

DEBATS NATIONAUX, ENCADREMENTS ET PLANS D'ACTION A L'EPREUVE DES REALITES

Edmond BERNUS
ORSTOM

Le Niger, depuis quelques années, a défini les grandes lignes de ses orientations en matière de développement à l'occasion de séminaires nationaux :

- en novembre 1982 à Zinder, sur le développement rural,
- en mai 1984 à Maradi, Débat National sur la lutte contre la désertification,
- en avril 1985 à Tahoua, Débat National sur l'élevage.

Dans chacune de ces réunions, des options ont été prises, des plans d'action ont été élaborés. Quelles en sont les grandes lignes? Dans quelle mesure cette volonté ainsi manifestée a-t-elle été suivie d'effets?

CARACTERES DES DEBATS NATIONAUX

Il faut souligner que chacune de ces réunions a été organisée sur un modèle identique, selon des procédures quasi rituelles peu à peu mises en place. La durée est fixée à une semaine. Des préfectures différentes, éloignées de Niamey, accueillent successivement ces réunions, afin que ces grands problèmes nationaux soient débattus à la base devant des instances régionales et ne soient pas accaparés par la capitale. L'organisation est comparable avec la réunion de plusieurs commissions autour de thèmes spécialisés (orientations, moyens, formation, etc.) avant la rédaction de la synthèse finale. Les participants sont très nombreux : délégués des Services nationaux, départementaux, Sociétés d'Etat, Offices, Instituts, projets ; Organisations Internationales et ONG ; Associations socio-professionnelles (Chefs traditionnels, Femmes, Croix-Rouge, etc.). Autrement dit, aux côtés des autorités gouvernementales, des agents insérés dans l'action, des experts, on trouve des personnalités de la base, d'où parfois la nécessité de recourir à des traductions successives (français, haoussa, zerma), ce qui alourdit les débats mais permet à tout le monde de s'exprimer. Un débat donc que le gouvernement veut ouvrir au-delà du cercle des techniciens et des spécialistes.

Cette procédure s'inscrit dans la politique générale du Niger, mise en oeuvre par le Président Kountché sous le nom de "Société de Développement" : créer une structure nouvelle d'encadrement, partant de la base et échappant au pouvoir des notables. En particulier les *Samarya*, sociétés traditionnelles regroupant des jeunes pour des activités collectives, sont mobilisées dans les "conseils villageois".

LES LIGNES MAITRESSES DES DEBATS NATIONAUX

On ne doit pas oublier que chacun de ces débats, s'il s'inscrit dans une même politique définie par le chef de l'Etat, a cependant été influencé par les conditions climatiques de l'année en cours. En 1982, la saison des pluies a été généralement déficitaire et après quelques années meilleures qui ont suivi la crise de 1969-74, une nouvelle sécheresse atteint tous les records en 1984. Le débat de Maradi se déroule avant la saison des pluies de 1984 et c'est celui de Tahoua qui doit tirer les leçons de cette "catastrophe". Autrement dit, en 1982 et 1984, les Services officiels ont constaté que les troupeaux se sont reconstitués beaucoup plus vite que prévu et que les petits ruminants, notamment, ont dépassé le niveau des effectifs de 1967. En 1985, les autorités administratives doivent tenir compte d'une nouvelle hécatombe du bétail, d'une migration importante des éleveurs vers le sud : elles se trouvent devant une situation nouvelle où les actions immédiates de sauvetage doivent remplacer les Projets à long terme.

On peut remarquer tout d'abord que ces débats établissent le constat d'un relatif échec de tous les plans et projets mis en place après la sécheresse de 1969-74. Au séminaire de Zinder, on met l'accent sur la nécessité de ne plus imposer les solutions depuis les Ministères, mais d'associer les paysans à toutes les actions entreprises et de s'appuyer sur leur expérience. C'est aussi une remise en cause des grands projets mis en oeuvre par les techniciens étrangers. Au séminaire de Maradi, l'urgence des mesures à prendre devant la persistance de la sécheresse et la péjoration du milieu impose une prise de conscience nationale : c'est pourquoi, le rapport final est appelé "l'Engagement de Maradi", pour montrer que tous les participants présents doivent prendre en charge les recommandations qu'ils ont eux-mêmes élaborées et se sentir directement concernés par leur application. Le débat sur l'élevage tenu à Tahoua après l'année 1984 aux déficits pluviométriques records, reçoit le nom de "Plan d'action de Tahoua" pour exprimer le désir des participants de voir les conditions des éleveurs s'améliorer et s'accroître la part de l'élevage dans l'économie nationale.

