il apporte conseils aux gouvernements sur l'organisation, la planification, le développement des ressources humaines, les besoins en personnel, moyens financiers et infrastructures, et d'autres aspects de la gestion des recherches, en vue de compléter les activités d'autres agences d'assistance technique. En plus, l'ISNAR a un programme de formation et de communication qui coopère étroitement avec les programmes nationaux de recherche agronomique des pays en développement.

L'ISNAR assume également une autre fonction importante en assistant ces programmes nationaux à l'établissement de liens avec les centres internationaux de recherche agronomique et les donateurs.

**Citation:**

Mosher, A.T. 1983. Trois Moyens pour Stimuler la Croissance Agricole. La Haye, Pays-Bas: International Service for National Agricultural Research.

# Trois Moyens Pour Stimuler La Croissance Agricole

- 1 PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT PAR PRODUCTION
- 2 PROJETS DE DEVELOPPEMENT REGIONAL  
INTEGRE
- 3 AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES SERVICES AGRICOLES  
GOUVERNEMENTAUX

***Isnar***

**A.T. Mosher**

# **TABLE DES MATIERES**

---

INTRODUCTION

*p. 8*

---

1. PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT PAR PRODUCTION

*p. 18*

---

2. PROJETS DE DEVELOPPEMENT REGIONAL INTEGRE

*p. 30*

---

3. AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES SERVICES  
AGRICOLES GOUVERNEMENTAUX

*p. 46*

---

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

*p. 67*

---

## Préface

Nombre d'activités peuvent accroître ou au contraire freiner le taux de croissance agricole d'une nation. L'interdépendance et la complémentarité entre les divers facteurs qui conditionnent la croissance, sont tellement complexes que la planification et la prise de décision constituent bien souvent un exercice décevant. Y-a-t-il moyen de simplifier sensiblement la tâche des preneurs de décisions en matière agricole?

La présente publication, qui se base sur l'expérience d'un grand nombre de personnes confrontées à ce type de problème dans les pays en développement, répond à cette question par l'affirmative. En fait, trois actions sont à mener simultanément:

- Etablir un ou plusieurs programmes de développement d'une production
- Entreprendre des projets de développement régional intégré
- Améliorer l'efficacité des services agricoles gouvernementaux

L'introduction, présentée sous la forme d'une lettre qu'un ancien ministre de l'agriculture adresse à son successeur, fournit l'exposé concis d'un certain nombre de considérations jugées importantes pour accélérer la croissance agricole d'un pays en développement.

Cette introduction est suivie de trois chapitres dont chacun décrit en détail l'une des trois approches précitées. Les appliquer simultanément ne transformera pas l'accélération du développement agricole en une tâche facile, mais en ignorer une seule ralentirait nécessairement le rythme des changements.

L'auteur, Arthur T. Mosher, est l'un des auteurs les plus cités en matière de développement agricole. Ses ouvrages les plus connus sont "Getting Agriculture Moving" et "Serving Agriculture as an Administrator." Il a été Le Président de l' "Agricultural Development Council" à New York.

"Trois moyens pour stimuler la croissance agricole" fait partie d'une série de publications de l'IADS\* dont l'objectif est de fournir aux preneurs de décision et aux responsables dans le domaine de l'agriculture, des informations claires et fiables devant les aider à promouvoir le développement agricole.

A. Colin McClung, Président du  
Service International de Développement Agricole  
(International Agricultural Development Service)

# Introduction

A Son Excellence le Ministre de  
l'Agriculture  
République de la Nouvelle Liberté

Monsieur le Ministre,  
Permettez- moi tout d'abord de  
vous féliciter de votre nomination  
au poste que j'occupais avant vous.  
La tâche qui vous est confiée n'est  
pas aisée et il est d'importance  
capitale, pour notre pays, que vous  
puissiez la mener à bien.

J'espère que vous me pardonnerez  
la longueur de cette lettre par la-  
quelle je me permets d'attirer votre  
attention sur quelques uns des  
enseignements que j'ai tirés de  
mon mandat. Certains sont si sim-  
ples que je suis honteux de ne pas  
les avoir compris plus tôt; d'autres  
au contraire sont beaucoup plus  
complexes.

La raison qui me pousse à vous im-  
portuner par cette analyse critique,  
repose sur le fait qu'un ministre de  
l'agriculture doit pouvoir agir  
promptement s'il veut accomplir  
valablement sa mission. Que  
celle-ci s'étende sur un, cinq ou six  
ans, son mandat est court lorsque  
l'on sait que la plupart des activités  
qui contribuent à la croissance agri-  
cole ne portent leurs fruits qu'à  
long terme. Une grande part de la  
croissance de la production agricole  
qui se manifesterà durant votre  
mandat sera principalement due à  
l'action de votre prédécesseur et la

plupart de vos réalisations ne se  
traduiront en terme de croissance  
de production qu'après l'accom-  
plissement de votre mandat. Par  
conséquent, il est important pour  
vous d'être l'homme d'Etat qui,  
sans se soucier des convenances  
politiques à court terme, mettra  
autant l'accent sur les actions dont  
notre pays a besoin à long terme  
que sur celles nécessaires pour  
administrer efficacement les pro-  
grammes et les politiques de son  
Département. Il n'y a pas de déci-  
sion plus importante pour un mini-  
stre de l'agriculture que de déve-  
lopper harmonieusement les exi-  
gences à long terme qui sont celles  
de l'homme d'Etat, et celles à court  
terme qui relèvent de l'efficacité  
politique et administrative.

En raison de la brièveté de son  
mandat le ministre se doit de faire  
face promptement à la complexité  
des problèmes avec lesquels il est  
confronté. C'est pour vous aider à  
atteindre cet objectif que je vous  
adresse la présente missive.

Il est impératif pour notre pays de  
tirer parti de ses ressources agric-  
oles et d'accroître celles-ci par tous  
les moyens; c'est ainsi que je met-  
trai surtout l'accent sur les leçons  
que j'ai apprises en matière d'accé-  
lération de la croissance agricole.  
Nous avons besoin d'accroître notre  
approvisionnement alimentaire tant  
pour la consommation intérieure

que pour l'exportation et également pour fournir à l'industrie les matières premières qui lui sont nécessaires, telles que les huiles et les fibres. Nous en avons également besoin pour créer des emplois et ainsi faire face à un marché du travail toujours en expansion.

Mise à part la croissance agricole, un ministre de l'agriculture a deux autres fonctions primordiales à remplir. La première consiste à assurer des services qui font réellement partie du processus de la production agricole. Même si la production nationale ne croît pas, les fermiers dépendent du ministre pour l'établissement des normes de qualité des produits agricoles, pour obtenir des informations sur les marchés, pour assurer la multiplication des semences améliorées etc... La seconde se traduit par des ajustements à opérer dans le cas où des besoins du secteur agricole entrent en conflit avec ceux d'autres secteurs de la vie économique. Par exemple, les prix agricoles doivent d'une part être maintenus à un niveau relativement élevé afin de stimuler une plus grande production et de garantir le revenu des agriculteurs mais d'autre part, ils ne doivent pas être trop élevés afin de maintenir le coût de la vie dans les centres urbains et les coûts de production industrielle à un niveau raisonnable.

Toutefois, étant donné le niveau de développement de notre pays, assurer la croissance agricole reste la priorité première. Je limiterai

donc mes commentaires à cet objectif.

La seconde leçon que j'ai apprise durant ma carrière est qu'un nombre important de personnes ayant des compétences très diverses sont nécessaires pour assurer la croissance agricole. Les fermiers jouent manifestement un rôle primordial. En effet, ce sont eux qui, sur des milliers et des milliers d'exploitations individuelles, gèrent et surtout assurent largement la production.

Toutefois, lorsqu'une production agricole à haute rentabilité est recherchée, on s'aperçoit très rapidement de l'importance de disposer d'une large gamme de services de soutien qui sont fournis à l'agriculture par des personnes autres que des agriculteurs. Ces services comprennent: la recherche agricole; la production sur place ou l'importation d'engrais, de pesticides, de machines ou d'autres fournitures agricoles; la distribution des intrants et l'organisation de la commercialisation des produits; l'assistance aux fermiers pour appliquer de nouvelles technologies, accroître leur capacité de gestion et s'assurer que leurs préoccupations d'ordre économique soient reconnues; l'amélioration foncière par l'irrigation, le drainage, la conservation des sols et le remembrement des terres; et enfin la formation de techniciens en vue d'accomplir les tâches spécialisées que ces services requièrent. De plus, nous savons que le comportement des agriculteurs et la manière d'organiser les services de soutien à l'agriculture, sont

fortement influencés par un ensemble relativement important de mesures politiques nationales .

Celles-ci comprennent la politique foncière, la politique des prix et la politique fiscale. De telles politiques établissent les règles du jeu: elles créent les conditions politiques et économiques dans lesquelles la production agricole et les services de soutien à l'agriculture sont conduits. Vous admettez d'emblée que certaines de ces mesures politiques nationales sont fortement influencées et fréquemment décidées par des départements autres que le vôtre. Vous ne pouvez pas unilatéralement les contrôler et vos collègues pourraient aisément vous accuser d'outrepasser vos compétences s'il vous venait à l'esprit de soulever des questions qui les concernent. Toutefois vous ne pouvez pas rester muet et il est même de votre devoir d'aider vos collègues à comprendre comment les activités et les politiques de leurs ministères peuvent influencer la croissance agricole.

C'est ainsi que des milliers de fermiers, tous les techniciens affectés aux services de soutien à l'agriculture, des centaines d'hommes politiques, de fonctionnaires et de représentants de l'opinion publique sont impliqués dans l'accélération de la croissance agricole. Dans le cadre des activités dont il est administrativement responsable, un ministre de l'agriculture peut aider cet ensemble de personnes à servir plus efficacement la cause de la croissance agricole. Auprès de cer-

taines autres, il devra se contenter de jouer de son prestige et de son autorité.

La troisième leçon que j'ai apprise en tant que ministre concerne la localisation optimale à attribuer aux services de soutien à l'agriculture lesquels doivent être partout disponibles dans le milieu rural. Nous savons tous que la production agricole s'opère au niveau des exploitations. Pour qu'il y ait croissance agricole, nous sommes également conscients que les fermiers doivent avoir accès à divers approvisionnements tels que les engrais, les semences, les pesticides, l'équipement etc... ainsi qu'à des marchés pour écouler leurs produits. En outre, ils doivent accéder à l'information concernant les nouvelles technologies et ce n'est que mieux s'ils peuvent également bénéficier de crédits agricoles. Il est évident que ces services doivent se situer à proximité des exploitations mais trop peu d'attention a été accordée à la question de savoir en quel lieu, à l'intérieur du pays, ils doivent pouvoir être accessibles.

Jadis, quand l'exploitation était principalement orientée vers l'auto-suffisance (l'acquisition d'intrants agricoles était réduite et la production servait au ménage ou à la communauté locale), des magasins ruraux dans les villages et des routes rudimentaires ou des sentiers se sont développés pour répondre aux besoins de ce type d'économie rurale. Au fur et à mesure que se développaient les activités de notre

ministère en vue d'encourager la croissance agricole, des bureaux régionaux ont été créés. Toutefois leur nombre et leur localisation étaient principalement déterminés pour notre convenance et en fonction du réseau routier reliant les principaux marchés urbains. A l'origine, nous ne nous sommes pas posés la question de savoir quel était le dispositif souhaité par les fermiers pour l'établissement des services de soutien à l'agriculture.

La réponse à cette question est simple. Si notre objectif est une croissance agricole rapide, de tels services doivent être facilement accessibles à tous les agriculteurs. Cette exigence requiert toutefois un grand effort de réflexion et d'analyse. Il serait trop onéreux d'établir ces services dans chaque village mais force est de constater que tous les fermiers ne sont pas actuellement bien desservis par nos agences sur le terrain, celles-ci étant trop éloignées les unes des autres.

Nous devons faire en sorte que ces services de soutien soient disponibles dans des centres locaux de commercialisation bien choisis et suffisamment proches les uns des autres, pour permettre aux fermiers d'y avoir accès et de retourner chez eux en l'espace d'une demi-journée. Les distances doivent, bien entendu, être évaluées en fonction des moyens de transport de l'agriculteur. S'il doit recourir à la marche ou à la charrette, ces centres locaux ne peuvent être distants les uns des autres de plus de dix kilo-

mètres. Si au contraire, des moyens de locomotion plus rapides sont disponibles, cette distance peut être plus grande.

Nos centres de services ruraux au niveau des diverses régions du pays seront toujours nécessaires, mais leur rôle doit se limiter à servir les centres locaux plutôt que de servir directement l'agriculteur. Le personnel de tous ces services de soutien à l'agriculture au niveau local doit être supervisé et celui des services d'approvisionnement et de crédit doit avoir aisément accès aux magasins centraux. Le rôle des bureaux régionaux de notre ministère devrait être d'une part d'assurer la supervision du personnel et d'autre part de prendre en charge les services des magasins centraux et cela au profit de tous les autres services de soutien à l'agriculture au niveau local.

La grande importance qu'il faut accorder aux situations spécifiques de chaque région du pays - dans l'élaboration des programmes qui ont pour objectif d'accélérer la croissance agricole - constitue la quatrième leçon que l'expérience m'a enseignée.

Il existe une tendance marquée - et des pressions politiques considérables - pour concentrer les ressources sur les services dont on attend les effets les plus marqués sur l'augmentation de la production dans les délais les plus courts, et d'étendre ensuite ces services au pays tout entier. Se laisser séduire

par une telle approche serait faire preuve de courte vue et s'exposer à des échecs. D'après moi, l'une des manières d'aborder rationnellement ce problème consiste à classer les sols de chaque région agricole en fonction de leurs aptitudes. Un programme approprié à certaines régions peut accroître sensiblement la productivité dans un délai de trois à cinq ans. Certaines régions disposent de très bons sols, d'une topographie appropriée, et des conditions de température et d'humidité favorables à l'application de nouvelles technologies pour au moins une des principales cultures. Ces régions seront classées comme ayant une potentialité de croissance immédiate.

