

54726

ATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
LIMITEE

E/CN.4/SWCD/INF.5  
19 septembre 1969

Original : FRANCAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
Conférence régionale sur une politique  
harmonisée de développement rural en Afrique  
Moshi (Tanzanie), 13-24 octobre 1969

RAPPORT NATIONAL - NIGER

M69-2359

UN ASPECT DE L'HARMONISATION DE  
POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL AU NIGER :  
LES ZONES D'ACTION INTEGREE

Présentation générale du pays

I. Situation géographique du Niger

Le Niger se trouve dans la zone tropicale sèche de l'Afrique occidentale, à 700 km environ de l'Océan Atlantique. Il s'étend entre 11° 37" nord et 23° 33" nord, 0° 06 est et 16° du méridien du Greenwich.

Les frontières du Niger sont artificielles en général. Au nord le Niger est limité par l'Algérie, au nord-est par la Libye, à l'est par le Tchad, au sud par le Nigéria, au sud-ouest par le Dahomey, à l'ouest par la Haute-Volta, au nord-ouest par le Mali.

La superficie du Niger est d'environ 1.287 kilomètres carrés.

II. Climatologie

Pays tropical sec, le Niger connaît deux saisons principales :

De juin à octobre, une saison pluvieuse variable en intensité selon l'année et la région. En moyenne, il tombe de 15 mm dans l'extrême nord du pays à 700 mm dans le sud.

D'octobre à juin, une longue saison sèche, tempérée toutefois de décembre à mars par une fraîcheur nocturne (saison froide) et des "pluies dites de mangue" (petites pluies très fines en janvier, février). L'harmattan souffle pendant toute la saison sèche du nord-est au sud-ouest.

III. Hydrographie

Le problème d'eau au Niger reste primordial. La forte insolation (près de 3000 heures/an) et la rareté des cours d'eau permanents compliquent davantage ce problème.

Le Niger ne dispose que d'un fleuve permanent : le Niger. Il traverse la partie ouest du pays sur 500 km de la frontière du Mali à la frontière avec le Dahomey. Diverses terrasses et cuvettes ont pu être aménagées : Saga 800 ha, Tillakeina, Firgoun, etc. D'autres sites de barrage y sont identifiés : Koulou, Nékrou, région du W.

Les Dallols sont d'anciens affluents du Niger et se présentent actuellement comme des zones d'épandage des eaux de pluie ou de zones humides en de vastes mares temporaires; leur largeur varie de 5 à 20 km : Dallol Bosso de Filingué à Birni Gaouré, Dallol Maouri, Dallol Fogo, Dallol Boboye, etc.

Les Goulbis et les Maggias, cours d'eau permanents il y a quelques milliers d'années, ne connaissent actuellement qu'un écoulement annuel. Leurs vallées sont particulièrement fertiles, Maggia (Tahoua), Goulbi de Maradi.

Le bassin du Tohad. Le Niger ne possède que la partie nord-ouest du lac, soit une superficie de 3000 km<sup>2</sup>. Le lac est alimenté par la Komadougou, venue des plateaux de Baoutchi au Nigéria, le Logone et le Chari.

Le réseau fossile de l'est, complètement recouvert de sables dunaires, ne laisse que deviner deux anciens oueds qui drainaient peut-être la région entre l'Aïr et le Djado, et se dirigeaient au sud vers le lac.

#### L'AGRICULTURE

L'activité agricole principale au Niger consiste en une agriculture de subsistance. En effet, les principales cultures de base - mil, sorgho, niébé et maïs - servent surtout à la consommation locale. Quelques cultures commerciales - arachides et coton - et l'exploitation du cheptel apportent un appoint monétaire au monde paysan. L'agriculture et l'élevage occupent près de 80 pour 100 de la population nigérienne.

Les problèmes de l'agriculture dans ces conditions sont immenses, et de leur solution dépend tout le développement du pays; car en l'absence des gisements miniers exploitables à court terme le développement économique ne peut être axé que sur l'agriculture. Mais il faut aussi au préalable "préparer l'outil essentiel à cette action", à savoir "le paysan" et son milieu. C'est dans ce sens qu'une expérience d'intégration d'actions des services techniques en milieu rural a été lancée en 1966. Cette étude vise à décrire simplement le mécanisme de cette expérience encore en cours.