On peut donc noter le côté volontariste de ces débats ("Engagement", "Plan d'action") qui veulent proposer des solutions à la mesure des menaces pesant sur les agriculteurs, les éleveurs et le milieu. Cependant, et cela se répète à chacun des débats, la résolution finale, c'est-à-dire la synthèse qui constitue les "nouvelles tables de la loi", se révèle comme un catalogue très complet de ce qu'il convient de faire dans tous les domaines : les décisions qui en découlent restent à prendre. C'est en aval qu'il faut faire des choix. En matière d'élevage, par exemple, "assurer une relative sécurité des éleveurs" signifie adapter le cheptel aux ressources fourragères changeantes après chaque saison des pluies et dont le potentiel annuel échappe à toute prévision.

LA VOLONTE DE L'ETAT ET LES POSSIBILITES D'ACTION

Il faut d'abord reconnaître que de tels débats nationaux, dont les thèmes et les conclusions sont largement diffusés par la presse et exposés à la radio comme à la télévision, permettent à un large public d'être informé des enjeux en cause.

Le catalogue des recommandations sur les mesures à prendre est quasiment exhaustif et souffre peut-être de ce trop-plein de vœux, qui restent pieux dans la mesure où, s'ils sont chacun justifiés, ils ne peuvent être tous menés de front. On peut donner quelques exemples de la très grande difficulté de passer de la théorie à la pratique en montrant, comme le font plusieurs rapports du débat sur l'Élevage et le Plan d'action lui-même, les insuffisances des actions passées.

- En matière de gestion de l'espace pastoral, dans le bilan critique, "on dénote que la politique de mise en défens, de constitution de réserves fourragères, de spécialisation de zones agro-climatiques et de limitation de la progression des cultures vers le nord, n'a pas été traduite dans les faits ; de plus, les effectifs de cheptel n'ont pas été ajustés aux possibilités réelles de charge." En conséquence, on trouve ces recommandations dans le Plan d'action : "Favoriser la spécialisation des zones agro-climatiques pour assurer une intégration des activités agricoles et pastorales." On constate avec un regret la non application de la loi de mai 1961 fixant une limite nord très précise aux cultures "sous-pluie", tracée d'une manière très précise sur bien des cartes et depuis lors jamais appliquée puisque des champs de mil avec des greniers existent à 150 km au nord de cette ligne. Le débat recommande ainsi : "la réactualisation de la loi n°61-05 fixant la limite nord des cultures." Retour de 25 ans en arrière!

- Sur le plan des "structures", il est recommandé d'"organiser et redynamiser les associations coopératives d'éleveurs." (Commission n°2). Or, il est notoire que pour beaucoup de coopératives pastorales il s'agit de regroupements de circonstance pour obtenir des crédits, soit d'entreprises individuelles présentées sous forme de structure mutualiste dont elles n'ont que le nom. Au total 30 "coopératives" de ce type ont été constituées entre 1972 et 1982. Elles ont bénéficié de gros crédits très faiblement remboursés (Contribution Département Tahoua). Ainsi un des maillons clefs de cette organisation pastorale a connu des difficultés de mise en place. Qui prouve qu'après la nouvelle sécheresse on fera mieux?

- Dans le domaine de l'environnement, on recommande d'appliquer les directives de "l'Engagement de Maradi" en sensibilisant et faisant participer les populations. On sait que ce sont surtout les habitants des villes qui, par leur nombre et leur concentration, sont gros consommateurs de bois de feu et non les éleveurs. Comment sensibiliser les citoyens sans autre combustible que le bois vendu au marché?

- Enfin pour que les effectifs du cheptel soient ajustés aux potentialités fourragères, il faut pouvoir déstocker. Mais comme le disent les représentants de l'I.E.M.V.T., qui déstockera? "Par définition, c'est toujours l'autre." Problème non résolu.