Afin de tirer parti de cette potentialité, les services de soutien à l'agriculture devraient d'une part expérimenter au niveau des exploitations les nouvelles technologies disponibles de manière à déterminer avec précision où celles-ci ont le plus de chance d'être efficaces, et d'autre part entreprendre des études économiques pour déterminer où ces technologies peuvent être les plus rentables pour l'agriculteur. Il s'agit en outre d'établir un nombre suffisant d'unités locales de services de soutien à l'agriculture, de veiller à leur bon fonctionnement et d'assurer enfin l'extension et l'amélioration du réseau de communication entre les centres de commercialisation et les exploitations.

Dans chaque région agricole, il y aura probablement des endroits où

une augmentation de la production ne pourra pas être assurée rapidement. Même si les conditions pédologiques et climatiques sont favorables, il se peut qu'on ait recours à l'irrigation avant que la production ne s'accroisse d'une manière appréciable, que des technologies améliorées soient identifiées et développées par la recherche, ou qu'il soit nécessaire de construire des routes ou des ponts.

Ces régions peuvent être considérées comme ayant une potentialité de croissance future. Dans celles-ci, il est possible d'accroître la production dans les 3 à 7 ans à venir, à la condition que les services de soutien à l'agriculture, susceptibles de surmonter les handicaps actuels, soient mis sur pied immédiatement. La recherche, les travaux relatifs à l'irrigation et à la construction de routes demandent du temps. Plusieurs années passent avant que s'observe le moindre effet sur la production. Par conséquent, toutes les ressources doivent être consacrées à la réalisation de conditions optimales préalables à tout développement. Ce serait du gaspillage que de mettre en oeuvre, dans de telles régions, un type de programme adapté à des zones à potentialité de croissance immédiate, puisque les conditions indispensables au développement ne sont pas encore assurées.

Enfin certaines régions agricoles n'ont qu'une faible potentialité de croissance. Il s'agit de régions où la topographie est trop accidentée,

les sols trop pauvres, l'eau d'irrigation trop rare et où l'agriculture ne peut constituer une occupation vraiment rentable sans le recours à d'importants changements technologiques qui ne peuvent pas être envisagés dans l'immédiat. Bien que les habitants de ces régions à faible potentiel de croissance méritent toute notre attention, il est inutile de consacrer des ressources à la production agricole, là où tout accroissement de celle-ci est pratiquement impossible. Dans de telles régions, les efforts de développement devraient être orientés vers d'autres types de production et de revenus non-agricoles, tout en assurant les soins de santé, l'éducation ainsi que l'extension et l'amélioration des routes principales. Mais il s'agit là de problèmes qui ne relèvent plus de la compétence du ministère de l'agriculture.

Les personnes, avec lesquelles je me suis entretenu au sujet de l'adaptation de ces programmes aux besoins actuels des régions à potentialité de croissance immédiate et celles à potentialité de croissance future, ont conclu que j'accordais davantage d'intérêt aux zones à plus haute rentabilité, à savoir les régions à potentialité de croissance immédiate. Elles ont tort, parce que tel n'est pas mon propos. L'application des programmes dans ces deux types de régions peut très bien entraîner une dépense par tête d'habitant qui soit dans les deux cas équivalente. De toute manière, quelles que soient les ressources attribuées aux régions à po-

tentialité de croissance future, l'effort devra porter sur les services qui assureront les conditions préalables au "décollage" de la production, tels que la recherche adaptative, l'irrigation et l'accès aux grands axes routiers. Il est en effet inutile de consacrer des fonds à des services et des activités pour lesquels la région n'est pas encore prête. Dans les régions à faible potentialité de croissance, il faut limiter les efforts dans le domaine agricole; les économies ainsi réalisées permettant à d'autres ministères d'y développer des services plus bénéfiques.

Les critères de base, à prendre en considération par le ministère de l'agriculture quant au choix et aux budgets à accorder aux services à mettre en place dans chaque région du pays, concernent bien plus les complémentarités entre services, l'ordre de succession de leur établissement et les périodes de temps nécessaires à les rendre opérationnels, que ceux relatifs à une analyse coût-bénéfice de chacun d'eux pris séparément. Ceci constitue la cinquième leçon de ma carrière.

Par exemple, vous avez noté que j'ai recommandé pour les régions à potentialité de croissance immédiate, l'établissement rapide et simultané d'unités locales et régionales de services de soutien à l'agriculture comprenant:

- des facilités pour la distribution des intrants agricoles
- des débouchés pour les produits agricoles sur les marchés
- des services de vulgarisation

pour aider les fermiers à développer leurs capacités professionnelles

- des crédits à la production agricole
- des essais dans les champs des agriculteurs et
- la construction et l'entretien des pistes reliant les exploitations aux marchés.

Il existe en effet une forte complémentarité entre ces services; chacun renforçant les effets des autres. Si l'un d'eux est négligé, les autres en seront affectés.

L'ordre de succession des services a également son importance. Il y a bien longtemps que la recherche adaptative aurait dû être entreprise dans notre pays. Dans le même sens, il me semble que nous aurions dû accorder une attention plus soutenue aux chemins ruraux. Nous avons trop tendance à reléguer celles-ci au second rang. Or les vulgarisateurs, les fonctionnaires du crédit agricole et les autres "agents de changement" ne s'aventurent que rarement au-delà des routes. Il est donc probable qu'il aurait fallu étendre tout d'abord le réseau routier en milieu rural plutôt que de l'envisager en dernier lieu. Le temps nécessaire entre la mise en place d'un service et les premiers effets de celui-ci sur la production est également un élément important. Les périodes de gestation sont particulièrement longues lorsqu'il s'agit de former des chercheurs ou d'entreprendre des travaux importants d'irrigation. Il est

fréquent de constater les retards apportés à l'établissement de tels services et l'insuffisance des subides qu'on leur accorde. Si le Mexique n'avait pas engagé d'énormes efforts dans le domaine de l'irrigation et la construction des routes rurales, pendant les deux décades qui ont précédé 1950, il ne lui aurait jamais été possible d'accroître aussi rapidement sa production céréalière, au fur et à mesure que les technologies améliorées devenaient disponibles.

En fait, il est fascinant de constater que souvent des augmentations rapides de production ne se produisent que lorsque les activités à longue période de gestation ont été poursuivies, malgré les faibles résultats de production obtenus dans une phase initiale.

A cet égard, les services à longue période de gestation sont comme la recherche de base: ils sont absolument indispensables et doivent être encouragés tout en sachant qu'ils ne deviendront utiles qu'à long terme.

Si votre expérience est semblable à la mienne, vous serez souvent appelé à envisager de nouvelles actions et à les étendre rapidement à l'ensemble du pays.

Face à cette situation, il m'a fallu quelques années pour me poser les questions suivantes:

1. Les activités qui doivent précéder l'action envisagée sont-elles suffisamment bien engagées?

2. Existe-t-il une forte complémentarité entre l'action proposée et d'autres conduites dans la région? Si tel est bien le cas, faut-il accorder simultanément des subsides à ces autres activités?

3. Quel sera le temps nécessaire pour que ces nouvelles activités deviennent opérationnelles? Bien qu'une longue période ne doive pas nous arrêter, il nous faut connaître dès le départ, le temps qui sera nécessaire avant qu'une action porte ses fruits.

4. Dans nos programmes actuels, quel équilibre existe-t-il entre les services susceptibles d'accroître rapidement la production et ceux nécessitant une période de gestation plus longue et qui peuvent accroître nos ressources pour la production agricole dans les 5 à 10 années à venir?

Ce que j'ai mis le plus de temps à réaliser est la signification du fait que la plupart des fermiers produisent différentes denrées et qu'il existe d'importantes complémentarités entre les diverses activités d'une même exploitation agricole, entre les différentes cultures et catégories de bétail produites par chaque agriculteur. Nous avons trop tendance à penser en terme de produits individuels et il le faut, puisque l'accroissement de la production se vérifie produit par produit.

Mais il convient également de savoir que les agriculteurs, eux, pen-

sent en fonction de leurs modes d'exploitation pris globalement, c.à.d. la combinaison de leur diverses activités de production.

Ces systèmes d'exploitation peuvent concerner deux ou plusieurs cultures sur la même sole ou plusieurs cultures successives sur une année. Les changements que nous voulons apporter dans la production d'une culture peuvent perturber le système. Nous pouvons en effet suggérer l'accroissement de la production d'une culture au détriment d'une autre faisant partie du système d'exploitation. Des recommandations à courtes vues ne favorisent certes pas la confiance que devraient avoir les fermiers en ceux qui sont censés leur apporter des conseils.

Enfin j'ai été gêné tout au long de mon mandat par le sentiment amer que le ministère n'était pas organisé et ne fonctionnait pas d'une manière appropriée pour accomplir efficacement sa mission.

La manière dont notre gouvernement est organisé, résulte en grande partie de notre héritage colonial. En fait, durant la période coloniale, les principales préoccupations étaient de maintenir l'ordre, de faire respecter la loi, de percevoir les impôts et de promouvoir la production de certaines denrées destinées à la métropole. Une structure gouvernementale appropriée à ces objectifs fut donc conçue et mise en place. Depuis notre accession à l'indépendance, certains

changements se sont manifestés mais pour y faire face nous avons trop souvent imité des modèles d'organisation de pays où l'agriculture était à un stade plus avancé et où les structures géographiques de l'agriculture étaient déjà bien développées.

En conséquence, nous n'avons pas actuellement dans notre département un type d'organisation qui soit bien adapté à notre mission la plus fondamentale, à savoir: promouvoir la croissance agricole.

De plus, les activités gouvernementales prises au jour le jour reflètent encore à l'heure actuelle notre passé colonial. A cette époque le modèle de fonctionnement était connu de manière à permettre à quelques administrateurs étrangers de haut rang de prendre les décisions politiques et de maintenir les activités au jour le jour dans la ligne des décisions prises, grâce à un ensemble compliqué de règles et de procédures.

Nous avons maintenant besoin d'un modèle de fonctionnement gouvernemental axé vers une société en rapide mutation et qui soit capable d'entreprendre une large gamme d'activités de développement dans un ensemble de services de soutien à l'agriculture. Il nous faut un style d'administration et des procédures de fonctionnement qui mettent l'accent sur l'innovation plutôt que sur le maintien d'un certain "statu quo".

Nous avons essayé de surmonter le caractère inadéquat des procédures de fonctionnement en mettant sur pied un certain nombre d'agences indépendantes et extérieures aux services officiels du ministère. Mais il est grand temps de remettre en question l'organisation et le fonctionnement de nos services agricoles afin de développer leur capacité à répondre davantage à nos besoins courants.

Les leçons précédentes donnent la mesure des difficultés à surmonter pour assurer avec succès la croissance agricole et elles montrent combien cette entreprise est compliquée et délicate. Il est en effet facile de se perdre dans le dédale et les imbrications de ces opérations. Tout au long de mon mandat, je me suis efforcé de simplifier les procédures en accordant une attention soutenue aux actions nécessaires et prioritaires. Cette approche en elle-même est d'ailleurs hasardeuse, car la complexité du processus de développement de l'agriculture est à la mesure de celle des problèmes à résoudre.

J'en viens finalement à la conclusion que trois actions complémentaires peuvent optimiser la croissance agricole à court terme et accroître nos ressources agricoles dans l'avenir, à condition qu'elles soient entreprises simultanément.

Primo, établir dans les régions à potentialité de croissance immédiate des programmes de développement par production.

Secundo, entreprendre des projets de développement régional intégré visant à tirer parti des ressources de certaines zones géographiques sélectionnées, en reconnaissant que les zones à potentialité de croissance immédiate ont des besoins différents de celles à potentialité de croissance future.

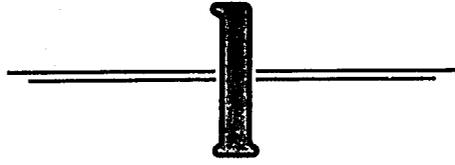
Tertio, entamer la modernisation

de l'organisation et des procédures de fonctionnement du ministère de l'agriculture lui-même et de ses divers services.

Je vous souhaite un succès total dans l'accomplissement de votre mandat et vous prie de croire à ma plus sincère amitié.

L'ancien ministre

Les trois moyens de stimuler la croissance agricole, mentionnés dans l'introduction seront traités séparément dans les trois chapitres de cette publication



# **Programmes de Développement par Production**

Il arrive de temps à autre qu'un pays ait l'opportunité d'accroître d'une manière significative la production d'une denrée agricole telle que le riz, le blé, le maïs, le soja, la pomme de terre, le sorgho ou tout autre produit. De telles situations sont généralement le fruit d'un programme de recherche qui a pu mettre au point des techniques améliorées, à savoir: des variétés améliorées, un meilleur contrôle des parasites, des techniques de contrôle de maladies, de nouvelles pratiques culturales ou une combinaison de ces divers facteurs. Parfois la possibilité d'accroître la production ne résulte pas de la disponibilité de nouvelles technologies mais bien d'un changement au niveau des prix qui font que certaines technologies deviennent soudainement rentables alors qu'elles ne l'étaient pas antérieurement.

La première exigence pour tirer le meilleur parti de telles situations qui vont dans le sens de la croissance agricole, est d'engager des activités qui permettront de généraliser rapidement l'utilisation de ces nouvelles technologies, là où elles se révèlent efficaces et rentables. Cet ensemble d'activités constitue un programme de développement par production.

## **Les Activités de Base**

Quatre activités constituent l'essentiel de tout programme de production par denrée, à savoir: les essais aux champs, l'assistance technique aux agriculteurs par des spécialistes de la production, la recherche adaptative et enfin l'intégration de la recherche et de la vulgarisation.

### ***Les essais aux champs***

La plupart sinon toutes les techniques couramment disponibles, issues de la recherche adaptative, ont fait l'objet d'essais dans des centres d'expérimentation, là où n'entrait pas en ligne de compte l'opinion des agriculteurs quant à la rentabilité ou quant aux risques provenant des parasites, du climat ou de l'insuffisance de technicité. Avant que ces techniques puissent être valablement recommandées aux agriculteurs, elles doivent être soumises à la rigueur des essais dans les champs des agriculteurs eux-mêmes.

De plus, même si la zone agricole concernée par le programme semble relativement uniforme, il y a presque toujours des variations bio-climatiques ou pédologiques qui limitent l'application généralisée des résultats obtenus dans les centres d'expérimentation. Ces variations se vérifient même dans les zones irriguées où le contrôle de l'eau est satisfaisant, mais surtout dans les régions à agriculture pluviale. C'est ainsi que dans le projet de Puebla au Mexique, les 1500 km<sup>2</sup> que constitue la superficie du projet ont dû être subdivisés en 16 "systèmes de production" qui ont chacun donné lieu à des recommandations bien spécifiques. Ce fut d'ailleurs par l'intermédiaire d'un programme extensif d'essais aux champs que ces divers systèmes de production ont pu être identifiés.

