

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : LAUCOIN, Guy

Titre : « La gestion des aménagements hydro-agricoles au Niger : analyse et bilan d'un processus de participation provoquée », *Revue Développement et Civilisations*, n° 51, pp. 21 à 31

Editeur : IRFED, Paris

Date : Janvier-Mars 1973

La gestion des aménagements hydro-agricoles au Niger

Analyse et bilan d'un processus de participation provoquée

par Guy Laucoin (*)

C'est à partir de l'année 1967 qu'a pu se dessiner une véritable politique des aménagements hydro-agricoles au Niger. Sans vouloir minimiser l'importance, ou l'impact, des projets antérieurs, il faut admettre que les premiers périmètres irrigués, implantés parfois depuis fort longtemps, ne ressortaient pas d'une action concertée relevant d'une politique bien définie; il s'agissait dans la plupart des cas de réalisations en voie d'abandon, reprises ou maintenues par l'administration et les structures d'encadrement locales et donnant lieu à des interventions essentiellement techniques, trop isolées ou trop ponctuelles pour avoir valeur d'exemple.

Les problèmes relatifs à la mise en valeur et à la gestion des aménagements allaient surgir dans toute leur acuité en 1967 par suite de la mise en œuvre d'une première série de réalisations situées à la fois dans la vallée du fleuve Niger et à l'intérieur du pays, dans le département de Tahoua. Malgré le recours de principe à certains textes fondamentaux, élaborés entre-temps, telle la loi 60-28 qui définissait les bases et les orientations coopératives des aménagements, l'insuffisance des dispositifs et des méthodes d'intervention devait rapidement conduire à des impasses; les faibles rendements, les gaspillages d'eau, les impayés nombreux et le désengagement des paysans n'étaient pas seulement dûs à l'inadéquation de certaines techniques ou de certains types de réalisations.

Les mises au point effectuées au début de l'année 1969 devaient se concrétiser par l'installation d'une structure de mise en valeur spécifique, au sein de l'Union Nigérienne et de Coopération (U.N.C.C.) (1), l'organisme auquel avait été confiée cette mise en valeur.

Avec l'appui de deux experts de l'I.R.A.M. (1) spécialement chargés des problèmes d'animation des aménagements (2), l'élaboration d'une véritable stratégie d'implantation caractérisée par des modes de vulgarisation et de gestion convenant mieux aux aménagements, et la mise en place de structures d'encadrement appropriées allaient entraîner un redressement rapide de la situation.

Le programme d'aménagement qui reprenait une nouvelle vigueur après avoir failli tourner court devrait prendre son plein développement dans les années à venir. Les résultats acquis ont en effet permis d'attirer l'attention des organismes de financement tout en orientant les choix vers des réalisations mieux adaptées aux conditions locales.

(*) L'auteur, qui a séjourné six ans au Niger, s'est trouvé confronté dès 1967 aux problèmes d'animation des aménagements avant d'être intégré au Service des Aménagements où il occupa successivement les fonctions de responsable régional à Tahoua et de Chef de service à l'échelon national.

(1) U.N.C.C. : l'Union Nigérienne de Crédit et de Coopération est divisée en plusieurs services correspondant aux activités de l'établissement (voir infra).

I.R.A.M. : Institut de Recherche et d'Application de Méthodes de Développement, 49, rue de la Glacière, Paris 13^e. La Promotion Humaine recouvre l'ensemble des services de l'animation au Développement.

(2) Les deux experts de l'I.R.A.M., détachés de la Promotion Humaine, furent immédiatement nommés responsables régionaux du Service de Gestion des Aménagements Hydro-agricoles, ce qui marque bien la prééminence qui fut donnée dès lors aux problèmes de participation; auparavant l'encadrement était exclusivement de formation et de compétence technique.

Faire le bilan de la gestion des aménagements hydro agricoles au Niger, c'est d'abord analyser l'évolution d'un type d'intervention fortement marqué à son début par une conception dirigiste du développement. Cette évolution ne s'est pas faite sans mal, les justifications de toutes sortes — et en particulier les résultats techniques et économiques — n'ayant pas toujours suffi à effacer les contradictions qui ont sans cesse affecté la politique d'aménagement. En présentant une méthode d'analyse globale qui vise à interpréter tous les phénomènes relatifs à l'implantation d'un aménagement, on peut espérer décourager les préjugés qui fondent ces contradictions.

1 — CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DES AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRICILES NIGÉRIENS

Sur le plan juridique, les aménagements sont régis par la loi 60-28 du 26 août 1962 qui fixe un cadre de mise en valeur et de gestion, l'orientation coopérative étant fortement marquée. Dans la réalité, la loi fut peu ou mal appliquée, les décrets d'application promulgués en 1968 relevant d'un parti-pris de juridisme inapte à satisfaire et à cerner les exigences d'un système en continuelle évolution (1).

Un tel fondement de l'action, défini a priori, n'a fait qu'alimenter les divergences, les options contenues dans les textes étant délibérément écartées ou librement interprétées pour servir des convictions parfois opposées. C'est toujours les convictions particulières des techniciens qui ont prévalu, la loi agissant tout au plus en tant que principe, notamment en 1969 quand il a fallu détourner tout le dispositif d'intervention pour l'engager sur les voies de la participation et de la coopération.

