

HAÏTI

**PLAN D'INVESTISSEMENT POUR LA CROISSANCE DU SECTEUR
AGRICOLE**

SERVICES AGRICOLES ET APPUI INSTITUTIONNEL

ANNEXE 12

APPUI INSTITUTIONNEL AUX SERVICES PUBLICS AGRICOLES

ANNEXE 12

SERVICES AGRICOLES ET APPUI INSTITUTIONNEL

APPUI INSTITUTIONNEL AUX SERVICES PUBLICS AGRICOLES

TABLE DES MATIÈRES

A.	CONTEXTE ET JUSTIFICATION	1
B.	STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR	3
	Stratégie de développement sectoriel	3
	Interventions passées/ en cours avant le séisme	4
C.	OBJECTIFS ET RÉSULTATS ATTENDUS	5
D.	Description de l'Intervention.....	5
	Appui aux Centres régionaux de recherche/ formation/ développement	7
	Appui aux Directions départementales de l'agriculture (DDA)	8
E.	PROBLÈMES EN SUSPENS – RISQUES	8

ANNEXE 12

SERVICES AGRICOLES ET APPUI INSTITUTIONNEL

APPUI INSTITUTIONNEL AUX SERVICES PUBLICS AGRICOLES

A. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

1. La principale entité publique censée offrir des services d'appui à l'agriculture est le **Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR)** et les diverses institutions autonomes qui sont sous sa tutelle (parmi lesquelles : INARA, Institut National de la Réforme Agricole ; ODVA, Office de Développement de la Vallée de l'Artibonite ; INCAH, Institut National du Café d'Haïti ; BCA, Bureau de Crédit Agricole ; CNSA, Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire). À ces structures administratives il faut ajouter une quinzaine de Centres de recherche ou centres de formation plus ou moins actifs, localisés en province mais directement rattachés aux services centraux du Ministère (Recherche, Formation).
2. Le MARNDR est l'entité publique chargée de fixer les orientations sectorielles pour l'agriculture, piloter les investissements publics en faveur du secteur, coordonner les interventions des différents intervenants (ONG en particulier) et assurer un minimum de services de base notamment en matière de protection sanitaire et information sur le secteur. Le Ministère est structuré en 1 direction générale, 18 directions techniques et/ou unités centrales, 10 directions départementales (DDA) et cinq organismes autonomes (avec conseil d'administration et personnalité juridique) placés sous sa tutelle (INARA, ODVA, INCAH, BCA, CNSA).
3. Actuellement (en 2009), le MARNDR a un total d'environ 1500 employés,¹ pour la plupart fonctionnaires avec également quelques contractuels en particulier dans les services administratifs et financiers. Ce chiffre n'inclut pas le personnel des Unités d'Exécution de Projets² mises en place pour l'exécution des projets financés par les aides extérieures.
4. Environ les deux tiers du personnel du MARNDR sont employés dans les structures de terrain (DDA et organismes sous tutelle). Les Directions Départementales de l'Agriculture (DDA) coiffent les Bureaux Agricoles Communaux (BAC) censés fournir les services de proximité aux agriculteurs. Il y a un total de 140 communes en Haïti, mais seuls une quarantaine de BAC sont fonctionnels et leur distribution géographique sur le territoire ne reflète pas les besoins correspondants à la répartition des agriculteurs entre les différentes zones du pays.
5. Les principales difficultés et contraintes du MARNDR peuvent être synthétisées comme suit:
 - Un personnel peu adapté aux besoins : Les effectifs du Ministère de l'Agriculture sont surtout composés de personnel de soutien (employés sans qualification) et

¹ En 1997, avant l'application partielle du programme de réforme de la fonction publique mis en œuvre dans le cadre des mesures d'ajustement structurel, l'effectif total du Ministère était environ 2800 (2000 employés en 2004).

