

Du féodal au local : questions sur le développement local au Niger

Par Marc Castéran, avril 2001

Un assistant technique, conseiller en développement rural, nous livre à chaud ses premières impressions, un essai de diagnostic et une conclusion où se bousculent les interrogations sur les perspectives offertes par le développement local.

J'ai découvert le Niger fin septembre 2000 pour une mission d'appui aux méthodologies du développement local, auprès du ministère du Développement rural. Cette mission doit durer trois ans dans le cadre d'un projet, du Ministère français des Affaires Etrangères, d'appui à la politique de sécurité alimentaire. La première année en cours est consacrée à capitaliser les expériences en développement local du pays ; les deux années suivantes porteront sur la promotion de la démarche auprès du ministère et des acteurs concernés, publics et privés. Fin avril 2001, la phase de capitalisation permet une première synthèse.

Un milieu rural bousculé

Une pluviométrie très aléatoire fait que les rendements des pâturages et des cultures peuvent varier du simple au double à 10 km près. Le pays se reconnaît néanmoins un fort potentiel agricole et pastoral sous-exploité. La très faible organisation professionnelle des différents corps de métier constitue un cercle vicieux difficile à rompre qui limite leur marge de négociation et de progrès. Cependant, l'importance de l'enjeu et l'émergence récente d'organisations plus autonomes encouragent à généraliser les appuis dans ce sens.

Le taux de croissance démographique de 3,3 % par an dépasse celui de croissance agricole de 2,2 % par an, causant de nombreuses tensions, mais il pourrait être mis à profit si d'autres contraintes étaient desserrées. Les faibles taux d'alphabétisation (17 %) et de scolarisation (29 %) font que de nombreux responsables publics et opérateurs privés sont analphabètes ou illettrés, et que sont limités les outils et dispositifs applicables à la base pour moderniser le milieu rural.

Une aide au développement ancienne et omniprésente induit des effets pervers très marqués : grande expérience acquise, de la part des divers acteurs, du détournement des projets de leurs objectifs publics et à long terme ; éclosion de nombreuses ONG et autres associations opportunistes pour répondre au transfert de l'aide vers le privé ; manque de coordination entre les différentes aides extérieures.

La culture des sociétés de la sous-région est marquée par le féodalisme et le nomadisme qui expliquent en grande partie l'instabilité politique depuis vingt ans. Lorsque le législateur arrive à concilier tant d'intérêts divergents, de nombreux textes législatifs et de stratégie ne trouvent pas leurs décrets d'application, ou en ont mais qui ne sont pas appliqués. En outre, l'État Providence reste très prégnant dans les mentalités et les comportements, et à la fois très faible dans ses véritables fonctions et leurs effets attendus sur l'économie et la société. Ces deux facteurs créent une interdépendance forte entre la politique et l'administration, sur fond d'intérêts individuels et locaux, qui éloigne de l'intérêt public les trois pouvoirs de l'État.

En somme, le Niger apparaît comme un concentré des problèmes dont souffre l'Afrique : désertification, saturation foncière, conflits, démographie galopante, déstructuration socioculturelle, délabrement de l'enseignement et de l'administration, confusion de l'intérêt public et privé, extrême pauvreté côtoyant extrême richesse, aide extérieure détournée de ses objectifs, etc. Toutefois, les potentiels existants et plusieurs indicateurs encouragent à développer des stratégies bien ciblées de développement rural.

Quelques concepts du développement local

Dans la batterie de stratégies menées au Niger pour répondre à ces défis imbriqués (gestion durable des ressources naturelles, sécurité alimentaire, émergence de systèmes financiers décentralisés, privatisation du secteur productif et professionnalisation, recentrage du rôle de l'État et décentralisation), le développement local cherche, dans différents domaines et à diverses échelles, à faire évoluer d'une part les contours parfois sinueux entre bien public et bien privé, d'autre part les interactions entre champ économique et champ socioculturel. Ces deux axes logiques permettent de classer les acteurs en quatre familles à la croisée desquelles se place le développement local : entreprises, société civile, collectivités territoriales, État.

Quatre principes fondent la stratégie classique du développement local : subsidiarité (déconcentration, décentralisation), complémentarité des compétences, compétitivité, solidarité (péréquation, fiscalité, dotations, coopération entre collectivités). Enfin, trois éléments définissent l'approche : un territoire, un projet, une équipe.