### ***L'assistance technique aux fermiers par des spécialistes de la production***

Dès que les essais aux champs ont indiqué les voies par lesquelles la production d'une denrée peut s'accroître, et ceci en tenant compte de l'ensemble des conditions locales, les fermiers ont besoin d'une assistance technique afin d'atteindre la meilleure production possible. Pour assurer cette assistance technique, il est nécessaire de disposer de vulgarisateurs ayant à la fois les compétences requises pour appliquer avec succès les nouvelles techniques et les qualifications nécessaires pour les transmettre aux fermiers, par l'enseignement, les nouveaux savoir-faire. Malheureusement la formation des vulgarisateurs met trop souvent l'accent sur cette dernière qualification au détriment de la première.

### ***Activités de Base des Programmes de Développement par Production***

1. Essais dans les champs des agriculteurs
2. Assistance technique aux fermiers par des spécialistes de la production
3. Recherche adaptative
4. Intégration de la recherche et de la vulgarisation

Deux approches existent pour assurer aux vulgarisateurs, la combinaison de ces deux types de qualifications.

La première consiste dans des stages de formation très fréquents au cours desquels les deux sont combinés. Des exemples de ce genre de formation sont donnés par le projet de Allahabad ou celui de Etawah en Inde et plus récemment par le système de vulgarisation "formation et visites" préconisé par Benor et Harrison. La seconde consiste à mettre sur pied des programmes de formation qui s'étendent sur toute la durée d'une campagne de production d'une culture donnée. Les cours de formation sur la production établis par l'Institut International de Recherche sur le Riz (IRRI), constituent un bon exemple de cette approche.

A l'IRRI, chaque cours de formation dans le domaine de la production débute à la saison des semailles et se poursuit jusqu'à la récolte. Les stagiaires passent la plupart de leur temps aux champs à cultiver, à transplanter, à sarcler, à irriguer et à récolter le riz. Ils apprennent à identifier les parasites et les maladies et à appliquer les mesures requises de contrôle phytosanitaire. Ils reçoivent un enseignement sur les techniques de communication les plus efficaces pour transmettre aux fermiers les nouvelles techniques de production. Il s'agit en fait d'assurer aux stagiaires l'acquisition des qualifications et la maîtrise nécessaires pour produire du riz avec succès. En d'autres termes, ils sont formés de manière à devenir des spécialistes de la production du riz.

### ***La recherche adaptative***

Lorsqu'un programme de développement par production est entrepris, il apparaît que certaines techniques nouvelles ne réussissent pas à accroître la production dans certaines régions de la zone du programme. Dans le projet de Puebla, par exemple, on a trouvé (par des essais chez les agriculteurs) que les variétés de maïs développées dans un centre d'expérimentation distant de 125 km seulement et situé à la même altitude ne donnaient pas de meilleurs résultats que les variétés déjà utilisées localement. Toutefois des recherches adaptatives supplémentaires, entreprises dans la zone du projet, ont démontré que la production, même de variétés locales, pouvait être considérablement accrue en augmentant le nombre de plants par hectare, en modifiant les dates de semis et en changeant la formulation des engrais. Dans le même temps, des recherches sur l'amélioration des variétés furent lancées dans la zone du projet, afin de vérifier si des variétés

supérieures pouvaient y être sélectionnées. Quelle que soit la qualité des technologies introduites, de nouveaux problèmes surgissent toujours au cours du programme: certaines maladies peuvent se développer soudainement ou certaines régions de la zone du programme peuvent ne pas se comporter de la même manière que les autres. Ces problèmes imprévus doivent être résolus par des recherches supplémentaires sur l'adaptation locale.

### ***L'intégration de la recherche et de la vulgarisation***

Jadis, la recherche était souvent perçue comme une activité conduite en laboratoire ou dans des centres d'expérimentation. La vulgarisation, quant à elle, était conçue comme une activité de terrain dont la principale exigence professionnelle était l'application de méthodes spéciales d'enseignement. Cette manière de voir les choses a beaucoup évolué.

A présent, il est reconnu tout d'abord qu'une bonne part des recherches doit être conduite sur le terrain, dans les conditions réelles avec lesquelles les fermiers sont confrontés dans les différentes parties de la zone du programme, et en deuxième lieu que les essais dans les champs des agriculteurs apportent une contribution importante au processus de vulgarisation, bien que ceux-ci puissent être considérés comme faisant partie de la recherche. On s'est rendu compte également que les vulgarisateurs qui apportent leur assistance technique aux fermiers doivent être eux-mêmes capables de produire la denrée sur laquelle est basé le programme. En conséquence, une collaboration étroite et continue entre chercheurs et vulgarisateurs est une exigence-clé de tout programme de développement par production.

### **Les Activités Additionnelles**

Tout programme de développement d'une production doit nécessairement comporter les quatre activités de base décrites ci-dessus. Cependant, il est évident que très fréquemment des activités additionnelles soient requises.

Il se peut que les dispositions concernant l'approvisionnement en intrants tels que les semences, les engrais, les pesti-

cides, soient inadéquates et qu'un système de distribution des intrants doive être conçu et intégré au programme. Dans le projet de Puebla, la composition des engrais proposés à la vente dans la zone du programme ne convenait pas. Le personnel du programme est intervenu auprès de l'agence nationale de production des engrais et a réussi à obtenir les engrais dont la formulation était mieux adaptée aux exigences de la production.

Dans le même projet, les crédits bien que disponibles dans la région, étaient assortis de conditions et de garanties qui empêchaient les petits exploitants d'y avoir accès. Pour pallier à cette difficulté, les responsables du programme ont incité les fermiers à se regrouper afin de partager les responsabilités pour le remboursement des prêts et d'obtenir ainsi les crédits nécessaires.

Dans beaucoup d'endroits, le succès de la phase agricole d'un programme de production crée le besoin pour l'intervention rapide des techniques améliorées post-récolte telles que le séchage des graines et le stockage. Par exemple, le programme "Masagana 99" qui débuta en 1973 et qui avait pour but de développer aussi rapidement que possible la production de riz aux Philippines, afin d'éviter le recours aux importations, a adopté un mécanisme élaboré pour coordonner et suivre les performances de toutes les agences agricoles du pays ayant un rapport avec la production, la commercialisation et le conditionnement du riz.

Le rôle assigné aux "communications" fut très important dans le projet "Masagana 99". Un vaste programme d'éducation des masses fut entrepris par la radio, la presse, les affiches et par des manifestations spéciales afin d'alerter le public sur la gravité de la situation concernant le riz et de l'informer sur les moyens mis en oeuvre pour y remédier.

Un service de soutien à l'agriculture fonctionnant raisonnablement bien doit être maintenu. Des services tels que le crédit, la construction des routes ou la distribution des intrants agricoles peuvent répondre aux besoins des agriculteurs pour une grande gamme de produits agricoles. Un programme de développement par production bénéficie de ces services et activités dans la mesure où ceux-ci sont améliorés simultanément. Toutefois il est généralement préféra-

ble de ne pas les intégrer administrativement dans les activités de base d'un tel programme.

En général, on peut conclure que tout ce qui peut être effectivement accompli par consultation avec d'autres services (par exemple, la disponibilité d'engrais appropriés, tel que cela a été fait dans le projet de Puebla) doit être conduit de cette manière. Plus le nombre d'activités administrativement intégrées est élevé, plus le programme sera lourd à administrer.

Les quatre activités de base décrites ci-dessus sont fondamentales. Le nombre d'activités supplémentaires à prévoir dépendra des circonstances locales telles que la diversité et la disponibilité du personnel formé, la capacité administrative de l'agence responsable du programme, l'efficacité des services de soutien à l'agriculture, etc...

### **Les Avantages des Programmes de Développement par Production**

Les programmes de production par denrée sont un instrument puissant pour accroître la production agricole. Leurs principaux atouts sont décrits ci-dessous:

***Ils permettent une exploitation plus rapide  
de technologies améliorées***

C'est le besoin urgent d'accélérer la croissance agricole qui incite de nombreux pays à avoir recours aux programmes de développement par production. Sans de tels programmes, le transfert des technologies améliorées peut également s'étendre mais d'une manière beaucoup plus lente.

Les programmes de développement par production peuvent accélérer l'augmentation des rendements de deux manières. Primo, par les essais aux champs et la recherche adaptative qui permettent d'ajuster les nouvelles technologies aux variations locales, et donc d'accroître la production dans une zone plus étendue. Secundo, par l'assistance technique assurée par des spécialistes de la production, pour sensibiliser davantage les agriculteurs sur les possibilités d'une production plus abondante et développer leur habileté à mieux utiliser les technologies améliorées.

***Ils ont la capacité de maîtriser les problèmes  
dès qu'ils se présentent***

Pour assurer une large adoption des nouvelles technologies proposées, on croyait à tort que la recherche devait commencer bien avant d'être suivie par des activités de vulgarisation. A présent, on réalise que, bien que la recherche soit importante pour "avoir quelque chose à vulgariser", son rôle ne s'arrête pas là. En effet les chercheurs doivent accompagner les vulgarisateurs sur le terrain pour mener à bien, dans la zone du programme, des essais dans les champs des agriculteurs et des recherches adaptatives. Lorsque les chercheurs agissent de la sorte, ils sont mieux préparés à affronter les problèmes imprévus et à les maîtriser promptement.

***Ils suscitent des améliorations  
dans les services de soutien à l'agriculture***

Dès que des nouvelles technologies sont introduites dans un programme de production par denrée, des faiblesses dans les services de soutien apparaissent au grand jour et une attention particulière doit leur être accordée dans le but de les éliminer.

Très souvent la disponibilité de nouvelles techniques de production suscite des améliorations dans le domaine de l'irrigation. Dans les districts du Punjab en Inde et au Pakistan, des milliers de nouveaux puits furent installés.

De la même manière, lorsque le surplus commercialisable d'une culture s'accroît, les besoins relatifs au séchage des graines, à l'amélioration du stockage, à une meilleure information concernant les marchés, et à des facilités plus grandes de commercialisation, apparaissent plus nettement et cela entraîne bien entendu un surcroît d'attention vis-à-vis de ces besoins.

Dans la mesure où la quasi totalité de la production est destinée à la consommation locale, la nécessité d'améliorer les routes rurales est négligeable. Mais dès que le surplus commercialisable s'accroît, que les techniques améliorées entraînent l'acheminement d'un volume plus grand de fournitures

agricoles et d'équipement vers des exploitations éparpillées, l'intérêt d'améliorer le réseau routier en milieu rural se fait davantage sentir.

### **Les Avantages des Programmes de Développement par Production**

1. Ils permettent une exploitation plus rapide des technologies améliorées
2. Ils sont conçus de manière à maîtriser les problèmes dès qu'ils se présentent
3. Ils suscitent des améliorations dans les services de soutien à l'agriculture
4. Ils permettent d'acquérir l'expérience pour réorienter les activités de la recherche

En d'autres termes, dans le processus d'expansion de l'utilisation de technologies améliorées, un programme de développement par production exerce une pression tant sur les agences publiques que privées pour obtenir tous les services de soutien dont dépend la croissance de la production agricole.

### **L'expérience acquise permet la réorientation des activités de la recherche**

Conduire les recherches indispensables au développement des programmes de développement par production permet d'identifier les changements à apporter dans l'organisation de la recherche et met souvent l'accent sur la nécessité:

- d'accorder une plus grande attention à l'expérimentation conduite dans les champs des agriculteurs
- de disposer d'une recherche adaptative pouvant résoudre rapidement les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent
- de se concentrer davantage sur les cultures et les productions les plus importantes
- de renforcer ses liens avec la recherche internationale

## **Les Limites des Programmes de Développement par Production**

Si les programmes de développement par production ont leurs avantages, ils sont également limités par certains inconvénients.

### ***Ils ont tendance à favoriser la monoculture***

Par définition ces programmes ne s'occupent en principe que d'un produit agricole. Au départ, ils s'intéressent exclusivement à un type de production et ont tendance à continuer ainsi indéfiniment.

Cependant, les agriculteurs sont davantage intéressés par la production totale par hectare et par an, et cela indépendamment du nombre de produits agricoles impliqués dans cette production, plutôt que par la production d'une seule culture même si celle-ci est importante pour l'économie nationale. Toutefois chaque programme de développement par production n'est concerné que par une culture sans se soucier de son impact sur les systèmes d'exploitation dans leur ensemble.

En conséquence, les programmes de développement par production ont tendance à promouvoir la monoculture.

### ***Ils ont tendance à déformer le modèle de production agricole***

En recherchant une meilleure production globale au niveau national pour un produit agricole particulier, un programme de développement d'une production a généralement pour but non seulement d'augmenter les rendements mais aussi d'étendre les zones d'extension de cette production.

De plus, un tel programme tend à encourager les politiques nationales des prix accordés aux agriculteurs pour cette seule culture en vue de les inciter à produire davantage. En conséquence, un programme de développement d'une production peut décourager les agriculteurs à s'engager dans d'autres types de production dont le pays a également besoin pour assurer une meilleure alimentation ou pour

obtenir des devises étrangères. Cette modification dans l'orientation de la production agricole peut être un avantage pour un pays comme elle peut ne pas l'être.

***Ils peuvent aboutir à la multiplicité  
du personnel de terrain***

Une caractéristique de base de tout programme de développement d'une production est que son personnel comprend aussi bien des chercheurs qui concentrent leurs efforts sur une culture donnée que des vulgarisateurs qui sont formés comme spécialistes dans la production de cette culture. Toutefois, il arrive fréquemment que plusieurs cultures aient une importance majeure dans la région et que des technologies soient disponibles pour accroître la production de plus d'une d'entre elles. Il peut être envisagé dès lors de lancer plus d'un programme de développement par production. Si cela se réalise, il y aura plusieurs groupes de spécialistes oeuvrant dans la même zone pour des cultures différentes. Dans de telles situations, il peut être plus économique et tout aussi efficace d'adopter le modèle plus traditionnel qui consiste à disposer d'un personnel de vulgarisation compétent pour la totalité des systèmes d'exploitation et prêt à aider les fermiers à développer leur propres capacités à choisir les associations et les systèmes de culture les plus appropriés à leurs exploitations.