Cette conception dirigiste du développement qui cherche à délimiter les contours de l'action en imposant des modèles étrangers conduit rapidement à la confusion et à l'impasse. Il eut mieux valu commencer par poser des hypothèses et fixer des directives générales visant à expérimenter des « maquettes » propres à chaque type d'aménagement pour dégager un ensemble de règles permettant une véritable normalisation. C'est à la suite d'une telle démarche que les textes réglementaires ont dû être révisés et complétés en 1972.

Les directives fondamentales exprimées par les premiers textes en vigueur concernent plus particulièrement la question foncière et la gestion des aménagements. Il est notamment prévu que les terres aménagées, immatriculées au nom de l'Etat, doivent être redistribuées au terme d'un processus classique d'expropriation.

L'immatriculation n'a jamais été consommée officiellement. Elle pourrait devenir nécessaire en intervenant suffisamment tôt pour interdire les transactions foncières qui apparaissent dès lors qu'un terroir est en voie d'aménagement. Ces transactions qui traduisent les premières réactions des paysans ont eu tendance à s'amplifier ces dernières années; qu'il s'agisse de refus ou d'adhésion, elles conduisent toujours à un morcellement des exploitations qui perturbe les enquêtes de pré-attributions et multiplie le nombre d'ayants droit. Dans certains cas il a pu suffire d'un arrêté administratif pour y mettre un terme.

Quoiqu'il en soit, l'aménagement est toujours perçu comme appartenant à l'Etat. Ce qui est sous-entendu aujourd'hui a pu être exprimé à l'origine par des exhortations tapageuses au travail et à la discipline, ce qui n'était peut-être pas de bonne stratégie. Cette propriété s'exprime en réalité par le fait que les investissements consentis ne

(1) Dans une certaine mesure, on a retrouvé sur les aménagements les méfaits du juridisme relevant de modèles extérieurs signalés par Dominique Gentil dans sa thèse sur « les coopératives nigériennes ». (Mais la loi a pu être appliquée strictement pour régler certains litiges relevant, entre autres, de prises de position caractérisées de certains milieux politiques ou administratifs. Cela fut rarement le cas).

donnent lieu à aucun remboursement; les aménagements réalisés au titre de l'aide extérieure ne sont pas amortis, le capital n'étant pas récupéré mais autant que possible maintenu en état.

On connaît les lenteurs et les exigences, en particulier financières, d'une procédure d'expropriation qui aurait notamment supposé une enquête par voie administrative et l'indemnisation des propriétaires; aussi elle n'a jamais pu être appliquée dans les formes prescrites. Il a été jugé préférable d'agir par compensation pour éviter le recours aux indemnités, les attributaires étant exclusivement choisis parmi les exploitants d'origine à la suite d'une procédure d'agrément tenant largement compte de l'avis des intéressés. Dans certains cas, et généralement sur proposition des ayants-droit, des volontaires nécessaires ont pu obtenir un droit d'usage sur les aménagements.

Les enquêtes agro-économiques, qui doivent fournir une image complète de la situation initiale pour préparer les attributions, n'en restent pas moins nécessaires. Mais débarrassées de tout souci de formalisme, elles peuvent être menées dans les meilleures conditions possibles en engageant immédiatement la participation des paysans (1).

Remarquons que le remembrement et la réattribution des terres ne répondent pas uniquement à un parti pris de justice sociale ou d'efficacité économique résultant d'une valorisation du capital foncier; conçus de la sorte il aurait été difficile d'engager les paysans à y participer. Ils sont rendus obligatoires par le fait que l'aménagement impose une configuration nouvelle au terroir, entraînant des immersions importantes lorsqu'il y a un barrage, ou en permettant la récupération de sols qui étaient incultes sans irrigation. Cette réorganisation du terroir répond encore à un besoin fonctionnel; elle découle de la physionomie et des contraintes de fonctionnement propres à chaque type de réalisation. Remarquons que les remembrements partiels entraînent des ruptures d'équilibre qui affectent la totalité du territoire aménagé; s'ils ont dû être envisagés dans certains cas, quand les travaux d'aménagement se sont étalés sur plusieurs années, ils ont toujours provoqué de graves perturbations dans la mise en valeur des périmètres.

Cette nécessité du remembrement étant comprise, il était plus commode d'imposer un mode de répartition conduisant à une véritable réforme foncière puisqu'il donnait la prépondérance aux capacités de travail des familles. Ce critère qui a toujours prévalu a été progressivement élargi et modulé pour tenir compte de la situation globale des exploitations individuelles en visant notamment à assurer l'équilibre vivrier et économique de chaque famille. (Les paramètres habituellement utilisés étant les capacités de travail totales, les capacités de travail « fortes », en période de sarclage, et les capacités disponibles sur l'aménagement). Les droits antérieurs ont également pu entrer en ligne de compte pour éviter la pénalisation inconsidérée de certains propriétaires.

Les attributions doivent atténuer la rupture occasionnée par l'aménagement en préparant un nouvel équilibre des facteurs qui ont pu être affectés (facteurs fonciers, économiques et sociaux). C'est donc une opération primordiale et certainement la plus importante pour les paysans qui vont tester la valeur de l'intervention, et pour l'encadrement qui va éprouver les capacités d'« accueil » du milieu. Véritable compromis qui intéresse en premier chef les cultivateurs, elles doivent être dégagées au maximum des procédures administratives, l'accent étant mis en priorité sur la participation et

(1) Evidemment ce ne fut pas toujours le cas, les premières enquêtes effectuées obéissant à une rigueur toute administrative. C'est un nouvel exemple des divergences correspondant à deux époques et à deux types d'interventions différents, aussi pour alléger l'exposé on s'en tiendra aux options qui ont cours depuis 1969, quitte à faire de brèves allusions aux faits précédents qui seront mieux développés dans la troisième partie.