Diagnostic du développement local au Niger

Planification générale. Ces opérations, nombreuses et en augmentation, appliquent le transfert de maîtrise d'ouvrage multisectorielle à des collectivités informelles, à l'échelle départementale et communale. Certaines ont du recul et de l'expérience mais se heurtent au retard de la législation et de la décentralisation pour aller vers plus d'autonomisation. La part du Plan sous forme de schémas départementaux n'est pas d'un réel soutien. Par contre, plusieurs localités rencontrent des résistances fortes de la part des chefs traditionnels qui voient monter un sérieux contrepouvoir populaire dans ces organisations territoriales, tandis que leur association nationale s'oppose officiellement aux tentatives de décentralisation.

Planification spécifique. Certaines ONG ou coopérations étatiques se spécialisent en éducation (Aide et Action), en hydraulique villageoise (Suisse, Eau Vive, France), en aménagement de terroirs (GTZ, Banque mondiale, Italie, Suisse), en artisanat (UE, BIT), etc. Plusieurs de ces opérations, soit encouragent l'utilisation des nouvelles capacités acquises dans un secteur pour faire une planification globale à présenter à d'autres partenaires, soit profitent des acquis dans leur secteur pour étendre leur appui à d'autres domaines : on passe ainsi de l'école à l'agriculture et à la santé, de la gestion des ressources naturelles ou de l'hydraulique à la microfinance et à l'éducation civique, etc.

Financement du développement local. Les deux modes précédents de transfert de maîtrise d'ouvrage utilisent des fonds d'investissement locaux gérés selon les dispositifs communs à ces nouveaux types de financements publics (code local de financement, comités d'octroi, manuel de procédures...). Leur mise en œuvre ne pose pas de problème majeur et apporte au contraire tout un lot de changements positifs dans les compétences, le sens des responsabilités et des identités locales, les relations avec les services d'État, la chefferie, les entreprises et les prestataires de services. Toutefois, la jeunesse de ces apprentissages, le poids des féodalités, le manque de structuration du tissu des collectivités locales, en particulier en termes de fiscalité et de péréquation, n'autorisent pas aujourd'hui à dire que le retrait des appuis extérieurs laisserait ces « organes décentralisés de décision » suffisamment autonomes. L'expérience doit se poursuivre et s'étendre pendant que les autres conditions de pérennisation du mouvement s'installent peu à peu partout.

Quant à la situation des systèmes financiers décentralisés, elle est très contrastée au Niger, basée sur l'expérience malheureuse des volets ou lignes crédit des « projets ». Les grandes distances élèvent les coûts, le fonctionnement judiciaire est déficient, les banques jugent peu attractif le refinancement, les ressources humaines sont faibles, pilotent à vue et n'ont pas de plan d'affaire, manquent d'organisation, d'outils, de contrôle interne et externe, de modèles et de produits nouveaux, enfin de réseaux mutualistes. Leurs atouts résident dans des expériences diversifiées aux impacts positifs importants, une forte demande solvable, un noyau de cadres motivés, une association professionnelle nationale, un cadre réglementaire assez adapté. En somme, le secteur est globalement fragile mais reconnu indispensable et à promouvoir.

Professionnalisation. On peut grouper dans cette catégorie les opérations d'appui à la production (intrants, périmètres irrigués, petite irrigation, embouche, santé animale, arboriculture...) et à l'organisation (groupements de maraîchers, d'éleveurs, de femmes, warrantage, projets d'exportation...) qui souvent vont de pair. Dans l'ensemble, la professionnalisation souffre d'un passé très dirigiste qui a marqué les paysans, elle manque d'une politique nationale moderne et de cohérence de la part des intervenants. La France prépare un projet qui devra se doter d'une stratégie puissante tant sont lourdes et variées les résistances à vaincre. C'est un des gros handicaps du Niger que cet énorme retard de l'organisation professionnelle, notamment pour ouvrir la voie au développement local et à la décentralisation.

Décentralisation. L'expérience malheureuse des élections locales de février 1999 brutalement interrompues fait craindre un nouvel échec qui décrédibiliserait pour longtemps l'idée même de décentralisation au Niger. Certes plusieurs facteurs de risque sont évidents : faible chance d'une « alliance sacrée » des partis opposés pour une cause pourtant « de salut public », forte résistance de la chefferie traditionnelle, analphabétisme des futurs élus, faiblesse des services déconcentrés, code des marchés publics en chantier, difficulté à appliquer l'unicité de caisse vu les difficultés de communication, difficulté à mettre en place un fonds de péréquation pourtant nécessaire.