***Ils ont tendance à négliger  
les activités de développement  
à longue période de gestation***

Les programmes de développement par production ne couvrent absolument pas toutes les exigences soulevées par la croissance agricole. Ils mettent plutôt l'accent sur quelques activités-clés qui peuvent ensemble étendre et accélérer une production agricole donnée, dans les régions du pays où de nouvelles technologies disponibles se sont révélées rentables.

### **Les Limites des Programmes de Développement par Production**

1. Ils ont tendance à favoriser la monoculture
2. Ils ont tendance à déformer le modèle de production agricole
3. Ils peuvent aboutir à la multiplicité du personnel de terrain
4. Ils négligent généralement les activités de développement à longue période de gestation

Comme les programmes de développement par production donnent lieu à des accroissements de production relativement rapides, ils ont tendance à soustraire des fonds à d'autres activités qui, à moyen terme, permettraient également d'accroître la production. Il s'agit de la recherche sur d'autres denrées agricoles, l'extension de systèmes d'irrigation, l'amélioration du drainage, la construction de routes importantes; c'est-à-dire des activités qui exigent des efforts à long terme.

Ces inconvénients doivent être reconnus sans qu'en aucun cas ils puissent discréditer l'idée même du programme de développement par production. La faculté de celui-ci d'accélérer l'exploitation des technologies améliorées et disponibles, constitue un atout important. Il en va de même de sa capacité à traiter promptement de problèmes difficilement prévisibles. Enfin son aptitude à attirer l'attention sur d'autres activités et services de soutien à l'agriculture et à inciter au développement de ceux-ci font du programme de développement par production la pierre angulaire d'un développement agricole plus global.

# 2

## **Projets de Développement Régional Intégré**

**U**n ministère de l'agriculture doit ou devrait être responsable de l'exploitation de toutes les ressources agricoles du pays. Pour assurer cette responsabilité, il doit s'engager dans un grand nombre d'activités. Il a tendance toutefois à promouvoir chacune de ces activités séparément sans se demander comment elles pourront le mieux se renforcer les unes les autres en milieu rural. Généralement, le département ne détermine pas, avec la rigueur voulue, l'importance à accorder à chacun des services dans les différentes régions du pays afin de les rendre plus efficaces et plus performants. Ces services fonctionnent habituellement suivant des méthodes et des procédures administratives propres aux styles de gestion gouvernementale qui prévalaient dans le passé.

Un ministère peut bien sûr essayer de corriger simultanément toutes les faiblesses de son programme actuel et ceci pour l'ensemble du pays. Il devrait toutefois s'efforcer de développer d'abord de nouvelles méthodes opérationnelles pour la conduite de ses activités dans des zones géographiques limitées - dans un ou plusieurs projets de développement régional intégré - avant de tenter de généraliser l'application de celles-ci à l'ensemble du pays.

Ainsi l'objectif d'un projet de développement régional intégré consiste à exploiter au maximum la totalité des ressources agricoles dans une aire géographique bien définie, tout en développant des méthodes de travail plus fiables pouvant être étendues ultérieurement à d'autres régions du pays.

### ***L'aire géographique de projet: La Région Agricole***

Les agriculteurs doivent disposer d'un certain nombre de services de soutien et d'accès facile dans les centres locaux de commercialisation:

- une gamme complète d'intrants agricoles
- des points de collecte des produits agricoles pour la commercialisation
- les services d'un vulgarisateur
- un bureau pour le crédit agricole

Pour que ces services locaux de soutien à l'agriculture puissent fonctionner efficacement, chacun d'eux doit être secondé par un magasin de vente (pour les intrants par exemple) et

par un bureau de supervision (pour la vulgarisation par exemple).

Les points de vente et de supervision devraient servir un groupe de localités agricoles contigues aussi large que possible. La zone desservie par un tel centre se nomme la région agricole.

La région agricole est par conséquent, l'unité géographique dans laquelle il est possible d'expérimenter les méthodes d'organisation et de fonctionnement des activités rurales d'un ministère de l'agriculture. Toutefois dans certains pays comme l'Inde, le Pakistan, le Bangladesh, le terme "district"\* est plus communément utilisé pour définir des unités administratives gouvernementales; de tels districts administratifs sont parfois beaucoup plus étendus que les régions agricoles présentement décrites.

Quel que soit le terme utilisé, il y a un avantage substantiel à ce que les limites d'une région agricole coïncident avec celles de l'une ou l'autre unité géographique et administrative établie dans le pays. De toute manière, des compromis doivent être faits car la dimension idéale d'une région agricole est plus grande pour certains services de soutien que pour d'autres (les critères et les procédures pour déterminer l'étendue optimale des régions agricoles sont traités dans "Creating a Progressive Rural Structure."

### **La localisation**

Puisque l'un des principaux objectifs des projets de développement régional intégré est de démontrer comment les activités rurales d'un ministère de l'agriculture peuvent fonctionner et être organisées efficacement, chaque projet devrait être situé dans une zone représentative d'une grande partie des régions du pays.

De plus, il est souhaitable que des projets s'adressent à des zones à potentialité de croissance immédiate et d'autres à des zones à potentialité de croissance future. Le fait d'inclure dans un des projets, une zone étendue à potentialité de croissance immédiate, permettra d'avoir dès le départ des effets relative-

\*la version anglaise utilise le terme "projet d'exploitation par district."

**Classification  
des Potentialités Agricoles  
selon les Zones Rurales**

**Zones à potentialité de croissance immédiate:** zones qui disposent de sols de bonne qualité, d'une topographie satisfaisante, de conditions agro-climatiques favorables et de technologies nouvelles applicables pour au moins une des principales cultures dans la zone. Les besoins probables pour de telles zones sont des essais dans les champs des agriculteurs, des services de soutien plus efficaces et un réseau routier entre les exploitations et les centres de commercialisation.

**Zones à potentialité de croissance future:** zones qui ont des conditions semblables à celles des zones à potentialité de croissance immédiate mais qui manquent d'un élément important pour assurer un accroissement rapide de la production agricole, par exemple des facilités d'irrigation, d'une voie de communication importante ou de technologies nouvelles de production. Les besoins probables pour de telles zones sont des investissements à long terme dans le domaine de l'irrigation, de la construction de routes ou de la recherche.

**Zones à faible potentialité de croissance:** zones où les conditions naturelles sont trop pauvres pour que l'agriculture puisse devenir une occupation rentable et qui requièrent des investissements trop importants, voire même irréalisables.

ment rapides sur la production, et de vérifier la validité de l'approche pour d'autres régions. La présence de certaines terres à potentialité de croissance future permettra de démontrer comment un programme peut combiner des activités appropriées à ces deux types de zones.

Le lancement de tels projets devrait s'effectuer là où le réseau routier est le plus développé.

**L'attention est centrée sur la production agricole  
globale**

A l'inverse d'un programme de développement par produc-

tion, un projet de développement régional intégré ne se limite pas à une production particulière. Au contraire, il vise à accroître la production totale dans la zone concernée tant des cultures que de l'élevage et ceci quel que soit le nombre des entreprises agricoles ou pastorales dans la zone du projet. Il s'intéresse donc obligatoirement à l'ensemble des systèmes de production, à la recherche des améliorations possibles ou à l'introduction de nouveaux systèmes.

### ***L'utilisation optimale de toutes les terres***

Un projet de développement régional intégré accorde une attention particulière aussi bien aux zones à potentialité de croissance immédiate qu'à celles à potentialité de croissance future, en adaptant son programme aux besoins spécifiques de chacune de ces zones. Pour les terres à potentialité de croissance future, le projet mettra l'accent sur la recherche, l'irrigation, le réseau routier ou peut être sur une combinaison de ces trois facteurs. Pour les terres à potentialité de croissance immédiate, le projet consacrera davantage d'efforts à l'amélioration des services locaux de soutien à la production, à la construction de routes entre les exploitations et les centres de commercialisation ou au lancement de programmes de développement par production pour des cultures choisies.

Le but d'un tel projet est à la fois d'accroître rapidement la production globale, là où cela est possible, et également de renforcer les capacités de la région du projet pour assurer un accroissement de la production dans les 5 à 15 ans à venir. En poursuivant ce double but et dans le choix des services à organiser dans les zones à potentialité de croissance immédiate et dans celles à potentialité de croissance future, il est important de tenir compte de la séquence chronologique à suivre dans l'installation des services, le temps qui leur est nécessaire pour devenir effectivement opérationnels et à leurs complémentarités.

### ***Des opportunités pour tous les agriculteurs***

De la même manière que le projet de développement régional intégré doit veiller à l'utilisation optimale de toutes les

### **Trois Critères pour Allouer des Ressources entre Activités Agricoles**

#### *Les complémentarités entre services*

Certaines actions n'ont que peu de chance de succès si d'autres ne sont pas conduites simultanément. Des exemples d'actions qui ont une grande complémentarité sont l'établissement de services de distribution d'intrants agricoles, la mise sur pied de centres de commercialisation pour les produits agricoles, l'amélioration des services de vulgarisation, l'expansion du crédit agricole, les essais dans les exploitations, et la construction de pistes entre exploitations et centres de commercialisation.

#### *L'ordre chronologique à accorder aux services*

Certaines actions ont peu de chance d'être efficaces si d'autres étapes n'ont pas été franchies antérieurement. La recherche adaptative doit précéder la formulation de recommandations. Dans certaines zones, l'amélioration des pistes rurales doit précéder les campagnes intensives de vulgarisation.

#### *La période d'installation des services.*

Certaines actions essentielles ne sont pas suivies d'effets immédiats. La formation de chercheurs par exemple, n'a un effet sur le rendement agricole que plusieurs années après le début de cette formation. Les travaux importants d'irrigation sont lents également à porter leurs fruits. De toute manière, les services essentiels qui ont de longues périodes d'installation avant de devenir opérationnels ne doivent pas être reportés indéfiniment.

terres, il doit donner à chaque agriculteur l'opportunité d'accroître sa production et ceci quelle que soit la dimension de son exploitation.

Un des moyens pour y parvenir, est de s'assurer que tous les services de soutien à l'agriculture soient disponibles à tous,

d'une manière équitable. Dans le cas où toutes les exploitations sont de petites dimensions, les services de soutien convenant à certains agriculteurs le seront également pour tous les autres. Mais là où coexistent de petites et de grandes exploitations, les services agricoles de soutien auront tendance à favoriser ces dernières. Par conséquent, les intrants peuvent n'être seulement disponibles que dans les unités de production les plus grandes. Ceci est également le cas quand les centres locaux de services sont trop éloignés les uns des autres, car tous les fermiers n'ont pas les mêmes possibilités de déplacement. Un autre moyen est d'accorder une attention particulière aux systèmes d'exploitation convenant aux petits agriculteurs (pour une bonne description de la manière dont ceci peut se faire, il convient de se référer à "Small Farm Development" de Richard R. Hardwood).

Certains pays ont établi des programmes spéciaux pour servir exclusivement les petits exploitants. Il s'agit d'une approche qui peut être efficace mais qui entraîne vraisemblablement un accroissement des coûts de gestion en raison du dédoublement des services tant pour ces exploitants que pour les autres fermiers situés dans les mêmes localités. Il est préférable de concevoir des services agricoles de soutien qui puissent d'abord servir les petits fermiers, et ensuite de rendre ceux-ci disponibles pour tous.

### **Sélection des activités à entreprendre**

Un projet de développement régional intégré devrait comprendre les quatre activités de base d'un programme de développement par production: essais au niveau des exploitations, assistance technique aux agriculteurs par des spécialistes de la production, recherche expérimentale et d'adaptation, intégration de la recherche et de la vulgarisation. De plus, le projet devrait inclure des activités axées sur la production agricole globale, en vue d'une utilisation optimale de toutes les terres agricoles disponibles, et de donner à tous les fermiers l'opportunité d'accroître leur production. Le danger réside dans le fait que la multiplicité des activités requises pourrait conduire à un programme trop vaste, coûteux et compliqué. S'il est trop coûteux, le programme ne pourra pas servir de modèle pour des projets similaires dans d'autres régions. Si le projet est trop compliqué, son adminis-

tration peut devenir trop lourde pour être efficace.

La solution est d'établir des priorités, et de sélectionner avec soin les activités à incorporer au projet. En procédant de la sorte, il convient de distinguer trois termes couramment utilisés pour décrire des projets ou programmes de développement, à savoir: "global", "simultané", et "intégré".

Avant la deuxième guerre mondiale, il était souvent question de développement rural "global", ce qui concernait l'ensemble des activités pouvant répondre aux besoins des populations dans le milieu rural. Toutefois, cette définition est progressivement passée de mode, en partie parce qu'on avait découvert que certains éléments de tels programmes étaient mieux desservis par des programmes différents — les programmes d'éducation, de santé, et les programmes agricoles requièrent en effet des styles très différents de gestion administrative. De plus, chacun de ces programmes était desservi par des départements gouvernementaux différents et les efforts pour intégrer leurs activités créaient, sur le plan administratif, plus de problèmes qu'ils n'en pouvaient résoudre.

En d'autres termes, il est apparu évident que certaines activités liées au développement rural devaient être implantées simultanément, mais qu'elles ne nécessitaient pas toujours une intégration sur le plan administratif. Ainsi furent créés des programmes distincts dans le domaine de l'éducation, de la santé et de l'agriculture. Cette tendance a évidemment conduit à séparer également des programmes qui avaient pour but de servir les divers aspects du développement agricole tels que la recherche, la vulgarisation et le crédit agricole, et a conduit à négliger la distribution des intrants et la commercialisation des produits agricoles - activités qui, dans la plupart des pays, furent laissées au secteur privé.

Par la suite, on a reparlé d'"intégration". Mais cette fois, il ne s'agissait plus d'intégration administrative de toutes les activités du développement rural, mais de l'intégration de celles qui pouvaient être significativement plus efficaces lorsqu'elles étaient administrativement intégrées. Ce qui s'est avéré exact pour la recherche adaptative, les essais au niveau des exploitations, et la vulgarisation conduite par des spécialistes de la production, dans les programmes de développement par production.