² Ces Unités d'Exécution de Projets, qu'elles soient localisées physiquement au MARNDR ou à l'extérieur, emploient principalement des consultants et, parfois, des fonctionnaires détachés du MARNDR. Le personnel de ces Unités d'Exécution de Projets est payé nettement au dessus des salaires de la fonction publique (environ le double) et les fonctionnaires détachés reçoivent un complément de salaire analogue.

dans une moindre mesure, d'ingénieurs agronomes. Les cadres de niveau intermédiaire (techniciens), essentiels pour un travail de proximité avec les producteurs, sont en nombre très inférieur aux cadres de niveau supérieur. La pyramide des âges est également très défavorable, avec un nombre élevé de cadres proches voire ayant dépassé l'âge de la retraite;

- Un déphasage important entre la mission et les ressources : Depuis la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel dans les années quatre-vingt-dix,¹ le Ministère est positionné principalement comme une instance de régulation et de pilotage du secteur agricole, l'essentiel de la prestation de services et la mise en œuvre d'investissements devant être réalisée par des ONG, des organisations de producteurs ou des structures privées. Le Ministère est pour sa part censé concentrer ses efforts sur la gestion des biens publics liés à l'agriculture, comme l'information, la protection sanitaire et la planification et coordination des interventions des différents acteurs. Cette modification des rôles s'est avérée difficile à mettre en œuvre dans la pratique, avec un déphasage important entre la culture de l'institution et les habitudes de travail de son personnel, et le mandat qui lui est actuellement confié;
- Un système de planification et de pilotage particulièrement déficient : Si des efforts ont été réalisés ou engagés en matière de politique d'irrigation ou de protection sanitaire (quarantaine animale et végétale), les fonctions de coordination et de suivi-évaluation sont faiblement remplies par les services de l'État. Le manque de cadres spécialisés dans les domaines de la conception et de l'évaluation des politiques sectorielles, l'analyse de données, l'analyse de filières et dans le savoir faire informatique en général est considéré comme une grande faiblesse de l'institution; et
- Des ressources budgétaires limitées, un sous-équipement en moyens de déplacement et de bureau et un déficit en budget de fonctionnement notamment au niveau des structures déconcentrées (DDA/ BAC) pour pouvoir mener des actions de terrain, d'appui-conseil, etc. de manière autonome par rapport aux ONG intervenant sur le terrain.

6. Le secteur public a un rôle crucial à jouer dans la mise en place et le maintien d'un **système national efficace de protection zoo- et phytosanitaire**, notamment pour les activités relatives à l'épidémiologie-surveillance et aux structures de quarantaine. Le contrôle des maladies et ravageurs relève plutôt du secteur privé (agents vétérinaires, producteurs), mais doit aussi faire l'objet d'un appui par le secteur public (information, formation, coordination). De même, le secteur public a un rôle important à jouer dans le domaine de la **recherche-formation-vulgarisation**. Ceci nécessite une politique adéquate de recrutement, formation et rétention du personnel nécessaire au sein des structures publiques correspondantes.

7. Vers la fin des années 70 jusqu'au début des années 90, la recherche agronomique constituait un maillon très important du secteur agricole avec la création d'une vingtaine de **Centres de recherche/ formation/ développement** sous la tutelle du Ministère de l'agriculture. La coordination de ces centres était assurée par une entité du bureau central (CRDA), bien que certains d'entre eux jouissaient d'une relative autonomie décisionnelle. Ces structures qui se

¹ Auparavant, dans les années soixante-dix, le Ministère s'impliquait directement dans la production et la commercialisation.

spécialisaient dans différentes filières en fonction du milieu d'implantation, ont mis au point et diffusé des parquets techniques adaptés aux conditions des différents terroirs du pays. De plus ces Centres ont participé à la formation de nombreux acteurs intéressés au secteur agricole notamment, les producteurs, les étudiants, les cadres techniques supérieurs et intermédiaires.

8. En dépit de l'importance de l'agriculture, les services d'appui à la production qu'offraient les Centres de recherche sont quasiment absents aujourd'hui. Les Centres de recherche/ formation/ développement n'assurent pas à l'heure actuelle les missions pour lesquelles ils ont été créés par manque de programmes de travail, de budget de fonctionnement et de ressources humaines et matérielles. Ainsi la recherche agronomique et la vulgarisation au niveau du ministère de l'agriculture sont pratiquement nulles si l'on excepte quelques actions ponctuelles réalisées au niveau de certaines DDA (parcelles de démonstration).