A qui incombait la réalisation des enquêtes? Cela n'avait pas été prévu et n'a jamais pu être déterminé avec exactitude. Elles ont d'abord été conduites, au gré des événements, par les services de l'animation rurale, des assistants techniques ou des sociétés d'études étrangères. Aussi pour engager l'action dans les formes prévues, l'organisme de gestion a rapidement pris cette activité à son compte en la confiant aux moniteurs exerçant sur les aménagements.

non sur les institutions. La création de commissions paysannes, qui agissent en tant que mécanismes de contrôle et de régulation (contrôle des enquêtes, réajustement des superficies affectées calculées en fonction des normes prescrites...), sera l'une des expressions de cette participation, les commissions administratives étant uniquement chargées du règlement des litiges qui peuvent subsister, tout en apportant la caution de l'Etat aux décisions préparées par les paysans.

Il est bien certain que cette participation a pu prendre des formes et une intensité différentes en fonction du contexte socio-politique. En particulier les structures foncières et les valeurs qui sont attachées à la propriété par la société entraînent une radicalisation plus ou moins poussée de la réforme, ce qui impose un type de stratégie pouvant évoluer d'une région à l'autre : quand ces valeurs sont proches des nouvelles normes — ou « valeurs » — de réattribution, rien ne s'oppose à l'adhésion des intéressés, ce qui n'est plus le cas quand elles s'en écartent. Malgré tout, le recours aux textes réglementaires et l'appui de l'administration d'autorité ne doivent pas empêcher un parti pris de participation qui peut toujours s'exprimer à des moments ou pour des opérations différentes ; s'il y a des contraintes ou des obligations « extérieures » sur lesquelles il n'est pas possible d'agir (le remembrement en tant qu'obligation, effectué dans les lignes prescrites), il y a aussi des choix et des décisions qui peuvent relever des paysans (procédures, et d'une manière générale gestion). Le dosage entre des modes d'intervention de caractère ou d'esprit différents (participatifs, informatifs, ou purement autoritaires) fut un des aspects de la stratégie employée.

Il faut dire que si le processus de participation a été prééminent, c'est parce que l'accumulation n'est pas le trait le plus marquant de la propriété foncière au Niger, du moins dans les secteurs où ont été implantés les aménagements. Les sociétés haoussa du département de Tahoua et les populations typiquement rizicultrices du fleuve fondent la propriété sur le travail plus que sur tout autre facteur (1). Les transactions sont rares (80 à 90 % de faire valoir direct dans les vallées de l'Ader-Doutchi-Magia qui comptent 8 périmètres aménagés), et dans ces conditions les réattributions ne visent qu'à rétablir l'équilibre qui existait déjà en obéissant sensiblement aux mêmes facteurs de répartition.

Les différenciations sociales et économiques sont plus marquées chez certaines fractions de la population Djerman du fleuve, qui fondent la propriété sur des valeurs de prestige. Dans certains cas le faire valoir direct n'affecte que 30 % des superficies exploitées. Les situations peuvent être très confuses vu l'imbrication des groupes ethniques, qui entretiennent des relations d'influence, et des classes sociales qui obéissent à des relations de dépendance fondées aujourd'hui sur le niveau d'occupation des terres (2). Mais en règle générale les terres appartiennent aux échelons supérieurs de la hiérarchie, qui peuvent être très puissants (chefferie cantonale, princes...) et il est difficile de pénaliser systématiquement les propriétaires sans s'aliéner la totalité de la population concernée. Les notables jouent partout un rôle de premier plan lors des attributions, et le compromis qui est toujours recherché résulte du souci des cultivateurs — et bien souvent de l'administration — de préserver la situation initiale (3). Néanmoins certaines exploitations ont pu être considérablement amputées — les réduc-

1) Un exemple : le métayer conserve son droit d'usage au-delà de sept années d'exploitation, la taxe de louage — réglée en nature — ayant tendance à s'atténuer.

2) Cas précis de l'aménagement de Karma, situé à proximité de Niamey, mis en service en 1972.

3) Souci des propriétaires... les autres ne peuvent que s'incliner. A Karma il n'était pas possible d'agir isolément sur les exploitants, non propriétaires, qui ne se rendaient pas aux attributions tant qu'un accord n'était pas trouvé avec la chefferie. Mais partout les propriétaires savent aujourd'hui que l'implantation d'un aménagement se traduit par la disparition de fait de leurs droits coutumiers, l'administration d'autorité appuyant en ce sens. La participation peut suivre des voies détournées... l'essentiel étant de ne pas se couper de la population en s'aliénant la chefferie. Une réforme foncière en soi n'était pas le but de l'opération : rappelons qu'elle ne répondait pas à des justifications sociales mais à des besoins techniques. Elle ne répondait pas non plus à une conscience politique qui se serait affirmée à quelque niveau que ce soit.

tions pouvant porter sur le cinquième des superficies possédées — sans que le niveau de production en soit affecté. L'application de cette règle de pondération, qui visait à maintenir les revenus familiaux, a toujours été recherchée.