## INTRODUCTION

A son origine (1966), l'action intégrée n'a été conçue que comme une simple méthode de travail. Plusieurs services intervenaient sur le terrain et s'adressaient au même paysan, en termes souvent contradictoires, en ordre dispersé. On a donc tenté dans un premier temps de coordonner ces interventions : à cette fin, l'action intégrée a recherché un programme annuel commun, dans le cadre du plan de campagne, chaque service conservant cependant son caractère propre. Ce fut le début d'une intervention concertée des services pour les rendre plus efficaces dans leurs rôles de soutien des populations.

Mais les techniques de planification se perfectionnant au niveau central, la notion même de programmation a atteint le niveau d'exécution (1967 et surtout 1968) : le plan de campagne n'apparaît alors plus que comme la tranche annuelle d'une programmation quadriennale. Ce fut la seconde étape.

Enfin, troisième étape d'un processus essentiellement empirique, les limites des possibilités de l'encadrement et de réceptivité des paysans furent très rapidement perçues : en ce qui concernait l'encadrement, de multiples facteurs rendaient le succès problématique (motivations, absence d'esprit d'initiative, maîtrise des techniques insuffisante); du côté des paysans, d'autres facteurs bloquaient ou freinaient tout progrès (méfiance, échecs passés, structures traditionnelles, âge des cadres, etc.).

Ceci conduisit à une reconsidération des problèmes de formation (création du B.C.P.T.C. en 1966, réforme de l' I.P.D.R. en 1967, réorientation du bureau de la formation des cadres en 1967 et surtout en 1968) et des méthodes de vulgarisation.

### Etape de recherche des données de base :

Chaque plan de campagne intègre des thèmes de progrès choisis en tenant compte des problèmes importants du moment et du lieu.

Les premières opérations de vulgarisation agricole (équipes charrettes, fongicide, champs de démonstration, traction asine) ont pour but immédiat l'accroissement du revenu familial résultant d'une amélioration de la production. De même les opérations de vulgarisation économique (marchés autogérés et actions de formation économique) ont pour but immédiat la constitution d'une épargne collective, qui permettra ultérieurement un auto-investissement. Mais il s'agit bien là d'une première étape dans le progrès. Cette étape suppose la reconnaissance précise de la situation de départ et des besoins qu'elle reflète, le repérage des leaders dans les populations, pour d'abord les renseigner et ensuite obtenir leur collaboration, mise en œuvre de petits projets sélectionnés de telle sorte que des résultats soient rapidement acquis. L'opération, traitement des semences, est l'exemple même d'un petit projet mettant en œuvre de faibles moyens et permettant des résultats rapides.

Enfin cette phase doit permettre de déceler le personnel de terrain compétent, de le former et de le tester.

Cette première étape suppose certaines conditions de base :

En effet :

- a) La connaissance de la situation de départ suppose une enquête préalable, avec le concours de cadres en service dans l'arrondissement, et avec l'appui des responsables départementaux. Cette enquête est appelée : recherche des données socio-économiques de base.

Un projet mis au point par le bureau de la formation de la promotion humaine, il y a un an, concernait huit des neuf arrondissements. Difficilement exploitable dans sa première version expérimentée à Tanout, ce projet est actuellement repris et précisé. Mais il est évident que sans cette connaissance précise de la situation locale de départ, un programme sérieux de développement et de vulgarisation est délicat à mettre en oeuvre.

- b) Pour guider et diriger l'action, on a besoin de leaders. Ceci a été possible par la structure d'animation mise en place. Les réseaux d'animateurs et de regroupements de villages animés, permettent le passage aisé de l'information. La collaboration de paysans leaders, devient une réalité au niveau des marchés autogérés arachidières. Elle commence à prendre corps en vulgarisation agricole, où certains acceptent d'être des volontaires de la démonstration (équipes charrettes, champs de démonstration pour semences sélectionnées et engrais).
- c) La vulgarisation agricole n'a pas encore fait la preuve de sa valeur, et n'est pas acceptée sans réserves, tant par les dirigeants du pays, que par les populations intéressées.

Cependant, de nombreux indices montrent que nous approchons de la phase de croissance et d'expansion des opérations de développement de la production.