La nécessité d'intégrer ces activités spécifiques, mais intimement liées entre elles, a conduit au concept de projets de développement régional intégré. Ils intègrent les activités menées en milieu rural par un ministère comme celui de l'agriculture (par opposition à celles qui se décident en hauts lieux comme par exemple les décisions relatives aux mesures fiscales et à la politique des prix). Ces projets de développement intégré cherchent, à travers des consultations entre services, à accorder une attention simultanée aux activités complémentaires et nécessaires dans chaque région.

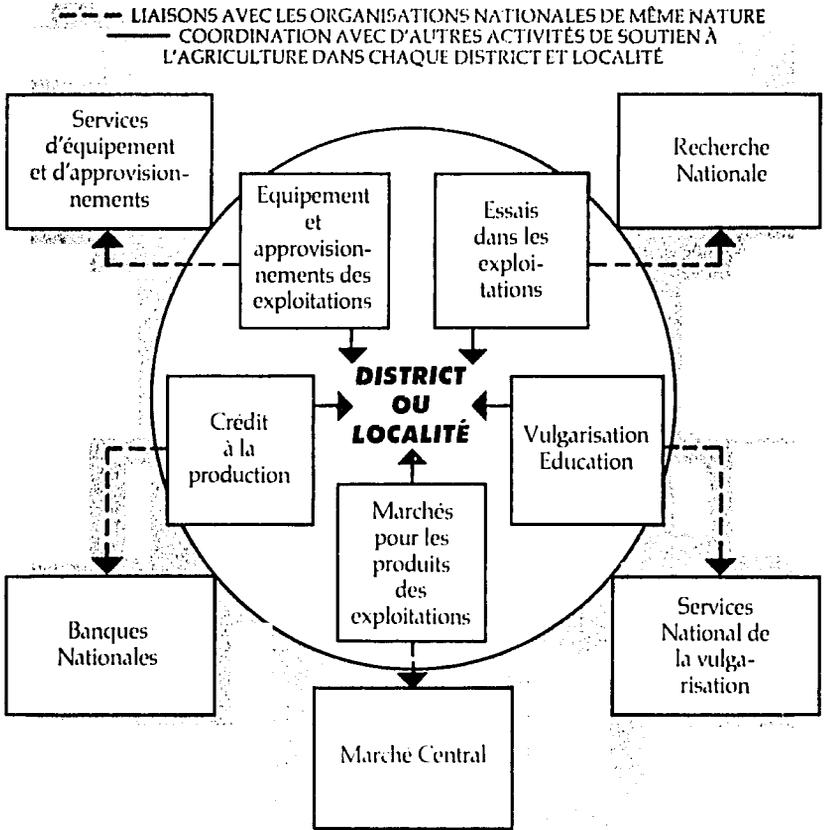
Ces activités complémentaires peuvent être prises en charge par divers ministères ou par le secteur privé (lorsque la commercialisation, la distribution d'intrants agricoles ou l'octroi de crédit relèvent du secteur privé).

Bien conduit, un projet de développement régional intégré est hautement sélectif dans les activités qu'il entreprend pour accélérer le développement agricole de sa région, et celle de toutes les exploitations quelles que soient leurs dimensions. Mais il n'essaie pas de les mener toutes de front. Il prend seulement en compte les activités rurales logiquement conduites par un ministère de l'agriculture et qui ne peuvent pas être confiées au secteur privé. Par ailleurs, il entreprend tout ce qui est nécessaire en vue d'encourager la coopération, l'interaction et la consultation entre tous les services techniques et commerciaux, s'efforçant ainsi de servir au maximum les populations rurales qui vivent dans la zone du projet.

#### ***Double exigence sur le plan de l'organisation***

Un projet de développement régional intégré doit être organisé de manière à promouvoir la coopération entre tous les services et activités agricoles de soutien dans la zone du projet, sans pour autant affaiblir les liens fonctionnels entre les unités de ces services au niveau du district et au niveau national. (Parfois ces liens fonctionnels sont interrompus dans le but d'établir une meilleure coopération au niveau local. Une équipe totalement séparée est constituée sous la responsabilité du directeur de projet. Si cette manière de faire donne au projet une certaine autonomie et une flexibilité permettant de mieux adapter ses programmes aux conditions locales, elle supprime par contre le soutien technique normalement assuré

## UNE DOUBLE ORGANISATION NECESSAIRE POUR CHAQUE ACTIVITE DE SOUTIEN A L'AGRICULTURE



Adaptation de "Creating a Progressive Rural Structure"  
avec l'autorisation de l'"Agricultural Development Council"

par les services centraux au niveau national et risque ainsi de susciter des défiances entraînant des doubles emplois, et des difficultés de gestion au niveau du projet)

Les services agricoles classiques sont souvent organisés de telle sorte que les activités de soutien de toutes leurs unités sur le terrain dépendent directement des sièges centraux. Par contre, un projet de développement régional intégré doit surtout être organisé de manière à répondre rapidement aux nombreux problèmes qui se posent dans les différentes parties de la région qu'il dessert. Son organisation doit, par conséquent, promouvoir au maximum la coopération entre tous les services de soutien à l'agriculture concernés par le projet.

Afin de répondre à ces desiderata , un projet de développement régional a besoin d'une grande autonomie, mais chacun de ses services de soutien doit pouvoir bénéficier du support technique du service national qu'il représente dans le projet.

### ***Une administration appropriée***

De plus, un projet de développement régional intégré doit être organisé et administré de manière à assurer sa propre "expérimentation". Il faut admettre, qu'au départ d'un projet de développement régional intégré, aucun des membres du personnel, y compris le directeur, ne sait réellement comment amorcer son travail. L'objectif principal qui consiste à accélérer la croissance, est bien compris et les multiples tâches spécifiques qui doivent être entreprises dans ce but sont bien identifiées. Mais la façon de procéder et la manière d'harmoniser au mieux les activités diverses et complémentaires qui se manifestent dans ce type de projet doivent être apprises progressivement, au fur et à mesure de leur mise en oeuvre.

Une procédure administrative efficace consiste à adopter un style d'administration qui fonctionne sur la base de "réunions du personnel". Ce concept de gestion reconnaît la valeur des compétences collectives du personnel de terrain et des administrateurs, confrontés quotidiennement aux divers aspects de la mise en oeuvre du programme. Dans ces réunions, tenues à intervalles de 1 à 4 semaines, tous les membres du personnel sont encouragés à participer et à apprendre par les autres, tout en planifiant et en mettant collectivement en oeuvre les activités du projet.

Cette manière d'apprendre par les autres, doit être complétée par des apports extérieurs de connaissances nouvelles. Ceci peut se réaliser par une autre méthode consistant à organiser des stages de formation sur place, conduits par des formateurs spécialisés extérieurs au projet. Des sessions de stages de formation de ce genre peuvent être associées à des "réunions du personnel", mettant chaque fois l'accent sur des connaissances et des techniques susceptibles de consolider le programme.

Un autre dispositif administratif important consiste à faire

participer les agriculteurs locaux au choix des éléments du programme concernant chaque activité saisonnière, à la définition des objectifs à atteindre, et à la mise en oeuvre de l'ensemble du programme. Non seulement les agriculteurs sont davantage motivés pour les programmes auxquels ils ont participé, mais ils contribuent également à les rendre plus réalistes. Ils ont très souvent une juste perception de ce qui est ou n'est pas réalisable, et très souvent de ce qui doit être fait en premier lieu, ou de ce qui doit être reporté à plus tard.

Le choix des moyens utilisés pour s'assurer de la participation des agriculteurs exige des précautions particulières. Il est généralement peu prudent d'instaurer des procédures permettant de sélectionner quelques agriculteurs pour "représenter" l'ensemble de ceux-ci. En effet, le danger est trop grand de voir ces postes attribués à des exploitants importants ou à des chefs de file conservateurs et partisans du "statu quo". Il est généralement préférable de faire participer les agriculteurs en de nombreuses occasions d'une manière informelle aux discussions sur les programmes en cours et de susciter, chaque fois que possible, leur coopération dans la mise en oeuvre de ces programmes.

### ***Intéraction avec les institutions nationales de recherche***

Ainsi, parce qu'il a un caractère expérimental à de nombreux égards, un projet de développement régional intégré doit être en relation constante avec les institutions nationales de recherche. Toutefois, deux genres de frictions peuvent surgir à cette occasion. En premier lieu, les projets et les institutions nationales de recherche peuvent être en compétition sur le marché de l'emploi pour le recrutement de chercheurs expérimentés. En deuxième lieu, il peut y avoir un désaccord quant à la répartition des responsabilités au niveau des activités de recherche dans la zone du projet: quelles activités doivent être confiées respectivement au personnel appartenant aux projets et au personnel des institutions nationales de recherche? Ce n'est qu'en reconnaissant l'intérêt d'une coopération et en imaginant des formules de travail réalisables en commun que ces problèmes pourront être résolus de manière satisfaisante.

### ***Aucune date fixée pour la fin du projet***

Aucune date ne devrait être fixée à l'avance pour terminer un projet de développement régional, car on espère qu'il mettra au point un modèle d'intervention susceptible d'être ultérieurement étendu à une région beaucoup plus vaste. Toutefois avant d'être lancé, le projet doit être assuré d'un financement s'étendant au moins sur une période de cinq ans.

### ***Les critères d'évaluation***

Il y a trois critères pour évaluer un projet de développement régional intégré:

1. Des mesures appropriées ont-elles été prises pour encourager la croissance agricole sur toute l'étendue de la zone du projet, à l'exception des terres à faible potentialité de développement?
2. La production agricole croît-elle plus rapidement dans la zone du projet que dans d'autres régions agricoles semblables?
3. L'approche adoptée par le projet est-elle appliquée avec succès dans d'autres parties du pays?

Des réponses affirmatives à l'une ou l'autre des deux premières questions indiquent que des progrès ont été accomplis, mais le projet ne peut vraiment être considéré comme un succès que si une réponse affirmative est donnée à la troisième question. La première question peut être posée à la fin de la première année et doit également être renouvelée chaque année. La seconde question doit être soulevée chaque année mais aucun accroissement appréciable de la production ne peut être attendu au niveau de la région du projet, avant la troisième ou la quatrième année. Il ne faut pas compter sur une réponse affirmative à la troisième question avant la quatrième ou la cinquième année.

### ***Les avantages d'un projet de développement régional intégré***

Si l'on veut faire apparaître les avantages des projets de développement régional, il est utile de les comparer avec ceux des

“programmes de développement par production”, et ceci non pas dans le but de savoir laquelle des deux approches est la meilleure, mais bien plutôt en vue de montrer qu’elles sont complémentaires.

Le premier avantage d’un projet de développement régional intégré est qu’il s’intéresse à l’ensemble des ressources de sa région. Dans une campagne de “développement d’une production”, l’accent est mis exclusivement sur une production même s’il existe des possibilités réelles d’en accroître d’autres. De plus, un “programme de développement d’une production” n’est rentable que dans les zones à potentialité de croissance immédiate. A l’opposé, un projet de développement régional intégré, tend à promouvoir toutes les principales denrées pouvant être produites dans sa région. Et ceci implique toute une série d’activités pouvant répondre aux besoins les plus courants et les plus variés de la région du projet, sans distinction entre zones à potentialité de croissance immédiate ou zones à potentialité de croissance future.

### **Les Avantages d'un Projet de Développement Régional Intégré**

1. Il concerne le potentiel total de la région
2. Il représente un modèle d’intervention pouvant être étendu à l’ensemble des activités d’un ministère de l’agriculture sur toute l’étendue du territoire national
3. Il s’attaque directement aux faiblesses des services de soutien à l’agriculture
4. Il peut inclure des programmes de développement par production.

Le second avantage d’un projet de développement régional intégré est sa faculté de développer et de proposer à un ministère de l’agriculture une voie efficace pour organiser et gérer toutes ses activités sur le terrain. Un “programme de développement d’une production” est toujours limité à l’aire géographique de celle-ci. “Un projet de développement régional”, quant à lui, englobe toutes les responsabilités du ministère de l’agriculture dans la partie du pays couverte par le projet. L’unité d’organisation de ses opérations est la région agricole, c.à.d. l’intégralité de la zone qui peut être gérée effi-

cacement par un centre de gestion et de supervision. C'est un modèle de développement qui peut s'appliquer facilement à tous les programmes d'un ministère de l'agriculture et à l'ensemble du pays.

Le troisième avantage d'un tel projet est qu'il tend à renforcer toute l'infrastructure rurale des services et des activités de soutien à la production agricole dans la zone concernée; cet aspect étant au coeur de tout objectif de développement agricole accéléré au même titre que l'introduction de techniques agricoles améliorées. Il ne limite pas ses activités à celles décrites pour un programme de développement par production et n'attend pas que les faiblesses de certains services de soutien à l'agriculture ne deviennent trop importantes avant d'y porter attention. Au contraire il les anticipe, sachant que la gamme complète des services de soutien à l'agriculture est essentielle à la diffusion des innovations techniques en milieu rural.

Finalement, un projet de développement régional intégré peut comprendre un ou plusieurs programmes de développement par production, chaque fois que cela se justifie. Il n'est donc pas nécessaire de faire un choix entre ces deux approches.

### ***Les contraintes d'un projet de développement régional intégré***

Une des contraintes des projets de développement régional intégré est qu'ils ne peuvent inclure dans leurs programmes des opérations impliquant une prise de décision au niveau national. Un projet de développement régional est seulement concerné par les activités ministérielles qui sont conduites sur le terrain. La politique de taxation et des prix, les politiques foncières, et les décisions de produire sur place ou d'importer les intrants agricoles sont autant de facteurs influençant le développement agricole qui ne sont pas à la portée de ces projets. (Cette restriction donne d'ailleurs toute son importance au troisième moyen de stimuler la croissance agricole, lequel sera traité dans le chapitre suivant)

Une seconde contrainte provient du fait qu'un projet de développement régional intégré est bien plus compliqué à concevoir et à administrer, qu'un programme par production

Il doit simultanément inclure des activités appropriées aussi bien aux zones à potentialité de croissance immédiate qu'à celles à potentialité de croissance future. Il doit s'intéresser à tous les systèmes d'exploitation agricole et non pas uniquement à un seul type de production. Il doit donc disposer de spécialistes compétents dans tous les domaines techniques et administratifs des services de soutien à l'agriculture.