9. La relance et la dynamisation de la recherche agronomique et de la vulgarisation agricole revêtent un intérêt fondamental pour le développement de l'agriculture en Haïti. L'expérience en développement rural en Haïti a montré que des progrès économiques et sociaux considérables ont pu être enregistrés dans les milieux où il y a eu un effort important de recherche/ vulgarisation et formation des communautés rurales. Une revitalisation de l'appareil de recherche est nécessaire pour continuer à délivrer des services appropriés au monde rural.

B. STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR

Stratégie de développement sectoriel

10. Le **DSNCRP (Document de Stratégie Nationale de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté)**, approuvé par le Gouvernement en novembre 2007, constitue le cadre d'orientation politique de référence sur la stratégie de développement et de croissance de l'économie haïtienne. Le DSNCRP présente le vecteur de croissance « Agriculture et développement rural » comme le principal levier pour relancer à court terme la croissance et réduire la pauvreté.¹ La matrice d'action du DSNCRP pour le secteur agricole comprend huit axes principaux, dont un axe prévoit de renforcer les structures d'appui à la production et les capacités institutionnelles du secteur agricole. La stratégie du DSNCRP dans ce domaine consiste à (i) promouvoir la recherche et la formation au bénéfice direct du développement agricole ; (ii) relancer les services étatiques de vulgarisation agricole ; et (iii) encourager une meilleure organisation des structures privées d'appui au secteur (renforcement des organisations paysannes, encouragement à la mise en place de plateformes de concertation).

11. Juste avant le séisme du 12 janvier 2010, le MARNDR abordait la phase finale de formulation et validation d'un document de **Politique de développement agricole 2010-2025**. Cette politique de développement agricole est en parfaite cohérence avec le DSNCRP. Un des ses axes stratégiques est le renforcement des services agricoles. En particulier, l'Etat s'engagera à élaborer et mettre en œuvre un programme intégrant les volets recherche, vulgarisation, formation et conseils techniques, dans l'optique d'en améliorer la coordination et de mieux valoriser les échanges et complémentarités entre chacun d'entre eux. Il s'agira notamment de (i) réhabiliter les Centres régionaux comme plateformes d'expérimentation/ formation/ conseil au service des DDA/ BAC et des autres partenaires (ONG et projets) en accord avec les besoins de chaque région ; (ii) développer les partenariats avec les instituts de recherche extérieurs (CIRAD, EMBRAPA, CGIAR, etc.), les organisations internationales, les universités et ONG ; (iii) faciliter les transferts

¹ Les quatre domaines-clés ou « vecteurs de la croissance » identifiés dans le DSNCRP sont respectivement l'agriculture et le développement rural, le tourisme, le commerce et l'industrie, les infrastructures.

de technologie appropriés notamment pour promouvoir des modèles de production intensifs, diversifiés, durables et respectueux de l'environnement (y compris les aspects relatifs à la gestion des bassins versants, l'agro-foresterie, la restauration des sols dégradés, etc.) ; et (iv) procéder à la réouverture des écoles moyennes d'agriculture et la création de nouveaux centres de formation (mécanique agricole, pêche et aquaculture).

12. Le MARNDR prévoit une réforme en profondeur du fonctionnement de ses structures à travers notamment la déconcentration effective de ses services de terrain, devant contribuer aux efforts plus généraux de décentralisation du pays. Dans le cadre de la décentralisation, les services administratifs et techniques déconcentrés seront appelés à appuyer les structures décentralisées notamment au niveau des communes en fournissant les compétences nécessaires pour leur permettre de remplir les fonctions qui leur sont dévolues. Au niveau central du MARNDR, l'intention serait de réduire le nombre de directions ou d'unités principales de 18 à seulement 10-12, tout en assurant un renouvellement de la pyramide des âges.