Ajoutons pour finir que les terroirs aménagés — situés sur sols riches de fond de vallées ou dans les cuvettes inondables du fleuve — sont en général le siège d'une agriculture intensive caractérisée par des exploitations morcelées. La création d'un périmètre irrigué a toujours eu tendance à accentuer ce morcellement, les exploitations familiales étant volontairement éclatées entre chacun des membres des communautés familiales. Si c'est un trait commun de l'évolution actuelle des sociétés agraires, l'organisme d'encadrement a continuellement recherché à limiter ce phénomène qui complique le fonctionnement de l'aménagement en multipliant le nombre d'attributaires (1).

La gestion et la mise en valeur des aménagements peut être confiée à n'importe quel organisme public à condition qu'il respecte les principes et les règles prévus par la loi. La grande majorité des périmètres mis en service depuis 1967 sont gérés par l'Union Nigérienne de Crédit et de Coopération, les réalisations antérieures restant à la charge des services agricoles (2).

De par sa vocation, l'U.N.C.C. — qui dispose d'un appareil et d'une certaine expérience dans les domaines de la coopération, du crédit et de la commercialisation — est l'organisme le mieux à même de répondre aux options affirmées dans les textes. L'élargissement de ses activités a naturellement exigé la création d'une division spécialisée, l'encadrement étant généralement fourni par les services extérieurs (Agriculture, Génie-Rural, et éventuellement Animation rurale). Cette structure d'intervention, très centralisée au début, a été progressivement éclatée pour permettre une meilleure intégration des aménagements dans l'environnement local du développement.

Les parcelles aménagées doivent évidemment être exploitées en faire valoir direct, les bénéficiaires étant tenus de souscrire un contrat qui fixe les règles d'exploitation et les obligations de chacune des parties en présence. L'organisme de gestion, quant à lui, est en principe tenu de passer une convention de gérance avec l'Etat, cet acte établissant les compétences ainsi que la nature et la durée des prestations.

Enfin, le fonctionnement des aménagements donne lieu au paiement d'une redevance qui doit couvrir les frais de gestion et de maintenance des installations. La conception du système de redevance a rapidement évolué ; forfaitaires au début, et identiques pour chaque type d'aménagement, les charges financières ont été individualisées par la suite pour couvrir exactement les frais réels de fonctionnement au niveau de chaque périmètre. Conçu de la sorte, ce système pouvait favoriser la prise en charge de la gestion des aménagements par les exploitants eux-mêmes.

On ne peut clore ce chapitre sans présenter un résumé de la typologie des aménagements et des modes d'exploitation.

Les cinq périmètres situés en bordure du fleuve sont irrigués par pompage. D'une superficie totale de 700 hectares, ils sont de deux types : les aménagements de terrasses,

(1) La valorisation du capital foncier, et la valorisation des profits apportés par l'aménagement accroissent toujours l'individualisme ; les comportements communautaires et la solidarité sont plutôt la rançon de la pauvreté. Il faudra en tenir compte pour la création des coopératives, des mutuelles de crédit ou de toute autre forme d'organisation nécessaire au fonctionnement de l'aménagement.

(2) L'U.N.C.C., établissement public responsable de la promotion du mouvement coopératif et du crédit agricole a vu progressivement ses fonctions s'élargir dans le domaine de la production, par la prise en charge de la gestion des aménagements et de la vulgarisation de la culture cotonnière, puis par la mise en œuvre de certains projets régionaux de développement. On peut considérer que le service de l'agriculture s'occupe d'aménagements « particuliers » qui obéissent à des règles de gestion spécifiques. Pour ce type de prestations qui concernent surtout certains périmètres rizicoles, ce service bénéficie d'une aide massive de l'assistance technique chinoise. Enfin la création d'un office, qui reprendrait la gestion de tous les périmètres existants et qui étendrait ses compétences à la réalisation des travaux d'aménagement, est prévue dans un très proche avenir. Des structures de gestion particulières sont également prévues pour les périmètres dits agro-industriels (périmètres de canne à sucre sur le fleuve...).

irriguées gravitairement selon un réseau de canalisation d'un modèle classique, exigeant des coûts de fonctionnement élevés (plus de 50 000 CFA par hectare) qui imposent l'exécution de deux campagnes annuelles orientées vers des spéculations hautement productives. Divers problèmes techniques, et surtout l'absence de débouchés, ont pratiquement conduit à suspendre — ou à subventionner totalement — l'exploitation des deux seuls périmètres de ce type.

Les cuvettes rizicoles, partiellement inondables lors des crues du fleuve, sont aménagées en étant protégées par des digues et en général cultivées deux fois par an grâce à un pompage d'appoint. Les aménagements intérieurs sont fonction de la topographie du terroir ; l'endiguement simple est souvent complété par des cloisonnements supplémentaires qui peuvent aller jusqu'à la réalisation de casiers planés. Les investissements unitaires vont de 400 000 à 900 000 francs CFA par hectare, la priorité semblant devoir être donnée aujourd'hui aux cuvettes cloisonnées, selon les courbes de niveau, en biefs de grande superficie et non planés, qui donnent les meilleurs coefficients de rentabilité économique.

Les six autres aménagements, d'une superficie totale de 1 100 ha, situés à l'intérieur du pays, sont du type « retenue collinaire ». Ils sont constitués par un barrage en terre, permettant l'accumulation d'une réserve temporaire d'eau devant être déversée sur un périmètre situé à l'aval. Deux systèmes d'épandages de crues ont également été expérimentés sans donner de résultats très probants. Le coton et le sorgho ou le mil sont cultivés en assolement lors de la saison des pluies, les irrigations étant complémentaires. Diverses cultures maraîchères, choisies en fonction des possibilités du marché, viennent se substituer aux productions vivrières lors de l'inter-saison, les superficies cultivées étant fonction des disponibilités en eau.