Etape d'expansion :

Si la tendance a été jusqu'ici de ne traiter d'abord que des problèmes mineurs, cela provenait d'une part, des difficultés qu'éprouvent les cadres à découvrir les questions plus importantes, et d'autre part du souci de certains responsables à différents niveaux de :

- a) dégager les cadres techniques de la routine caractérisant leurs activités;
- b) mettre au point une méthode d'intervention et la parfaire;

- c) montrer des résultats et gagner la confiance des paysans intéressés, comme des responsables politiques et administratifs, tout en redonnant confiance aux cadres de terrain concernés.

Un certain nombre de principes appliqués par les services intéressés, notamment dans le domaine de la coordination des moyens (véhicules), et dans la stratégie de la vulgarisation, ont donné des résultats incontestables.

Mais les chances du succès final de l'action intégrée se situent dans l'affrontement de problèmes de développement au niveau du terroir de la collectivité rurale élémentaire. Les problèmes apparaissent alors immenses, et ne peuvent être abordés que dans le cadre de programmes d'opérations de longue portée. Il en est de même pour les programmes de vulgarisation technique et économique qui en découlent, ceux-ci s'élargissant continuellement et parallèlement aux progrès des populations concernées. Les résultats sur le terrain seront d'autant plus probants que :

- a) Les cadres auront la vision exacte des objectifs;
- b) L'analyse des goulots d'étranglement dans la situation locale actuelle, les solutions techniques proposées par l'encadrement, les méthodes employées pour y parvenir, et les résultats escomptés, auront été discutés avec les populations intéressées et notamment avec leurs leaders.

Tout ceci suppose un programme de développement rural; il est ici compris comme le développement de la production au sens large ainsi que les actions en amont et en aval de cette production (et recouvre des problèmes tels que l'organisation du terroir et le type d'exploitation), vers lesquels tous les efforts doivent tendre.

#### Unité d'action :

Il est indispensable que toute action de développement fasse l'objet d'un effort et d'engagements communs et que chaque action entreprise fasse partie intégrante d'un plan global.

#### Géographie de l'action intégrée : le découpage en zones

Rappelons que l'action intégrée suit l'implantation en milieu villageois de pôles d'animation autour desquels s'élaborent des structures socio-économiques (les regroupements de villages animés). Après cette première démarche du service de l'animation rurale, l'action intégrée est rendue possible par une densification des services techniques, débouchant sur la mise en place de structures coopératives, et sur l'élaboration de programmes de vulgarisation technique et de vulgarisation économique.

Or, dans un même arrondissement coexistent, la plupart du temps, deux types de zones :

- a) Des zones où l'action du service de l'animation a abouti à la constitution de regroupements de villages animés (les R.V.A.). Les animateurs se réunissent régulièrement dans le village centre du R.V.A. et chaque R.V.A. comporte une assemblée de délégués de village au sein de laquelle peuvent être discutés tous les problèmes relatifs à la campagne agricole depuis sa préparation jusqu'à la commercialisation de la production. Enfin, R.V.A. et les coopératives se réajustent réciproquement (collaboration des services U.N.C.C. et animation rurale).
- b) Des zones non encore abordées par le service de l'animation rurale, et dans lesquelles les possibilités de dialogue et de contact sont limitées aux seules structures traditionnelles. Donc, dans un même arrondissement coexistent deux types d'intervention totalement différents : l'un fait appel à des méthodes basées sur la participation, l'autre à des méthodes basées sur l'encadrement diffus. Ceci a pour conséquence qu'un même chef de service au niveau de l'arrondissement peut avoir un double secteur d'activités : des activités se situant dans le cadre de l'action intégrée qui coordonne l'ensemble des programmes, quels que soient leurs financements, et des opérations se situant en dehors de ce cadre, menées de façon isolée, et en fonction des moyens humains et financiers encore disponibles.

A l'extrême peuvent coexister deux programmes distincts et les autorités administratives et politiques locales ne se sentent concernées que par ce qui est financé sur le budget des collectivités territoriales.

#### Les structures d'intervention administrative et l'action intégrée

Tant à l'échelon départemental qu'à l'échelon d'arrondissement, l'expérience a confirmé la nécessité d'un responsable opérationnel, chargé d'assurer la coordination. La désignation de ce coordinateur a été laissée à l'initiative du Préfet et du sous-Préfet : le niveau central s'est contenté de suggérer la nomination du responsable de l'agriculture au niveau départemental, et du responsable du service de l'animation, au niveau arrondissement.