**Contraintes d'un  
Projet de Développement Régional Intégré**

1. Il ne peut pas traiter efficacement de questions relevant de décisions politiques au niveau national.
2. Il est plus compliqué à administrer que des programmes de développement par production

La large gamme d'activités d'un projet de développement régional intégré constitue à la fois une contrainte et une opportunité car, s'il réussit, le projet peut montrer comment toutes ses activités peuvent être combinées dans un modèle d'intervention en milieu rural, applicable à l'ensemble du territoire national par un ministère de l'agriculture.



**Amélioration de  
L'Efficacité  
des Services Agricoles  
Gouvernementaux**

**M**algré leur valeur, les programmes de développement par production et les projets de développement régional intégré ne peuvent apporter que des solutions temporaires à des problèmes particuliers.

Les programmes de développement par production sont temporaires dans la mesure où ils s'efforcent de réduire la différence entre la production actuelle d'une denrée et celle pouvant être obtenue par l'utilisation de nouvelles technologies. Lorsque cet écart est comblé, le programme peut être considéré comme terminé, jusqu'à ce que de nouvelles technologies plus performantes deviennent disponibles.

Les projets de développement régional intégré sont temporaires dans la mesure où leur fonction consiste à développer et à démontrer l'efficacité d'un modèle d'intervention régionale à conduire par un ministère de l'agriculture. Une fois qu'un tel modèle a été établi et largement adopté dans d'autres régions, il continue à y avoir des unités régionales d'application des programmes nationaux, mais il n'y a plus de "projets uniques".

Ces deux approches sont temporaires en ceci qu'elles impliquent des ajustements aux faiblesses des programmes et institutions existants, par exemple - une recherche non orientée vers des problèmes prioritaires ou n'incluant pas des essais dans les champs des agriculteurs; une vulgarisation menée par des hommes de terrain qui ne sont pas des spécialistes de la production; des agences de crédit qui ne fournissent pas des facilités identiques aux exploitations de toutes dimensions, etc. Les programmes de développement par production et les projets de développement régional intégré représentent des tentatives en vue de surmonter certaines déficiences relatives aux productions ou aux zones géographiques qui les concernent; mais malheureusement ils n'apportent pas de solution au problème fondamental de l'amélioration des institutions nationales et des programmes nationaux, seule susceptible de justifier des projets spéciaux.

De plus, ni les programmes de développement par production ni les projets de développement régional intégré, ne peuvent s'occuper valablement d'un certain nombre de facteurs prépondérants pour le développement agricole, en particulier

ceux qui requièrent des décisions et des actions au niveau national: assurer d'une manière adéquate l'approvisionnement en engrais et fournitures; déterminer les politiques concernant les prix des intrants et des produits agricoles; adopter des politiques fiscales; exécuter des programmes de réforme agraire; répartir les fonds publics d'investissement entre le secteur agricole et d'autres secteurs de l'économie, etc...

Afin de traiter de ces questions, il convient d'engager simultanément une autre action: améliorer l'efficacité de tous les services agricoles du gouvernement, ayant une influence sur le taux de croissance agricole. Cette approche est plus compliquée que les deux précédentes. Elle peut imposer des changements institutionnels majeurs au niveau des départements et des services centraux. Généralement elle exige des changements d'attitudes et de comportement de la part des agents et des hauts fonctionnaires de l'Etat - changements qui peuvent être plus difficiles à obtenir que ceux relatifs au comportement des agriculteurs.

En raison des susceptibilités politiques et bureaucratiques, il existe toujours une certaine réticence à s'engager sur la voie d'un tel changement. Toutefois sans celui-ci, un gouvernement est condamné à poursuivre des objectifs importants avec des moyens inappropriés, et des procédures contraignantes avec un personnel inefficace. Tant que les performances des agences agricoles ne seront pas améliorées, les ressources seront gaspillées et le développement agricole retardé.

Pour que cette troisième et importante action réussisse, elle doit bénéficier du soutien total et de la participation constante du ministre de l'agriculture lui-même. Ces, chacune de ces trois approches a besoin de l'appui du ministre. Néanmoins, dès qu'un programme de développement par production ou qu'un projet de développement régional intégré a été approuvé, le ministre peut déléguer ses pouvoirs à un représentant qualifié et par la suite il peut ne s'engager personnellement qu'à titre occasionnel.

Par contre, le ministre est personnellement engagé et constamment concerné lorsqu'il s'agit d'améliorer l'efficacité des services centraux au niveau national.

Il a certes la possibilité de constituer des groupes de travail aux différents niveaux de responsabilité pour approfondir les problèmes, formuler des propositions et suivre attentivement le développement des efforts accomplis. Mais il doit personnellement participer à presque toutes les décisions et vérifier personnellement que celles-ci soient bien exécutées.

Dès lors, quelle tâche plus importante peut-il y avoir pour un ministre de l'agriculture que celle de restructurer les services de son ministère, de manière à ce qu'ils deviennent plus efficaces?

## **Moyens Propres à Améliorer la Performance des Services Agricoles Gouvernementaux**

Bien que les services agricoles diffèrent grandement les uns des autres selon la nature de leurs activités et de leurs besoins aux plans administratifs, organisationnels et opérationnels, on peut proposer six moyens pour améliorer l'efficacité de l'ensemble.

### **1. Développer la compétence professionnelle**

Une doléance commune à tous les administrateurs est le manque de compétence du personnel. Pour y remédier, il faut offrir au personnel des moyens pour développer ses capacités professionnelles et insister auprès de chacun pour qu'il en tire parti au maximum.

Un des moyens pour assurer le développement des capacités professionnelles est le perfectionnement technique: veiller à ce que chaque membre du personnel puisse maîtriser les informations de base et améliorer les capacités techniques dont il a besoin dans l'accomplissement de toutes les opérations dont il est responsable. Le perfectionnement technique doit être spécifique pour chaque agence car la connaissance professionnelle et les capacités techniques requises, diffèrent d'une agence à l'autre: les unes concernent la recherche, d'autres la distribution de fournitures et d'équipements agricoles, la

vulgarisation, le crédit ou la commercialisation des produits agricoles etc...

Un autre aspect du développement professionnel est de permettre au personnel de mieux comprendre les diverses obligations du service auquel il appartient et l'environnement au sein duquel celui-ci doit opérer.

Il importe avant tout de savoir ce qu'un service agricole est supposé entreprendre et pour qui. Doit-il servir les exploitants directement? Tous les agriculteurs? Les petits exploitants seulement? Uniquement ceux qui sont concernés par un type de production ou seulement ceux qui sont localisés dans une zone bien spécifique? Doit-il servir les agriculteurs indirectement en fournissant des prestations à d'autres services agricoles? Se poser toutes ces questions n'implique pas qu'une seule réponse soit correcte. Il s'agit simplement de montrer que chaque service ou chaque employé doit être clairement conscient des tâches à accomplir.

L'environnement dans lequel opère un service comprend toutes les situations et circonstances avec lesquelles il est confronté. Celles-ci doivent, elles aussi, être bien comprises. Quelles sont les limites d'application des technologies améliorées dont il dispose? Quels sont les objectifs du gouvernement et les politiques nationales qu'il doit tenir pour acquis? Quelles sont les ressources dont il dispose pour accomplir son travail? Les programmes des autres services (dont dépend partiellement ou entièrement le succès de son propre programme) sont-ils adéquats?

En outre chaque agent sera d'autant plus efficient dans son travail qu'il aura une compréhension plus globale du développement agricole au niveau des procédures et des relations qui doivent exister entre les services. Les personnes qui travaillent dans les services agricoles seront plus compétentes dans la mesure où elles réaliseront que ce sont les variations pédologiques et celles des profils hydriques ou les caprices climatiques qui conduisent souvent les agriculteurs - surtout les petits fermiers - à préférer la stabilité de la production à l'assurance de hauts rendements durant les meilleures années. Le personnel des services agricoles doit apprendre à penser en termes de "systèmes" - systèmes d'exploitation,

systèmes de production (production + commercialisation + stockage + distribution) et systèmes de services de soutien à l'agriculture. Ce processus de formation professionnelle ne doit pas être différent pour chaque service, en fait, il est préférable qu'il soit le même pour tous.

Enfin, les dispositions à prendre pour améliorer les compétences professionnelles du personnel devraient s'adresser également à celles relatives aux méthodes et techniques de gestion. Tous les membres du personnel ne deviendront pas des administrateurs, mais un service fonctionne mieux si tous les membres de son personnel comprennent bien les méthodes de gestion administrative qu'il utilise. Tous doivent savoir que 12 "fonctions essentielles" sont nécessaires pour qu'un service agricole soit bien administré:

#### Fonctions de pré-planification

1. Etablir les objectifs à atteindre pour la période fiscale à venir
2. Etablir le budget
3. Déterminer un calendrier de travail
4. Planifier la circulation des informations

#### Fonctions d'exécution

5. Répartir les tâches
6. Superviser le personnel
7. Autoriser les dépenses
8. Assurer l'entretien de l'infrastructure
9. Résoudre les litiges
10. Revoir les programmes afin de répondre à des situations d'urgence
11. Rédiger les rapports et évaluer les progrès accomplis
12. Sélectionner et assurer la formation du personnel

En plus de ces fonctions essentielles, cinq "mesures stratégiques" sont à prendre en vue d'accroître l'efficacité d'un service agricole:

1. Maintenir le moral du personnel
2. Améliorer les conditions de travail et le statut du personnel
3. Prévoir l'avenir
4. Etablir des liens avec les services complémentaires
5. Accroître ses ressources

L'importance relative des fonctions administratives essentielles et des mesures stratégiques à prendre varie selon les services. Certaines fonctions doivent être assurées par l'administrateur lui-même. D'autres, en particulier celles de pré-planification, peuvent être plus efficacement conduites si le premier responsable s'inspire de l'avis de ses collaborateurs.

D'une manière générale, l'administrateur ou le gestionnaire est celui qui sait mettre les autres au travail et obtenir des résultats quelles que soient les objectifs assignés à l'organisation. En conséquence, le maintien de bonnes relations au sein du personnel et l'organisation du travail en équipe, constituent la plus grande qualité d'un bon administrateur et ceci est important pour toutes les catégories du personnel.

## **2. Encourager et améliorer l'efficacité du personnel**

Les possibilités de promotion professionnelle peuvent accroître la capacité du personnel à remplir plus efficacement ses fonctions, mais elles ne garantissent pas que ces capacités nouvelles seront pleinement utilisées. Pour que ceci soit possible, des stimulants adéquats doivent être accordés pour obtenir des performances de haut niveau.

Les augmentations de salaires constituent généralement les moyens les plus habituels lorsqu'on envisage de tels encouragements. Ils ont leur importance, mais il y a d'autres encouragements également à prendre en considération. L'un de ceux-ci consiste à fournir un bon équipement de travail et d'assurer l'approvisionnement régulier en matériel nécessaire. Un autre, pour les services fonctionnant en milieu rural, est la disponibilité de moyens de transports appropriés pour assurer la mobilité voulue. Un troisième consiste à organiser de fréquentes visites de la part des chefs de services aux agents sur le terrain de manière à montrer l'intérêt qu'on leur porte ainsi qu'à la valeur de leur travail. Une quatrième incitation consiste à organiser, au niveau de la région, des réunions de personnel au cours desquelles tous ont la possibilité de participer ensemble à la prise de décisions.

Tout ceci contribue à renforcer le moral du personnel et il

n'y a pas de meilleur stimulant pour assurer une bonne performance que de donner à tous le sentiment d'appartenir à un service important et qui fonctionne bien.

Dans leurs tentatives d'apporter des encouragements d'ordre financier, les services agricoles gouvernementaux ont à faire face à des problèmes particuliers. En effet, ils appartiennent tous à la fonction publique dans laquelle les salaires sont davantage basés sur les qualifications académiques et l'ancienneté, plutôt que sur la qualité du travail accompli.

De plus, le personnel de la plupart des services agricoles est relativement isolé dans les zones rurales et travaille dans des conditions locales tellement diverses qu'il est difficile d'évaluer avec équité les performances de chacun.

### **Moyens Propres à Améliorer la Performance des Services Agricoles Gouvernementaux**

1. Développer la compétence professionnelle
2. Apporter des encouragements à l'amélioration des performances du personnel
3. Créer des modèles d'organisation plus appropriés
4. Améliorer la planification agricole
5. Adopter des procédures opérationnelles plus efficaces
6. Utiliser des styles d'administration adéquats

Par contre, les institutions autonomes ou privées ont plus de liberté pour rétribuer leur personnel comme elles l'entendent en vue d'assurer une meilleure performance. Elles sont également plus libres de promouvoir certaines personnes à des postes mieux rémunérés.

Pour ces raisons, il paraît opportun d'encourager les firmes privées à participer à la distribution des intrants, à la commercialisation des produits, à l'octroi de crédits et à la multiplication des semences améliorées. Il est toujours conseillé de permettre aux agences du secteur privé de travailler dans ces domaines - même lorsqu'il semble utile de disposer également de programmes placés sous le contrôle des pouvoirs publics - de manière à éviter le développement de monopoles ou en vue d'assister des groupes d'agriculteurs que le secteur privé ne peut valablement servir, tels que les petits agriculteurs.

### 3. Créer des modèles d'organisation mieux appropriés

Les services agricoles gouvernementaux sont rarement organisés d'une manière appropriée pour promouvoir le développement agricole. Trop souvent leur modèle d'organisation est un héritage de la période coloniale, durant laquelle le développement agricole n'était pas le premier objectif et dont le processus même était moins bien perçu. Dans bien des cas, ce modèle a été emprunté de pays ayant des structures déjà bien établies et adaptées à une agriculture moderne, ou il peut être le résultat de l'assemblage d'éléments d'un ou plusieurs services, qui à l'époque étaient considérés comme indispensables pour résoudre des problèmes urgents.

Ce qui est nécessaire actuellement dans beaucoup de pays, c'est de revoir l'ensemble du système d'une manière toute différente et de s'interroger sur les types de services dont le pays a réellement besoin pour accélérer sa croissance agricole, et comment les organiser et les relier entre eux. Bien que cette remise en question puisse conduire à différentes conclusions selon les pays, il est de toute manière utile d'avoir à l'esprit une sorte de plan idéal d'organisation qui puisse servir comme modèle de référence.