13. Le **récent séisme du 12 janvier 2010** a causé des dommages substantiels aux bâtiments du MARNDR au niveau central (Damien/ Port-au-Prince) et également la perte d'un noyau de cadres. Outre la reconstruction des bâtiments du Ministère, la priorité est donnée actuellement par le Ministère au renforcement de quatre directions centrales considérées comme essentielles (Administration et Finances, Direction des Infrastructures Agricoles, Approvisionnements en Semences et Intrants, Santé et Production Animale) et des DDA.

Interventions passées/ en cours avant le séisme

14. Les interventions en cours avant le récent séisme pour renforcer les capacités institutionnelles des services publics agricoles incluent principalement:

- un appui technique de la FAO pour aider à la formulation de la politique agricole;
- le projet DEFI financé avec l'aide de la BID se concentre principalement sur l'appui au développement économique de filières agricoles prioritaires. Il inclut également des financements destinés à renforcer les capacités de management stratégique du MARNDR, en particulier ses capacités à établir des priorités d'investissements et à en effectuer le suivi physique et financier (formations et assistance technique, équipements, mise en place de bases de données); et
- le projet RESEPAG en cours de démarrage avec l'aide de la Banque Mondiale prévoit d'aider le MARNDR à regagner sa capacité de pilotage des ressources publiques destinées au secteur agricole (formulation et coordination des politiques sectorielles et sous-sectorielles, amélioration de la capacité administrative et financière et de la gestion des ressources humaines) ainsi que la fourniture d'un appui aux services de vulgarisation et d'appui local aux producteurs dans deux zones pilotes (assistance technique et formation, renforcement des structures de services agricoles locales, établissement d'un registre des producteurs et prestataires de services et paiement d'incitations aux producteurs agricoles).

15. A travers les projets DEFI et RESEPAG, un total de quatre Centres régionaux de recherche/ développement bénéficient d'un appui significatif permettant de relancer leurs

activités. Un cinquième Centre est actuellement appuyé par la coopération brésilienne en liaison avec EMBRAPA.

C. OBJECTIFS ET RÉSULTATS ATTENDUS

16. Les investissements publics proposés pour renforcer les services publics agricoles ont pour objectif de fournir l'appui nécessaire aux opérateurs privés du secteur agricole pour leur permettre de mener leurs activités dans de bonnes conditions.

17. La mise en œuvre du plan de relance du secteur agricole nécessite un accroissement des capacités de suivi et d'exécution du Ministère de l'Agriculture (MARNDR). Les ressources mises à disposition pour promouvoir le développement du secteur agricole devront être utilisées, et les activités correspondantes exécutées, à un rythme accéléré par rapport à la situation qui prévalait avant le récent séisme.

D. Description de l'Intervention

18. Les interventions prioritaires visant à renforcer les services publics agricoles incluent notamment:

- l'appui institutionnel au MARNDR, déjà en cours dans le cadre des projets RESEPAG et DEFI et avec l'aide de la FAO, pour permettre la mise en œuvre effective des politiques sectorielles et la coordination des investissements publics dans le secteur agricole;
- le développement du cadre légal gouvernant le secteur (statut légal des associations d'irrigants et des groupements de producteurs, normes et procédures de contrôle de qualité des produits agro-alimentaires, etc.);
- le développement d'un système efficace de recherche-formation-vulgarisation s'adressant à l'ensemble des opérateurs ruraux, ainsi que la formation des cadres du secteur public agricole
- la mise en place et le maintien d'un système national efficace de protection zoo- et phytosanitaire.

Protection phytosanitaire et développement des cultures d'exportation

19. La pression sanitaire s'est considérablement accrue ces dernières années sur l'agriculture haïtienne avec le développement de maladies ou pestes spécifiques à certaines cultures et élevages stratégiques telles que la sigatoka noire (cercosporiose) sur la banane en plaine, le scolyte du café, le mildiou de la pomme de terre, la paille noire du riz, ou la cochenille rose de l'hibiscus. Par ailleurs, si les efforts d'intensification de la production dans certaines filières se concrétisent, celles-ci deviendront probablement plus sensibles aux attaques de prédateurs, qu'ils soient déjà présent en Haïti ou qu'ils risquent d'y être importés. La mise sur pied d'un système national de protection sanitaire apparaît donc comme une nécessité majeure pour toutes les filières rurales.