Les spéculations ont toujours été imposées par les contraintes du marché. Elles sont en général connues des paysans et correspondent approximativement à leurs choix. Ajoutons que l'organisme de gestion a toujours recherché à appliquer des modes d'exploitation qui ne s'écartent pas trop du « possible » actuel du milieu, en rejetant momentanément certaines expérimentations de caractères aléatoires telles que les cultures fourragères.

On a pu dire enfin que l'accroissement des cultures spéculatives s'est fait au détriment des cultures céréalières et entraînait un déficit chronique de la ration alimentaire. Cette assertion n'est pas toujours fondée, les cultivateurs préférant eux-mêmes s'adonner aux cultures de rente qui apportent les plus-values les plus importantes. C'est encore une évolution normale qui pourrait être corrigée en mettant l'accent sur la vulgarisation des cultures vivrières, et sur une meilleure organisation des marchés céréalières.

2 — LA PARTICIPATION « PROVOQUÉE »

Qu'est-ce qu'un aménagement ? La question reste posée, ses caractéristiques fonctionnelles n'exprimant qu'un des aspects du changement apporté. Il reste à voir dans quelles conditions peut s'effectuer le changement.

Remarquons tout d'abord que l'aménagement fournit un moyen d'action privilégié ; c'est une opération ponctuelle, parfaitement circonscrite dans le temps et dans l'espace et dont les effets peuvent être aisément mesurés. Des techniques, des méthodes de vulgarisation et des types d'organisation pourront y être expérimentés mieux que partout ailleurs. Cette notion d'expérimentation doit néanmoins être maniée avec le maximum de prudence car elle engage le mode d'existence des paysans. On n'essaie pas des techniques, on ne teste pas des comportements, en imposant des modèles pour

étudier des réactions, mais on éprouve des mécanismes en collaboration avec les cultivateurs dans le cadre d'une pédagogie active. L'expérimentation n'est pas la finalité de l'action, elle en est peut-être une conséquence.

Ce n'est pas là l'essentiel. La différence qui peut exister entre les aménagements et les opérations de développement à caractère plus diffus ne réside pas non plus dans la spécificité des schémas technico-économiques mis en œuvre de part et d'autre. On caractérisera mieux l'aménagement en disant que cette différence provient de la nature même de la transformation apportée qui va imposer un type de stratégie particulier.

L'aménagement apporte un changement brutal et profond en touchant immédiatement les fondements de la société. A l'inverse des projets agricoles habituels qui agissent par le biais des techniques, il impose un nouvel outil en agissant directement sur le principal support de l'économie agricole : le capital foncier est valorisé par l'irrigation, les façons de faire et les relations entre le paysan et la terre sont bouleversées. Il y a donc rupture, et exclusion, puis réintégration — ou réconciliation — dans un nouveau système agraire.

Si ce nouveau modèle est préétabli — au moins dans ses fonctions — il ne constitue pas un tout qui résoudrait en lui-même tel ou tel aspect des problèmes de développement, mais il apporte ses propres contraintes qui devront être résolues avec l'appui des cultivateurs. Il devra donc être accepté, ce qui nous conduit à analyser la dynamique de l'action en recherchant les principaux leviers qui pourront favoriser le processus de changement.

Notons tout d'abord que la rupture consécutive à l'installation de l'aménagement va créer un vide et une disponibilité — les paysans sont en position d'attente « active » — qui permettront d'engager la participation dès le remembrement (1). Les réattributions, véritable test car elles constituent la charnière de l'opération, doivent ainsi fournir une base solide aux enchaînements futurs. Dès lors, le profit constituera le principal moteur du changement, la première campagne agricole étant conçue comme une épreuve qui doit fournir immédiatement les plus-values attendues pour maintenir l'adhésion des paysans. Il n'y a pas de vulgarisation agricole, dans le sens où on l'entend habituellement, mais adaptation à un nouvel outil ; il ne s'agit pas d'améliorer les techniques traditionnelles, ni d'imiter ou de reproduire des techniques modernes, mais il faut modeler de nouvelles façons de faire et préparer de nouvelles structures. Débarrassés du principal facteur aléatoire — l'eau —, ce qui diminue les risques et facilite les choix, les cultivateurs accepteront plus librement les modifications qui peuvent porter sur les autres facteurs de production.

En définitive, si on schématise l'intervention, on voit qu'il n'y a pas de correspondance directe entre son objet et les motivations exprimées, mais rupture — ou déséquilibre —, introduction — ou mieux « rencontre » — d'un nouveau système, mise à l'épreuve et recherche de l'efficacité : on reconnaît là les principaux caractères d'un processus de « participation provoquée » (2).

Dans de telles conditions, l'adhésion des cultivateurs ne sera possible que si l'on obéit à certaines exigences dont la moindre est une connaissance parfaite — et partagée —

(1) L'implantation d'un aménagement qui n'imposerait pas de remembrement supposerait certainement une stratégie radicalement différente. Il n'y aurait pas « rupture » à proprement parler.