#### *Les Six Divisions du Ministère de l'Agriculture*

Un modèle de réorganisation possible consiste à établir six divisions principales au sein d'un ministère de l'agriculture, chacune étant chargée de répondre aux exigences fondamentales de la croissance agricole, à savoir:

- la recherche agronomique
- les garanties d'un approvisionnement d'intrants agricoles
- le développement de l'infrastructure rurale des services de soutien à l'agriculture
- la prise en compte des encouragements à la production agricole
- l'amélioration des terres agricoles
- le renforcement des dispositions pour assurer l'éducation et la formation du personnel.

Suggérer que chacune de ces fonctions soit prise en charge par une importante division du ministère, n'implique pas nécessairement que toutes les activités liées à ces fonctions

soient administrées par le ministère. Par exemple, la responsabilité de l'approvisionnement en intrants agricoles, peut très bien être assumée par le secteur privé ou par un ministère de l'industrie. Il en va de même pour la construction et l'entretien des routes qui peuvent dépendre d'un ministère des transports ou des travaux publics. La politique des prix est toujours subordonnée quant à elle, à l'accord du ministère des finances. Quelle que soit l'instance gérant chacune de ces activités, le ministère de l'agriculture doit néanmoins avoir la capacité administrative de surveiller et d'influencer les suivis de ces activités et les décisions politiques qui affectent le taux de croissance agricole.

Une *division de la recherche* devrait développer la plupart des nouvelles technologies qui rendent possible la croissance agricole (les autres seront développées par les agriculteurs) Elle devrait être organisée de manière à conduire toutes les recherches sur les cultures principales, l'élevage, les systèmes de cultures et sur les combinaisons cultures/élevage, sur l'aménagement des sols et la gestion des exploitations, et sur les équipements relatifs à la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles. Certaines de ces recherches devraient être conduites dans des stations de recherches nationales et régionales en relation avec les programmes de développement par production ou les projets de développement régional intégré; d'autres enfin devraient l'être dans le cadre de programmes universitaires, soutenus par des subventions du ministère.

Une *division de la production* des intrants agricoles devrait prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer l'approvisionnement et la vente des engrais, des semences, des pesticides et des équipements agricoles importés ou produits sur place. Elle devrait tenir les inventaires et contrôler la consommation des divers intrants, région par région, et estimer la demande de chacun d'eux pour l'année ou les deux années à venir. Sur la base de ces informations, la division devrait prendre les mesures qui s'imposent afin d'assurer l'approvisionnement régulier pour chaque intrant en fonction des nécessités.

Une *division de services ruraux* aurait la responsabilité de créer et d'améliorer les services de soutien à l'agriculture;

d'établir des points de vente pour les intrants et fournitures et des points de collecte pour la commercialisation des produits agricoles; d'organiser des services de vulgarisation, des services de crédit, des services de transport entre les exploitations et les marchés; et de veiller à ce qu'ils fonctionnent efficacement.

Pourquoi tous ces services doivent-ils être regroupés dans une même division du ministère? Parce qu'il existe une grande complémentarité entre eux. Il est vain d'accorder une attention particulière à l'un sans en faire de même pour les autres. Chacun d'eux peut être dirigé par un bureau séparé dans la Division, mais tous doivent être placés sous la responsabilité du chef de la Division afin d'assurer que toute l'attention voulue soit accordée à leurs complémentarités.

La première tâche d'une *division de la promotion à la production* devrait être de se tenir au courant de l'évolution des incitations à la production, région par région afin de prévoir l'impact probable des modifications qui pourraient leur être apportées et de faire les recommandations qui paraissent s'imposer.

Un ministère de l'agriculture ne peut pas, de lui même, définir des politiques de prix ou de subventions ayant un impact direct sur l'agriculture. Il ne peut seul contrôler des politiques monétaires et fiscales dont les effets dépassent de loin le secteur de l'agriculture. Il ne peut décider unilatéralement de remanier la politique foncière. Néanmoins le ministère de l'agriculture doit avoir une division chargée de promouvoir la production afin de tenir le ministre au courant de la situation, de proposer des modifications de politique ou la mise en oeuvre de programmes d'utilité publique, enfin d'administrer les programmes qui peuvent être entrepris en commun.

Une *division d'aménagement des terres agricoles* devrait être responsable de toutes les actions ministérielles concernant le drainage, le défrichage, le nivellement, la consolidation des terres et la conservation des sols. Il arrive toutefois que les travaux d'irrigation soient placés sous l'autorité d'un autre ministère. Dans ce cas, la division de l'aménagement des terres devrait toutefois être en mesure de garantir qu'une attention adéquate est accordée aux considérations agronomi-

ques dans la conception et la réalisation de tous les projets d'amélioration foncière. Elle devrait également pouvoir donner des avis concernant les ordres de priorités de ces mêmes projets et cela dans les différentes parties du pays.

Une *division de la formation* devrait s'occuper de tous les problèmes relatifs à l'accroissement des compétences professionnelles et techniques des employés dans tous les services de soutien à l'agriculture, tant du secteur public que du secteur privé. Dans ce but, la division devrait être concernée par les programmes des écoles et des collèges agricoles, que ceux-ci soient ou non administrés par le ministère de l'agriculture. Elle devrait examiner régulièrement les besoins en personnel des divisions et services du ministère. Elle devrait également produire le matériel didactique à utiliser dans les cours de formation relatifs aux diverses activités de soutien à l'agriculture, et agir comme une agence de référence en la matière.

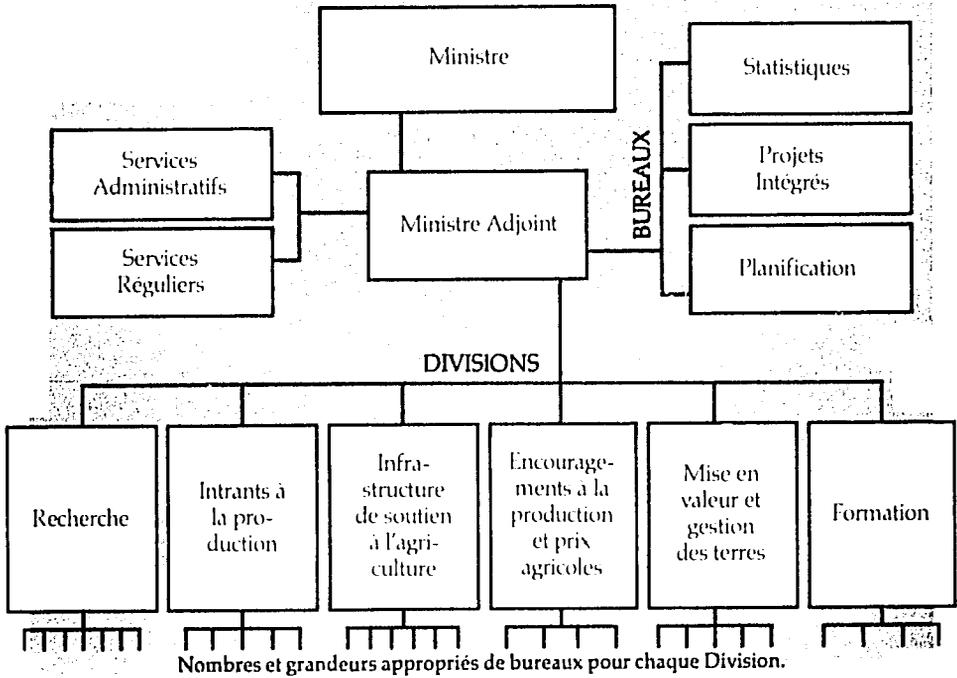
#### *Trois bureaux spéciaux*

En plus de ces six principales divisions, un ministère de l'agriculture a besoin de trois bureaux spéciaux. Le premier devrait être un *bureau des services de statistiques*.

Les statistiques agricoles sont un outil fondamental pour la prise de décision au niveau du ministère. Elles peuvent être améliorées de deux manières. Tout d'abord, une analyse rigoureuse peut être menée afin de déterminer quels types de statistiques sont réellement nécessaires. Ensuite, les données qui ont été recueillies dans le passé mais qui ne sont pas utiles devraient être tout simplement éliminées. Afin d'accélérer la croissance agricole, les données statistiques importantes sont généralement celles qui concernent la production agricole globale et les statistiques spécialisées; nécessaires à chaque agence agricole. Bien que les statistiques spécialisées soient collectées dans les meilleures conditions par les Divisions qui les utilisent, toutes les statistiques de la production agricole - et certaines statistiques spécialisées - peuvent être le plus efficacement collectées, analysées et publiées par un bureau des services de statistiques.

Un autre bureau spécial dont chaque ministère de l'agriculture a besoin est un *bureau des projets intégrés*. Sa tâche est de collaborer à des projets dans lesquels plus d'un service du ministère est impliqué.

**Proposition d'un Schéma d'Organisation  
MINISTRE DE L'AGRICULTURE**



Adaptation de "To Create a Modern Agriculture"  
avec l'autorisation de l'"Agricultural Development Council"

Certains projets, tels que les programme de développement par production et les projets de développement régional intégré, ont besoin d'une grande autonomie afin de faciliter l'expérimentation et d'aboutir à une collaboration entre les différentes activités de soutien à l'agriculture. Puisque les services agricoles du ministère de l'agriculture ne sont pas habitués à collaborer entre eux, des agences indépendantes - chacune avec leur propre personnel dans les domaines de la recherche, de la vulgarisation, du crédit, de l'irrigation, et d'autres spécialisations - sont fréquemment créées afin d'administrer de tels projets. Ceci prive, en retour, les services agricoles gouvernementaux d'une possibilité de participer dans les activités les plus productives et les plus dynamiques du développement agricole. De plus, la nature indépendante des projets spéciaux les empêche de trouver leur place dans le processus budgétaire normal.

Un *bureau de projets intégrés* peut traiter de ces problèmes. Il peut encourager la participation des services agricoles gouvernementaux aux activités de projets intégrés. Il peut assurer un certain équilibre entre l'autonomie du projet et la responsabilité des services agricoles du ministère. Il peut également trouver les moyens d'inclure les projets spéciaux dans la procédure budgétaire globale. Pour chaque type de projets, il pourrait y avoir un comité consultatif national, mais l'administrateur en charge de chaque projet devrait être membre du bureau des projets intégrés.

Un troisième bureau spécial devrait être responsable de la planification agricole. Des procédures améliorées de planification sont examinées ci-dessous, mais pour mener celles-ci à bien, chaque ministère de l'agriculture a besoin d'un *bureau de planification*.

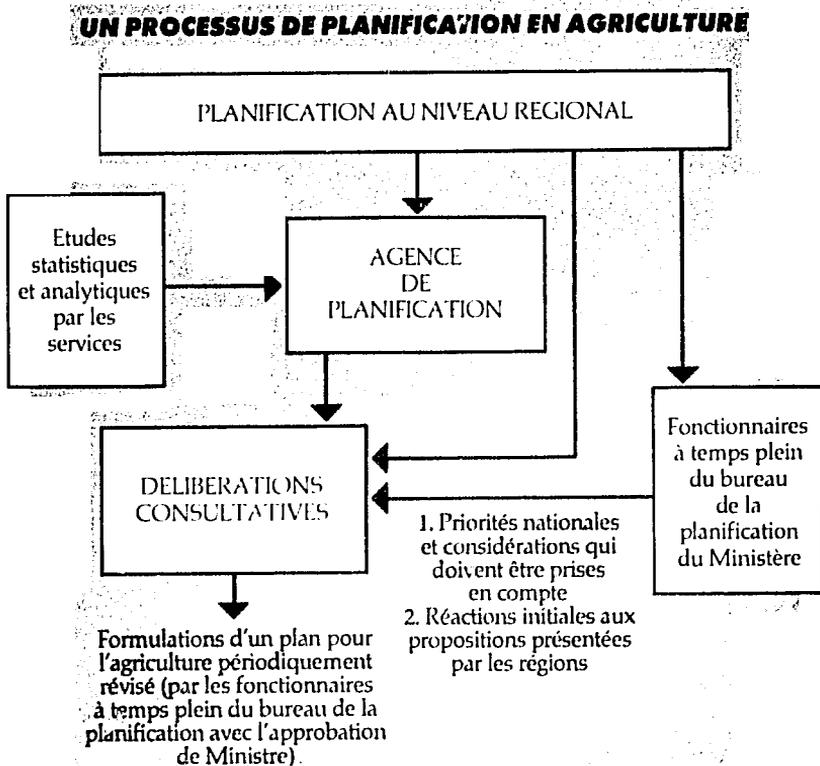
#### **4. L'amélioration de la planification agricole**

Dans certains pays, la planification agricole n'est guère plus qu'un énoncé d'objectifs généraux et une allocation de fonds mais avec très peu de considérations concernant la manière dont ces objectifs doivent être atteints. Dans d'autres pays, elle consiste à établir des budgets pour les services agricoles du secteur public. Mais l'allocation de fonds n'est seulement qu'un aspect de la planification et n'en constitue pas le plus important. La planification doit comprendre, dans le détail, ce qui doit être accompli dans chaque région, qui est chargé de le faire et comment cela doit être exécuté compte tenu du calendrier des opérations, des ressources financières et de la main d'oeuvre disponible.

Pour être effective, la planification de l'agriculture doit se faire dans un cadre plus large et ne doit pas envisager seulement les activités conduites par le ministère de l'agriculture, car certaines actions importantes pour le développement agricole sont également assurées par d'autres ministères. De plus, même au sein du ministère de l'agriculture, la planification doit aller au-delà de celle relative à la seule croissance de l'agriculture car certaines actions ministérielles font en réalité partie du processus de la production agricole au sens strict, telles que la réglementation des marchés, la vérification des semences, la protection des cultures etc.

Enfin, quel est le type de planification le plus approprié? En premier lieu, un plan pour chaque région agricole est essentiel si l'objectif est de développer l'agriculture à partir des diverses ressources et en fonction des besoins les plus urgents de chaque partie du pays. L'établissement des plans par région peut s'appuyer au départ sur les besoins prioritaires de chacune d'elles. Toutefois, étant donné que les besoins pour l'ensemble des districts seront plus importants que les ressources financières et la main d'oeuvre disponibles, les plans par régions agricoles devront être ajustés de manière à être compatibles avec les ressources disponibles.