Les raisons invoquées en 1966, tant par le Ministre de l'économie rurale que par le Commissariat général au développement, pour justifier l'existence de tels responsables et les propositions faites à l'époque demeurent toujours valables.

De même au niveau de l'arrondissement, nombreux sont les sous-préfets qui suivent le déroulement des opérations prévues par le plan de campagne, et jouent de plus en plus le rôle qui doit être le leur : contrôle, soutien et coordination de l'action des différents chefs de service.

### Structures de participation et action intégrée

Celles-ci, créées par la loi, sont :

A l'échelon départemental, la Commission consultative départementale.

A l'échelon arrondissement, le Conseil et la Commission consultative d'arrondissement.

Les directives générales pour le plan de campagne 1967 "laissaient à chaque sous-préfet l'initiative de présenter le programme de campagne au Conseil d'arrondissement". C'était là une première tentative du niveau central pour intéresser réellement et efficacement les structures mises en place par la réforme administrative au développement rural de l'arrondissement. Il faut reconnaître que cette latitude n'a été suivie d'aucun effet. A ceci, deux raisons peuvent être invoquées :

- a) Le niveau national a trop restreint les responsabilités du Conseil d'arrondissement, accréditant ainsi involontairement l'idée que l'action intégrée est une action d'intérêt général, gérée directement par le pouvoir central et pour laquelle les pouvoirs locaux ne prennent aucune décision.

En effet, les directives de 1967 ne permettaient qu'une intervention a posteriori du Conseil d'arrondissement, et pour avis seulement.

- b) Les sous-préfets n'ont pas suffisamment pris l'habitude de solliciter l'avis de leur Conseil d'arrondissement, et d'en tenir compte.

Or, deux événements sont venus en 1968 modifier profondément les données du problème :

Tout d'abord, le renouvellement des conseils d'arrondissement en mars 1968, ensuite un mandat confié au bureau de la formation des cadres de la promotion humaine pour la formation des conseillers d'arrondissement.

Pour que l'action intégrée devienne non seulement coordination des moyens, mais aussi intégration réelle et efficace des programmes quels que soient leurs financements, il devient nécessaire :

- a) D'associer les conseillers d'arrondissement à toutes les phases de l'action, depuis l'élaboration du plan de campagne jusqu'à son évaluation. Mais ceci suppose l'association du conseiller d'arrondissement au travail des équipes de terrain, de même que sa présence à toutes les réunions convoquées tant au niveau du village centre du R.V.A. (structure socio-économique), qu'au niveau de la coopérative ou de sa section (structure économique).

- b) Que le niveau central entreprenne auprès de tous les conseillers d'arrondissement, par le canal du bureau de la formation des cadres de la promotion humaine, une campagne d'information pour justifier la concentration des efforts dans les arrondissements, efforts programmés en fonction d'impératifs économiques, budgétaires et d'encadrement.

### La formation

Deux bureaux de formation assurent cette fonction :

Les ingénieurs formateurs du bureau commun de perfectionnement technique (Ministère de l'économie rurale) chargés de la conduite des stages de perfectionnement technique des cadres d'arrondissement, et des cadres de terrain.

Les formateurs du bureau de formation de la promotion humaine (Commissariat général au développement) chargés de la formation des cadres d'arrondissement, en matière de programmation du développement et d'initiative économique.

Deux remarques s'imposent :

- a) Les deux bureaux ont un public commun : les chefs des services d'arrondissement de l'agriculture, des eaux et forêts, de l'élevage, de l'animation, de l'U.N.C.

Le formateur du Ministère de l'économie rurale intervient en plus, au niveau des agents de terrain.

Le formateur de la promotion humaine intervient en plus sur les cadres d'arrondissement de l'enseignement et de la santé et a reçu mandat pour la formation des conseillers.

- b) La décentralisation suscitée par la réforme administrative et les méthodes de travail préconisées dans les zones d'action intégrée commandent une formation à double aspect.

Premier aspect : acquisition des connaissances nécessaires à la bonne exécution des tâches.

- Bureau de formation de la promotion humaine : formation administrative et formation à la recherche des objectifs, études et programmes.
- B.C.P.T. du Ministère de l'économie rurale : formation aux techniques agricoles et de vulgarisation. En ce qui concerne les activités de ce dernier bureau, le perfectionnement technique est surtout ressenti par les cadres d'arrondissement comme l'apprentissage "du nouveau"; presque tous croient connaître la vulgarisation et pour répondre à cette attente sans trop s'éloigner

des préoccupations de la campagne agricole, il faut présenter la vulgarisation d'une manière plus systématique et la relier à des notions d'organisation du travail, de psychologie et de développement.