20. A court et moyen terme, l'accent sera mis sur les actions prioritaires visant notamment à assurer le contrôle de la mouche des fruits dans le cadre d'un programme

d'augmentation des exportations de mangue francisque, et le contrôle du scolyte du caféier. Les actions à envisager comporteront également des activités relatives au greffage et à l'extension des vergers de mangue, ainsi que la régénération caféière.

Contrôle de qualité et traçabilité

21. La valorisation des opportunités de marché offertes aux produits des filières rurales prioritaires, en particulier à l'exportation, passe de manière incontournable par la mise sur pied d'un système permettant de certifier (i) l'innocuité sanitaire des produits; et (ii) leur conformité à un cahier des charges donné. Le rôle de la puissance publique est de créer les conditions pour que de telles vérifications soient possibles, au moindre coût, et qu'elles soient jugées fiables par les acheteurs. Ceci passe notamment par l'établissement d'un laboratoire de référence reconnu (certifié internationalement) pour la réalisation des analyses physiques, chimiques et biologiques requises, et par la fixation et l'application des normes et procédures requises. Des efforts considérables ont été entamés avec la modernisation du laboratoire national de Tamarinier (MARNDR); il s'agira de poursuivre en ce sens et de faire en sorte que celui-ci soit reconnu comme laboratoire de référence. Des efforts devront également être poursuivis pour l'amélioration du cadre légal et la promotion de labels de qualité pour les marchés niches notamment à l'exportation.

22. La plupart de ces activités sont de nature transversale et viendront essentiellement appuyer la mise en œuvre des autres composantes du Plan d'investissement du secteur agricole. La majeure partie de leur financement est prise en compte dans les budgets des composantes correspondantes. Par exemple, les services zoo-sanitaires et phyto-sanitaires sont ainsi inclus respectivement dans les Composantes « Elevage » et « Développement des filières », tandis que l'amélioration du cadre légal des associations d'irrigants est incluse dans la Composante « Infrastructures rurales/ irrigation », etc.

23. Seules les activités non prises en compte dans les autres Composantes du Plan de relance sont détaillées ci-dessous. Elles incluent principalement:

- Un appui aux Centres régionaux de recherche/ développement, complémentaire aux interventions déjà prévues ou en cours; et
- Un appui aux DDA notamment pour améliorer leurs équipements et communications avec le siège du MARNDR.

Appui aux Centres régionaux de recherche/ formation/ développement

24. La recherche agricole et la diffusion des résultats sont essentielles dans le processus de production, de transformation et de conservation des produits agricoles ainsi que dans la gestion des ressources naturelles. Il est également nécessaire de promouvoir la recherche sur les biotechnologies agricoles afin d'exploiter au mieux les opportunités offertes par ces innovations pour en tirer le meilleur parti, tout en tenant compte de la biosécurité.

25. Concrètement, il s'agit de revitaliser et de restructurer un certain nombre de Centres de recherche/ développement, en vue de créer pour toutes les filières, des référentiels techniques transférables aux différents acteurs impliqués dans la production agricole. Quatre de ces Centres sont actuellement appuyés dans le cadre de projets en cours (DEFI/BID et RESEPAG/BM) et un cinquième par la coopération brésilienne. Pour obtenir un minimum de 10 centres fonctionnels (soit un par département), cinq autres Centres devraient être remis sur pied ou renforcés pour un coût total estimé à 3 million USD par Centre.

26. Ces Centres seraient appelés à devenir des pôles régionaux pour les activités de recherche-développement, dissémination des techniques (vulgarisation) et formation initiale et continue des cadres moyens du MARNDR ainsi que des agriculteurs et autres agents opérant en milieu rural (ex. artisans, gestionnaires de groupements). Des liens fonctionnels avec les DDA et BAC seront systématiquement mis en place, et l'entité centrale de tutelle des Centres renforcée.