Les Débats Nationaux montrent l'intérêt que porte le gouvernement aux grands problèmes auxquels il est confronté. Le chef de l'État manifeste par là son désir de faire connaître à tous les Nigériens les données des problèmes et de faire participer le plus

grand nombre à l'élaboration de propositions et de solutions. La publicité faite à de tels débats montre bien le souhait du gouvernement de ne pas laisser aux seuls experts le soin de définir les grandes options.

Dans tous ces Débats Nationaux, les propositions se recourent et mettent en avant la participation des populations, le rôle des associations dans des formules de coopératives et le souhait d'améliorer la sécurité des éleveurs et des paysans tout en préservant le milieu naturel. En ce qui concerne l'élevage, il s'agit à la fois de contrôler et parfois de réduire la charge en bétail, pour permettre une mise en défens des parcours. Mais, encore une fois, réduire pour mieux produire exige que l'éleveur ait conscience d'une certaine sécurité devant les aléas climatiques. Il reste encore à concrétiser sur quelques points précis cette volonté affichée.

ledra

LABORATOIRE D'ETUDE DU DEVELOPPEMENT DES REGIONS ARIDES

RCP CNRS N 08 0801.



N° SPECIAL

SAHEL 89

COLLOQUE ETAT-SAHEL
ROUEN 29-30 Septembre 1988

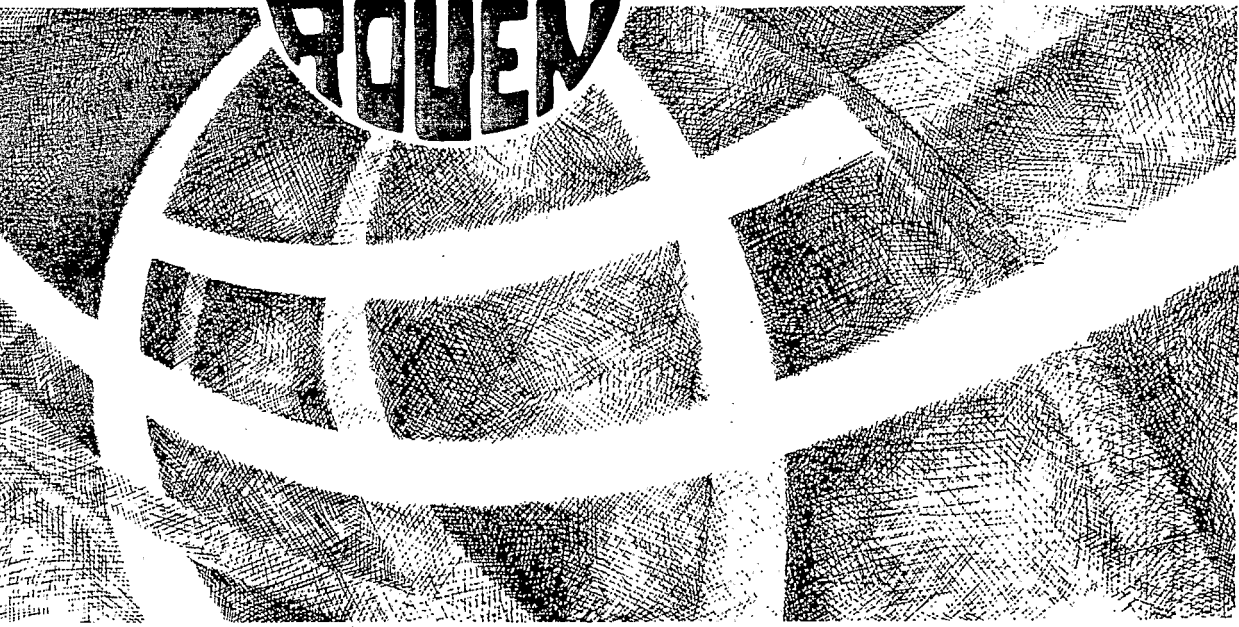
CAHIERS
GEOGRAPHIQUES
DE
ROUEN

Fonds Documentaire ORSTOM

Cote : 35154 Ex : 1

N°32 1989

ISSN 0 18 10839



INSTITUT DE GEOGRAPHIE DE ROUEN