Deuxième aspect : tout fonctionnaire étant agent de développement, il doit être à même d'assurer :

- des relations efficaces à l'intérieur des structures administratives et hiérarchiques;
- des relations adaptées avec la population, pour promouvoir le développement parmi elle.

Il s'agit là d'un apprentissage au travail en équipe, à la coordination, au contact avec les populations, etc., formation touchant à la personnalité, mais à propos des tâches quotidiennes.

C'est sur ce second aspect que les deux bureaux s'adressant aux mêmes cadres, se recouvrent. Et, en l'absence d'unification des actions de formation, ce chevauchement entraîne des pertes de temps, des doubles emplois, des interventions désordonnées et une diversité de formation.

Par ailleurs, dans la mesure où les cadres projettent des opérations d'expérimentation et de vulgarisation de leur propre initiative avec un contrôle a posteriori du département, il devient nécessaire pour les ingénieurs du B.C.P.T. de développer les outils de réflexion, d'organisation, de pédagogie, propres à faciliter des projets cohérents. Cela touche au premier aspect de la formation, mais accentue le risque de confusion entre les activités des deux bureaux.

#### Le fonctionnement des services

Nous essayerons d'aborder le fonctionnement interne des services, c'est-à-dire de rapprocher et de souligner ce qui, dans les méthodes de gestion propres à chacun d'eux, nous paraît aller dans le sens de la réforme administrative.

L'administration publique du Niger est un facteur essentiel du développement. Afin d'éviter les outrances d'une concentration excessive (accumulation des problèmes et engorgement du niveau central, découragement des cadres, diminution du sens de responsabilité), la réforme administrative a prévu, sous le niveau central, un échelon déconcentré.

De même, pour apporter une réponse institutionnelle au problème fondamental de la participation, condition première d'un développement véritable, la réforme administrative a prévu à la base un échelon décentralisé.

Départements et arrondissements sont des échelons déconcentrés du niveau national. Le rôle de conception est prépondérant pour l'échelon départemental. Le rôle d'exécution est prépondérant pour l'échelon arrondissement.

Rappelons que la décentralisation c'est le transfert, la délégation à un agent de l'Etat, d'un pouvoir de décision détenu par le sommet de la hiérarchie; mais la hiérarchie conserve l'initiative.

L'arrondissement est aussi un niveau décentralisé. Rappelons que dans la décentralisation, les pouvoirs sont non seulement délégués, mais dévolus. La hiérarchie abandonne certains de ses pouvoirs à ce niveau tout en conservant un droit de regard. La loi a personnalisé l'arrondissement en une collectivité territoriale à laquelle a été conféré un pouvoir de décision sur les affaires locales.

Les services techniques du Ministère de l'économie rurale (agriculture, élevage, eaux et forêts, génie rural), la promotion humaine, l'Union nigérienne de crédit et de coopération, ne sont pas des services décentralisés, c'est-à-dire à la charge des arrondissements. Cependant, ces services bénéficient de la décentralisation en étant les maîtres d'oeuvre de certaines opérations d'intérêt local financées sur les ressources budgétaires locales.

#### CONCLUSIONS

Tout n'est pas parfait : mais ces imperfections ne sauraient être passées sous silence. Au contraire, elles doivent permettre de mieux dégager les obstacles inévitables dans toute expérience débutante et notamment faire prendre conscience à tous les responsables qu'il ne peut y avoir de politique concertée du développement rural sans l'abandon de certaines parcelles d'autorité. A plus forte raison dans un pays qui a opté pour une politique de participation populaire, dont le succès dépendra pour une large part de la nature et du succès des relations entre les cadres et la population, c'est-à-dire finalement, dans la confiance mise dans le paysan nigérien.

L'action intégrée, on l'a vu, n'est qu'une tentative d'harmonisation de politique de développement rural par l'intégration des actions des différents services en direction du monde rural. Trois campagnes se sont écoulées. Les résultats préliminaires sont acquis. Des obstacles ont fait leur apparition. Le tout conjugué conduit à des réformes de structure au cours du 2ème plan. Néanmoins, il est prématuré de donner un avis définitif sur ces résultats.