27. Le mandat des Centres de recherche/ développement devra progressivement dépasser celui de la recherche agronomique et vulgarisation agricole pour aborder les problématiques plus larges du développement local (appui aux collectivités locales, appui au développement économique non agricole, gestion locale des ressources naturelles). Les Centres devront à terme répondre aux demandes en services publics de formation, information, recherche appliquée et appui-conseil dans les domaines suivants : (i) l'intensification agricole ; (ii) l'établissement d'alliances productives entre le secteur privé et les producteurs agricoles ; (iii) la formation d'autres opérateurs ruraux (métiers d'artisans, gestionnaires de groupements, etc.) ; et (iv) la gouvernance locale. Outre les liens à établir avec les autres entités au niveau local (DDA et BAC, ONG et autres projets, collectivités locales, etc.), chaque Centre devra porter un domaine d'excellence qui lui est spécifique et pour lequel il deviendra un pôle de référence au niveau national. Ces centres sont alors la clé de voûte de la nouvelle stratégie de subventions à l'accès à des paquets techniques améliorés que le Ministère de l'agriculture teste en 2010 avec des financements de la Banque Mondiale et de la BID.

28. La formation professionnelle agricole est envisagée en appuyant la mise en place de trois grands dispositifs de formation : la formation de base (à travers les centres régionaux), la formation de nouveaux cadres intermédiaires (par la réhabilitation et la réouverture des écoles

moyennes d'agriculture : Ecole Moyenne d'Agriculture de la Vallée de l'Artibonite (EMAVA), Ecole Moyenne de Développement de Hinche (EMDH), Ecole Moyenne d'Agroforesterie (EMAF), Ecole Moyenne d'Agriculture de Damien, Ecole Moyenne de Production et de santé Animale, et la poursuite de la formation de cadres supérieurs (niveaux licence, maîtrise et doctorat). 20 millions pour la remise en fonctionnement des écoles moyennes et le perfectionnement des cadres.

29. Les DDA/ BAC et autres acteurs de la filière, y compris la société civile et les organisations de producteurs, devront être associés à la définition (puis à l'exécution et au suivi-évaluation) des actions de recherche/ développement/ formation à mener dans les Centres. Sur le plan institutionnel, tout en conservant leur rattachement à la tutelle du MARNDR, les Centres pourront jouir d'une autonomie financière et administrative, avec un conseil d'administration ouvert à la société civile (organisations de producteurs), aux collectivités locales et au secteur privé.

Appui aux Directions départementales de l'agriculture (DDA)

30. Outre les interventions prévues ou en cours et les montants et activités inscrits dans les différents domaines d'intervention décrits dans les autres Composantes du Plan de relance, un appui spécifique est nécessaire aux structures déconcentrées du MARNDR, notamment les DDA, pour améliorer leurs équipements et communications avec le siège du MARNDR (coût total estimé à 5 millions USD). Cet appui devrait être accompagné d'une restructuration et consolidation du réseau des BAC, afin que leur distribution géographique reflète les besoins correspondant à la répartition des agriculteurs dans les différentes zones du pays.

E. PROBLÈMES EN SUSPENS – RISQUES

31. Le renforcement des services publics essentiels pour appuyer le développement agricole nécessite une politique adéquate de recrutement, formation et rétention du personnel national nécessaire au sein des structures publiques correspondantes.

32. Ce renforcement devra tenir compte de la nécessité d'assurer à terme la durabilité des activités à caractère pérenne. Ceci requiert une bonne coordination entre les bailleurs de fonds, sous l'égide du MARNDR, afin de (i) assurer un équilibre entre les différentes interventions, en tenant compte des priorités nationales plutôt que des préférences individuelles des bailleurs de fonds ; et (ii) éviter la mise en place de structures à mandat et vocation publique dont les coûts récurrents, à terme, seraient trop élevés pour être pris en charge par le budget de l'Etat.

Résumé des coûts

	million USD
appui aux Centres régionaux de recherche/ développement (5 Centres)	15.0
appui aux DDA	5.0
Formation des cadres	20.0
TOTAL	40.0