(2) « Susciter la participation dans des cadres et pour des activités, au départ non définies par les participants eux-mêmes » A. Meister (« Participation, Animation et Développement »). Participation suscitée ou provoquée — les nuances peuvent être nombreuses — et les ambiguïtés ne manquent pas. Dans le cas d'un aménagement on pourra même estimer qu'il y a essentiellement provocation, dans le sens de mise à l'épreuve, et il faut une certaine subtilité d'intervention pour entraîner la participation. Dès le début les cultivateurs auraient plutôt tendance à exprimer un refus qui peut être dû à certaines contraintes sociales ou à des attitudes de repli devant l'importance du bouleversement apporté. « On ne pourra pas s'entendre, ne tenez pas compte de nos avis, c'est trop compliqué » telles peuvent être les premières réactions devant le remembrement.

des deux systèmes en présence (le milieu traditionnel et ses problèmes, l'aménagement et ses contraintes). Il faudra donc commencer par organiser la communication entre cadres et paysans pour engager un dialogue qui visera à concilier les interprétations et qui permettra de dégager les orientations de l'action. L'aménagement comme outil, la connaissance comme moyen, la participation comme moteur de l'action, tout cela peut paraître relever d'une certaine évidence. C'est oublier que la valeur et les résultats de l'intervention, ou mieux la « qualité » de la participation, reposeront essentiellement sur la valeur et l'attitude de l'encadrement.

La participation provoquée ne peut-être légitimée que si elle débouche sur des structures et un niveau de développement capables de s'entretenir par eux-mêmes. Un tel résultat permettrait d'atténuer l'opposition de principe qui existe entre la participation conçue en tant que moyen mis au service de l'efficacité, et la participation en tant que valeur, la première conception pouvant se hisser au niveau de la seconde. La multiplication — et le succès — d'opérations à caractère participatif pourrait favoriser l'éclosion d'un véritable mouvement qui cernerait mieux ses exigences et ses buts (1).

3 — HISTORIQUE ET BILAN DE LA GESTION DES AMÉNAGEMENTS

Un bilan sommaire de la gestion des aménagements pourra montrer, mieux que n'importe quelle autre considération, les résultats et les effets de deux conceptions d'intervention résolument opposées. L'analyse sera d'autant plus probante que ces deux conceptions se sont exprimées à des époques différentes.

Jusqu'en 1969, les préceptes et les éléments méthodologiques, et d'une manière générale les options, révélés jusqu'ici n'avaient généralement pas cours. Pourtant huit aménagements, d'une superficie moyenne de 40 hectares, étaient déjà mis en service.

La centralisation excessive des décisions qui voulait compenser la confusion sur le terrain, l'absence de structure spécifique d'encadrement, l'application de modèles rigides qui ne tenaient aucun compte des conditions locales, l'oubli des options coopératives qui aboutissait à délaissier les problèmes d'organisation paysanne, et d'une manière générale l'absence d'analyse des véritables problèmes posés par la création d'un aménagement, ont rapidement amené une succession d'échecs.

Lors des implantations, l'accent était plus particulièrement mis sur les caractères extérieurs et contraignants des aménagements (appartenance des terres à l'Etat, expropriation, discipline, obéissance aux directives...), ce qui explique les difficultés rencontrées pour la mise au travail des paysans; ces derniers arrivaient à croire qu'ils étaient obligés de travailler pour l'Etat et que les récoltes ne leur appartenaient pas. Partout ils ont rejeté l'intervention, l'absentéisme ne faisant qu'augmenter au cours des années. Partout les résultats sont restés très faibles et encore soumis aux aléas climatiques car les aménagements ne remplissaient pas leurs fonctions (2). Partout, enfin, les aménagements étaient sources de conflits, particulièrement aigus dans le domaine foncier, car les remembrements effectués par voie administrative n'avaient pas donné satisfaction, ou encore dans le domaine de la récupération du crédit, les charges ayant augmenté en proportion plus forte que la production.

L'incompréhension était la règle, chacun interprétant les échecs à sa guise. On a pu parler d'une trop forte concurrence des cultures traditionnelles (ce qui était vrai, mais

(1) Mais les paysans, et les institutions locales, ont-ils les moyens objectifs de participer au choix du site, au type d'aménagement ? Un tel choix supposerait un niveau de connaissances économiques et techniques et des moyens d'analyse qui n'existent pas encore à cet échelon. Rien ne prédispose à une telle démarche qui constituerait un véritable pari, les cultivateurs pouvant tout bien s'opposer à la réalisation du projet. Néanmoins les études d'avant projet qui doivent s'appuyer sur le maximum de facteurs peuvent tenir compte de leurs avis.

(2) Les rendements étaient du même ordre — et souvent inférieurs — aux résultats obtenus en culture traditionnelle. Dans certains cas, les rendements des cultures céréalières ont été presque nuls.

ce qui n'aurait pas dû constituer un obstacle), on a surtout porté des jugements de valeur pour tenter d'expliquer le comportement des paysans. Ce qui explique le paradoxe auquel on a pu arriver lors des premières mises au point effectuées en 1968 : alors que les options étaient réaffirmées dans le sens des textes en vigueur, l'accent était plus particulièrement mis sur la discipline et sur un renforcement de l'encadrement, les recours à l'administration d'autorité devenant de plus en plus fréquents.