Ensuite, étant donné que chaque activité prévue dans un plan doit être exécutée par une agence ou un service particulier, tous les bureaux et toutes les divisions du ministère de



Adaptation de "To create a Modern Agriculture"  
avec l'autorisation de l'"Agricultural Development Council"

l'agriculture ainsi que ceux d'autres ministères ou agences dont les actions ont une implication sur le développement agricole, doivent participer à la planification. Chaque service ou agence devrait indiquer dans quelle mesure il lui est éventuellement possible de répondre aux besoins ou aux souhaits exprimés dans telle ou telle région pour une période à venir bien définie. En faisant cette évaluation, certains services auront à prendre en considération le coût des opérations et les besoins en main d'oeuvre qui leur seront nécessaires pour apporter ainsi leur contribution à la réalisation du processus de production, et à l'accélération de la croissance de l'agriculture.

En troisième lieu, les priorités nationales qui ont des implications allant au-delà de celles relatives au développement agricole, doivent être prises en compte. Inclure celles-ci dans le processus de planification devrait relever de la responsabilité du bureau de planification du ministère.

Un processus de planification (voir schéma) qui prend en compte les précédentes considérations se présente comme suit:

1. Il débute tout d'abord par la préparation, au niveau de chaque région, d'un plan préliminaire qui tient compte des besoins spécifiques des zones à potentialité de croissance immédiate et future et ceci dans les limites géographiques de chaque région.
2. Par la suite, chacune des six divisions du ministère calculera comment elle pourra au mieux répondre à tous les besoins exprimés dans les plans préliminaires des régions, elle estimera les coûts et donnera son appréciation sur les priorités à accorder parmi les besoins exprimés par chaque région.
3. Simultanément, le bureau de planification réunira tous les plans préliminaires par région afin de comparer le coût relatif des propositions émanant de chaque région ( les phases 2 et 3 prennent toutes deux en compte au départ, la totalité des requêtes de toutes les régions agricoles, mais les critères appliqués pour émettre un jugement seront différents. Dans la phase 2, chaque service estimera la part des requêtes auxquelles il lui est possible de

répondre en collaboration avec les autres services. Dans la phase 3, le bureau de planification comparera les coûts des activités proposées pour chaque région afin d'estimer si l'on obtient une répartition équitable des ressources disponibles pour le développement entre les différentes régions agricoles du pays).

Une fois ces étapes franchies, un plan final pour l'agriculture devrait être formulé par des sessions de délibération consultative présidées par le ministre de l'agriculture. Le groupe de délibération devrait être constitué de fonctionnaires à temps plein du bureau de planification, des chefs de division du ministère et de son bureau de projets intégrés, de 6 à 12 représentants régionaux des intérêts de chaque région agricole et de représentants d'autres ministères ayant des responsabilités associées à celles du Ministre de l'agriculture au niveau du plan. La tâche de ce groupe consisterait à proposer des modifications afin d'aligner le plan sur les possibilités techniques, les objectifs, les stratégies et les ressources financières disponibles à l'échelle nationale.

Les participants à ces délibérations devraient recevoir un document provisoire élaboré par les membres permanents du bureau de planification ainsi que les propositions préliminaires formulées par les régions, les divisions et les bureaux du ministère, et qui ont été utilisées par le bureau de planification comme éléments de base pour la préparation du document provisoire.

Après les délibérations, des décisions finales devraient être prises par le ministre de l'agriculture assisté du personnel de son bureau de planification.

### **5. L'adoption de procédures opérationnelles plus efficaces**

Comme pour les modèles d'organisation, les procédures administratives et de fonctionnement sont l'héritage d'une époque où les changements étaient très lents. Ces procédures ne sont plus appropriées à la situation actuelle où des changements rapides deviennent à la fois un objectif et une condition préalables. Il est difficile d'instaurer de nouvelles procédures, mais il est indispensable de les moderniser si l'on veut que les programmes agricoles impriment un rythme plus rapide au développement de l'agriculture.

Plusieurs types de changements sont nécessaires, certains sont suggérés par les fonctions essentielles de stratégies administratives énoncées plus haut, d'autres changements nécessaires relèvent de procédures opérationnelles de routine:

- Des procédures qui permettent de maintenir les instruments de la production, les équipements scientifiques, les machines agricoles et les véhicules dans de bonnes conditions de fonctionnement sont extrêmement importantes ainsi que le sont celles qui facilitent les voyages et les déplacements du personnel ou l'acquisition de nouveaux équipements et de fournitures. Toutes procédures permettant de faciliter la mobilité entre institutions, laboratoires, régions agricoles et exploitations individuelles sont également très importantes, en particulier dans le domaine de l'agriculture.
- Les politiques fiscales doivent être régulièrement révisées afin de permettre aux administrateurs des divisions et des divers bureaux, d'avoir plus d'autorité pour procéder à des réajustements budgétaires parmi les différents éléments des programmes et pour redistribuer des dépenses non budgétisées de manière à faire face à des événements imprévus. Un fonds de réserve, même peu important, à prévoir pour chaque service agricole, serait très utile à cet effet.
- Les communications plus rapides doivent être assurées entre le siège central des institutions et leurs unités locales en vue d'accélérer les opérations sur le terrain .
- Les transactions et les communications entre le ministère de l'agriculture, le ministère des finances et l'institution centrale de planification doivent souvent être rationalisées.
- Les conditions de rédaction des rapports doivent être simplifiées et révisées périodiquement en vue d'encourager "la communication vers le haut" pour que les administrateurs puissent tirer un meilleur parti des suggestions formulées par leurs subordonnés.
- Des changements de forme dans l'établissement du budget annuel sont souvent souhaitables de manière à identifier plus clairement les dépenses relatives à des projets ou programmes individuels.
- Les procédures pour le recrutement, la rémunération et la promotion du personnel nécessitent des modifications de manière à intéresser et à retenir les personnes les plus compétentes et à faciliter la promotion des jeunes les plus méritants à des postes de responsabilité.

Ces suggestions sont données à titre d'exemples. Nous ne pouvons en donner d'autres car les situations sont très différentes d'un pays à l'autre et les mesures à prendre dans chaque pays diffèrent également. Toutefois, au delà des dispositions à prendre pour accroître les capacités professionnelles et le rendement au travail, le développement de procédures opérationnelles plus efficaces est certainement le meilleur moyen d'améliorer la performance des institutions gouvernementales responsables du développement agricole.

### **6. L'utilisation de styles d'administration appropriés**

Finalement, la performance des services agricoles gouvernementaux peut souvent être améliorée en adoptant de nouveaux styles d'administration - styles qui se basent davantage sur la manière de diriger et moins sur l'exercice de l'autorité.

Le style colonial d'administration est basé entièrement sur l'autorité. Les règlements spécifient les tâches et les administrateurs prennent appui sur ceux-ci pour prendre des décisions et pour dicter à leurs subordonnés ce qu'ils ont à faire. Ceci suppose que les administrateurs connaissent mieux que quiconque ce qu'il y a lieu de faire. Par contraste, l'administration au service du développement exige une adaptation continue à des situations nouvelles et les membres du personnel apprennent bien plus à travers l'expérience acquise que par les administrateurs eux-mêmes. En conséquence, un bon administrateur au service du développement encourage un tel style de gestion car très rapidement son expérience et celle de son personnel s'intègrent dans un même mode de travail.

De plus, un bon administrateur au service du développement s'assure constamment que son personnel dispose de tout ce dont il a besoin pour accomplir son travail dans les meilleures conditions. En d'autres termes, il s'efforce de faciliter le travail de ses collaborateurs. Dans un projet en Inde, un administrateur de haut rang avait pour titre "Sathi-Intizam", ce qui signifie "le compagnon pour les arrangements". Il avait de l'autorité mais n'en abusait pas. Il participait à des réunions bi-mensuelles de son personnel au cours desquelles des décisions relatives au programme étaient prises en commun, son rôle devenant celui d'un "animateur". Dans une telle situation, le sentiment d'autorité de l'administrateur responsable face à son personnel

s'estompe au profit d'un sentiment de "camaraderie" dans lequel chacun apporte aux autres sa participation et sa part de responsabilité.

Un administrateur doit avoir de l'autorité mais la question cruciale est de savoir comment l'exercer. Conduire ses collaborateurs dans une atmosphère de confiance mutuelle se révèle tellement plus productif que l'exercice de l'autorité n'a plus de raison d'être.

### **S'approcher du Modèle: Engagement Total et Mise en Oeuvre Progressive**

Le troisième moyen - l'amélioration de l'efficacité des services agricoles - ouvre la voie à des possibilités de la croissance agricole dépassant de loin celles dont disposent les programmes de développement par production ou les projets de développement régional intégré.

Certains des moyens d'action suggérés plus haut sont relativement faciles à instaurer; d'autres le sont beaucoup moins. Si l'application de tous ces moyens d'action est certainement très bénéfique, leur mise en oeuvre simultanée n'est néanmoins pas absolument indispensable. Une attention plus grande à l'accroissement des capacités professionnelles du personnel peut être prise sans attendre que d'autres mesures soient envisagées.

Un bon départ peut être apporté par des mesures relativement simples de nature à obtenir de meilleures performances de la part du personnel, en veillant à ce que chaque agent dispose des équipements et fournitures dont il a besoin, à ce que le personnel de terrain ait des moyens de transport suffisants, à ce que les chefs de service visitent fréquemment les opérations de terrain et à ce que les réunions de personnel se tiennent régulièrement afin de donner à chacun le sentiment de participation. Bien que cela ait été réalisé dans certains pays, il est souvent plus difficile de consentir à des encouragements d'ordre financier, mais des efforts pour y parvenir ne doivent pas pour autant être ajournés.

L'établissement de styles d'administration appropriés à

chaque service agricole peut se faire sans attendre que d'autres améliorations soient mises en pratique.

De nouvelles procédures opérationnelles internes à chaque service agricole ou au sein du ministère de l'agriculture lui-même, peuvent être engagées rapidement. Des procédures qui impliquent la participation d'autres ministères sont certes plus difficiles mais des efforts dans ce sens ne doivent pas être retardés.

Les efforts en vue d'établir une méthode de planification agricole plus efficace peuvent être commencés au stade de la planification qu'il est nécessaire d'engager au niveau de chaque région agricole en y associant les agriculteurs et les représentants des services agricoles et des agences locales responsables du développement de l'agriculture.

Des changements d'organisation, en particulier ceux qui impliquent des modifications dans les attributions ou les responsabilités entre divers ministères, sont sans doute les plus délicats à entreprendre et dépendent fortement de l'habileté politique du ministre de l'agriculture. Les possibilités d'accomplir des changements nécessaires peuvent surgir à des moments imprévus et le ministre devrait toujours être prêt à s'en saisir immédiatement.

En conclusion, un engagement total et une mise en oeuvre progressive dans l'action constituent les deux démarches fondamentales et essentielles à la réussite du développement des institutions et de la croissance de la production dans le domaine de l'agriculture.

# Références Bibliographiques

## Introduction

Hopper, W. David. "The Essentials for Payoff in Agriculture". In *Readings in Agricultural Administration*, edited by A.T. Mosher and G.P. Wood, pp. 215-224, New York: Agricultural Development Council, 1980.

Mosher, A.T. *Creating a Progressive Rural Structure: To Serve a Modern Agriculture*. New York: Agricultural Development Council, 1969.

Mosher, A.T. *Getting Agriculture Moving: Essentials for Development and Modernization*. New York: Praeger, 1966.

Mosher, A.T. *To Create a Modern Agriculture: Organization and Planning*. New York: Agricultural Development Council, 1971.

Wortman, Sterling, and Cummings, Ralph W., Jr. "The Basic Strategy". Chapter 10 in *To Feed This World*, pp. 233-270. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

## Programmes de Développement par Production

Benor, Daniel, and Harrison, James Q. *Agricultural Extension: The Training and Visit System*. Washington, D.C: World Bank, 1977.

Borlaug, Norman E. "National Production Campaigns". In *Strategy for the Conquest of Hunger: Proceedings of a Symposium*. New York: Rockefeller Foundation, 1968.

Byrnes, Francis C., and Byrnes, Kerry J. "Agricultural Extension and Education in a Changing World." In *Rural Development in a Changing World*, edited by Y.H. Landau and Raanan Weitz. Cambridge: MIT Press, 1971.

Centro Internacional de Mejoramiento de Maiz y Trigo. *The Puebla Project: Seven Years of Experience: 1967-1973*. Mexico City: 1974.

Ruttan, Vernon W. "Induced Innovation and Agricultural Development". *Food Policy* 2 (Aug. 1977): 196-216.

Sprague, Ernest W. *National Production Programs for Introducing High Quality Protein Maize in Developing Countries*. CIMMYT Translation and Reprint Series, no. 13. Mexico City: International Maize and Wheat Improvement Center, 1975.

Wortman, Sterling, and Cummings, Ralph W., Jr. "Toward Forced-Pace Campaigns". Chapter 8 in *To Feed This World*, pp. 186-226. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

### **Projets de Développement Régional Intégré**

Bathgate, John, ed. *Experiment in Extension: The Gaon-Sathi*. Bombay: Oxford University Press, 1956.

Centro Internacional de Mejoramiento de Maiz y Trigo: *The Puebla Project: Seven Years of Experience: 1967-1973*. Mexico City: 1974.

Harwood, Richard R. *Small Farm Development*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1979.

Khan, Akhter Hameed. "Reflections on the Comilla Rural Development Projects". Overseas Liaison Committee paper 3. Washington, D.C. American Council on Education, 1974.

Lele, Uma. *The Design of Rural Development: Lessons From Africa*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975.

Mayer, Albert; Marriott, McKim; and Park, Richard L. *Pilot Project, India: The Story of Rural Development at Etawah, Uttar Pradesh*. Berkeley: University of California Press, 1958.

Mosher, A.T. *Creating a Progressive Rural Structure: To Serve a Modern Agriculture*. New York: Agricultural Development Council, 1969.

Mosher, Arthur T. "Projects of Integrated Rural Development". Chapter 2 of *Thinking About Rural Development*, pp. 51-64. New York: Agricultural Development Council, 1976.

**Amélioration de l'Efficacité  
des Agences Agricoles  
Gouvernementales**

Benor, Daniel, and Harrison, James Q. *Agricultural Extension: The Training and Visit System*. Washington, D.C.: World Bank, 1977.

Mosher, A.T. *To Create a Modern Agriculture: Organization and Planning*. New York: Agricultural Development Council, 1971.

Mosher, A.T. *Serving Agriculture as an Administrator*. New York: Agricultural Development Council, 1975.

Waterston, Albert. *Development Planning, Lessons of Experience*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1965.