Les premières tentatives sérieuses d'analyse remontent à 1969. Il n'est pas inutile de les évoquer pour comprendre la multitude de problèmes qu'avaient fait apparaître les deux ou trois premières années d'exploitation des aménagements :

Les problèmes fonciers qui tenaient à la procédure employée relevaient aussi de l'absence d'un plan d'attribution qui aurait tenu compte des conditions de fonctionnement des aménagements (nécessité du regroupement des cultivateurs). La situation parcellaire échappait souvent à l'encadrement et les cas de locations ou d'échanges se multipliaient. Lorsqu'il y avait des assolements, ils étaient toujours effectués au niveau des aménagements qui étaient découpés en trois grands blocs affectés à tour de rôle à des cultures différentes (cultures spéculatives puis cultures vivrières). Ce système qui accentuait le déséquilibre interne des exploitations favorisait les échanges de parcelles.

Divers problèmes agronomiques n'avaient pas trouvé de solution satisfaisante. Certaines portions des périmètres, situées sur sols compacts, jamais cultivées auparavant, donnaient des productions très faibles, partout la préparation des sols était insuffisante car les paysans n'étaient pas équipés en matériel agricole (1). Enfin les variétés de céréales qui étaient imposées n'étaient généralement pas adaptées aux conditions de culture.

Les paysans n'étaient ni organisés ni correctement formés, la formation portant sur les techniques et jamais sur la gestion. Les mêmes problèmes se posaient du côté des cadres qui n'avaient aucune expérience de la culture irriguée. Enfin le modèle de gestion employé ne permettait pas la moindre prise en charge des aménagements par les cultivateurs. Il obéissait à un souci constant de centralisation sans tenir compte des caractéristiques de fonctionnement des divers types d'aménagement et se concrétisait par le paiement d'une redevance forfaitaire.

Cette analyse a encore pu donner lieu à des interprétations différentes ce qui ne facilitait pas le règlement de la situation. Malgré le renouvellement apporté au dispositif d'encadrement en 1969 et malgré les nouvelles orientations qui seront données à la politique d'aménagement, les méthodes d'intervention resteront longtemps empreintes de contradictions.

C'est dans un tel contexte qu'intervenait, en 1969, la mise en service de l'aménagement d'Ibohamane, dans le département de Tahoua. Il s'agissait de la première réalisation d'envergure, la superficie du périmètre irrigué atteignant 750 hectares. Les conséquences d'un échec étaient encore accrues par le fait que les sources de financement commençaient à montrer une certaine lassitude. Aussi la définition d'une nouvelle politique d'intervention était nécessaire, cet aménagement devant servir de test et de lieu d'expérimentation pour la mise en œuvre d'une méthodologie nouvelle.

La mise en valeur d'Ibohamane ne pouvait, certes pas, bénéficier des résultats acquis antérieurement, mais il fallait en tirer les conséquences. En contrepoint avec ce qui a été

(1) L'organisme de gestion, comme pour beaucoup d'autres opérations, se substituait aux exploitants pour effectuer les préparations de sol. Le coût des prestations étant élevé, elles étaient réduites au strict minimum. Il faut ajouter que ces opérations s'effectuaient devant l'indifférence générale des intéressés.

dit dans l'analyse précédente, on peut énumérer les principaux aspects de la stratégie d'intervention (1).

Les études de milieu conduites par une équipe spécialisée ont débuté une année avant la mise en fonctionnement de l'aménagement. Elles visaient à fournir une image aussi complète que possible de la situation agraire et sociale en ne s'attachant pas aux seules enquêtes agro-économiques. Les paysans y étaient étroitement associés de même qu'ils furent associés aux réattributions conduites dans les formes décrites précédemment. Dès le remembrement l'accent fut mis sur l'organisation des paysans, ceux-ci étant regroupés par affinité pour occuper des secteurs autonomes sur l'aménagement. Dès le début, les exploitants ont participé à la gestion, ce qui supposait l'abandon des modèles appliqués jusqu'alors. A chaque étape il y eut discussion, formation, évaluation, les cadres de terrain étant formés conjointement avec les paysans.

Les résultats ont atteint les objectifs fixés la première année pour les dépasser lors de la seconde (2).

L'encadrement qui appuyait son action sur les structures paysannes était rapidement allégé. Les paysans, enfin, avaient accepté l'aménagement et on pouvait envisager une évolution rapide vers certaines formes d'auto-gestion.

La reprise en main des autres périmètres devait s'effectuer selon les mêmes principes, la méthode d'intervention débarrassée des contraintes d'expérimentation ayant été rapidement assouplie. Parallèlement l'ensemble du dispositif d'encadrement et les règles de gestion ont été progressivement réadaptés pour être normalisés et institutionnalisés en 1972. En particulier les structures d'encadrement ont été décentralisées pour pouvoir s'articuler avec les appareils régionaux de développement.

La consolidation du système s'est définitivement exprimée en 1971 et 1972 lors de la mise en valeur de deux nouveaux aménagements, les résultats obtenus ayant été parfois spectaculaires (3).

Malgré le redressement obtenu, le bilan de cinq années de gestion ne doit pas faire oublier certains échecs. Sur treize périmètres exploités, sept unités de faibles superficies restent subventionnées en totalité ou en partie; les conditions d'exploitation de ces aménagements qui tiennent au type de réalisation ne permettent pas d'aboutir à un seuil minimum de rentabilité, et il est exclu d'en faire supporter le fonctionnement par les cultivateurs.

Mais les résultats obtenus par ailleurs en matière de gestion auront permis de limiter une politique de subvention systématique, la participation de l'Etat ayant été réduite de moitié en 1972. Grâce à l'expérience acquise il sera désormais possible d'orienter les projets en toute connaissance de cause, la poursuite du programme d'aménagements ne devant pas se traduire par une augmentation des charges récurrentes qui incombent à l'Etat.

(1) Les caractéristiques de l'expérience d'Ibohama, étudiées sous l'angle de la stratégie et de la pédagogie de l'implantation et de la mise en valeur ont été largement développées par ailleurs — « Vers l'auto-gestion des aménagements au Niger » — Développement et Civilisations, n° 44.

(2) 2 tonnes de coton par hectare, 0,9 tonne de céréales en 1969, respectivement 2,6 tonnes et 1,7 tonnes en 1970. Et pourtant la mise en valeur se présentait dans les plus mauvaises conditions qui soient, les travaux étant échelonnés sur deux ans, la première tranche ayant été terminée deux mois après le début de la campagne agricole. A cette incertitude sur les dates on pourrait ajouter certaines incertitudes techniques et encore l'absence de plan parcellaire de la situation avant aménagement, les modifications et les restrictions apportées au parcellaire de l'aménagement, la présence d'une population réputée peu réceptive, les conflits entre villages, etc... On ne sait à quelle confusion aurait pu conduire le lancement de cet aménagement si l'encadrement avait été seul à affronter tous ces écueils.

(3) 6 tonnes de riz par hectare sur l'aménagement de Karma dès la première campagne alors que les objectifs de rentabilité fixaient le plafond de production à 3,5 tonnes/ha. 2,3 tonnes de coton par hectare à Guidan-Magagi mis en service en 1971 (objectifs 2 t/ha), entre 1,5 et 2,3 t/ha pour les autres périmètres cotonniers où les rendements atteignaient difficilement 1 t/ha avant 1969. Les rendements des céréales varient entre 0,8 et 1,7 t/ha.

4 — PERSPECTIVES ET LIMITES DE LA GESTION ACTUELLE

Les problèmes essentiels qui concernaient l'implantation et la gestion des aménagements ayant pu être réglés il était possible d'envisager un élargissement de l'action en suscitant d'autres types d'activités (1). Mais avant toute chose la consolidation du dispositif interne d'organisation doit déboucher sur une prise en charge encore accrue de la gestion des périmètres par les exploitants. La stagnation dans une phase semi-dirigiste qui n'évoluerait pas dans des formes propices à un véritable processus de coopération risque en effet d'apporter des déviations dans le système d'auto-encadrement actuel (2).

L'auto-gestion est-elle possible ? Les options restent encore trop imprécises. L'environnement actuel du développement qui peut agir par ses interférences sur les aménagements, la force des habitudes qui peut détourner l'esprit d'encadrement, contribueront longtemps à paralyser les effets et à freiner l'évolution d'une expérience originale, quelle que soit la cohésion ou la dynamique interne d'une telle expérience. Malgré les options ou les déclarations d'intention, les modèles de participation restent fragiles, et conduisent à des remises en cause fréquentes, ce qui explique la permanence des contradictions qui affectent les projets de développement au Niger.

Ces contradictions peuvent entraîner des remaniements d'autant plus rapides qu'elles s'expriment dans des systèmes de faible inertie caractérisés par des structures peu étoffées (3). Les rapports de personnes qui restent prépondérants conduisent à des va et vient successifs entre méthodes et orientations qui s'opposent. Sans une harmonisation véritable des différents types de développement, il est difficile de promouvoir la participation dans un seul secteur.

Enfin les aménagements ne doivent pas rester des îlots privilégiés coupés du milieu environnant, mais au contraire ils peuvent susciter des effets d'entraînement ou des automatismes dont l'importance sera fonction du niveau d'adhésion des cultivateurs. Déjà à l'heure actuelle de tels effets ont pu se faire sentir autour des périmètres les mieux intégrés.

L'amélioration globale de la production grâce à l'« exportation » des techniques et des façons culturales, l'amélioration des structures d'exploitation qui pourrait ressortir de la vulgarisation de la culture attelée, l'élargissement des activités des coopératives d'aménagement constituent les conséquences et peut-être les véritables fonctions des aménagements.

Instruments privilégiés et leviers du développement, les aménagements trouveront leur principale dimension en conduisant ainsi à des changements authentiques, c'est-à-dire assumés par les paysans.

(1) La vulgarisation de la culture attelée, l'amélioration des rotations culturales, l'implantation de la culture fruitière, ont pu constituer quelques-uns des objectifs poursuivis ces deux dernières années et les résultats obtenus ont montré à quel point les paysans étaient réconciliés avec les aménagements.

La culture attelée, largement implantée, est fréquemment utilisée à l'extérieur des aménagements. Il faut dire que les labours sont nécessaires — sinon obligatoires. De larges facilités de crédit et la possibilité de travailler à l'entreprise, ce qui procure une rentabilité élevée du matériel, a permis l'équipement rapide des cultivateurs.

(2) Stagnation qui pourrait être due au maintien de taux d'encadrement encore trop élevés, bien qu'ils soient en constante régression : un monteur pour 150 ha dans les grands périmètres, un responsable d'aménagement par ailleurs. Il faudrait faire évoluer l'esprit de cet encadrement en préparant une véritable relève par les paysans.

(3) La bureaucratie pèse peu dans l'administration du développement africain, le nombre de cadres étant réduit. Les changements d'orientation qui peuvent dépendre plus facilement des velléités des individus sont donc plus rapides.