Mais la demande est tellement forte de toutes parts que le Haut commissariat à la réforme administrative et à la décentralisation pèse de tout son poids et de tous les appuis dont il dispose pour respecter le calendrier qu'il a fixé à la nation : organiser des élections communales au plus tard début 2002. Des diverses expériences en Afrique et ailleurs, il tire les leçons pour composer un schéma viable : un seul niveau, la commune, sera mis en œuvre durant plusieurs années avant de s'attaquer au département et à la région ; les sous-préfectures apporteront un vivier de compétences aux communes (déconcentration) ; la formation des élus est déjà largement conçue ; les textes nécessaires sont en cours d'adoption à l'Assemblée ; le financement et l'appui technique de nombreux bailleurs de fonds sont assurés.

La décentralisation est à la fois préparée et demandée par le développement local. Dans les zones où les gens ont goûté à l'approche, ils veulent aller plus loin et demandent pour cela une avancée critique telle que la

communalisation. Malgré ses risques d'échec, elle apportera cahin caha les exigences du concret et le langage de vérité beaucoup plus faciles à vérifier localement que les joutes lointaines du niveau national ; enfin, elle obligera les partis eux-mêmes à se décentraliser, apportant une bouffée d'oxygène politique en termes d'éducation civique et de gouvernance locale.

Coopération décentralisée. La coopération décentralisée est naissante au Niger (8 cas) qui débute son expérience de la démocratie et a peu d'émigrés en France (mais le flux s'intensifie), à l'heure où les partenaires du Nord sont devenus exigeants : plus de cadeau sans fondement ni suite mais de la vraie participation. L'Association française des volontaires du progrès, Cités Unies France, le SCAC, les départements nigériens du Plan, de l'Intérieur et des Affaires étrangères travaillent à développer les partenariats. Certains pointent l'intérêt mutuel des échanges entre collectivités du Nord et du Sud, d'autres leur aspect déclencheur de changements politiques. On sait de plus qu'une coopération décentralisée (centralisée aussi d'ailleurs) peut être malsaine, de toute part, Nord ou Sud, comme peut l'être aussi le tandem collectivité locale/ONG. Aussi, quatre conclusions s'imposent : la coopération décentralisée est à promouvoir mais au cas par cas, selon des critères clairs et partagés ; des structures de concertation et de type paritaire doivent être mises en place de part et d'autre pour un juste équilibre entre diversité/liberté et légalité/légitimité ; une articulation doit être recherchée avec la politique nationale et les autres coopérations bi- et multilatérales ; les dérives peuvent être limitées en exigeant au Nord comme au Sud un minimum de contrôle et de transparence.

Promotion des groupes défavorisés et urgence. Voilà deux accès importants au développement local. Les femmes sont le principal groupe défavorisé, sans doute plus qu'ailleurs en Afrique, qui font vivre la cour en l'absence des hommes : pas une opération qui ne mette l'accent sur la promotion des femmes qui, par l'aura de la réussite économique, trouvent discrètement mais sûrement auprès des hommes une reconnaissance sociale nouvelle. Ensuite viennent les jeunes hommes qui subissent de plein fouet le délitement de l'économie et de l'éducation et partent massivement en exode : à ma connaissance, leur cas est rarement traité à part des adultes.

L'urgence alimentaire conduit à des opérations de banques de céréales et de food for work qui peuvent, souvent après de longs détours, démarrer ou conforter des dynamiques locales. Un autre type d'urgence est représenté par les conflits agropastoraux induits par la saturation foncière, les sécheresses, et l'inadaptation des modes de gestion du foncier : en liaison avec la gestion durable des ressources naturelles, c'est un vecteur important du développement local par le travail de fond réalisé à la base et dans des instances nationales comme le secrétariat permanent du code rural qui interagissent notamment à travers l'instrument des commissions foncières départementales et "communales".

Méthodes participatives. Deux écoles, l'une d'inspiration sociologique, l'autre franchement économique, abordent l'animation collective. La première met l'accent sur la capacité des « communautés » à « s'auto-organiser », leur socialité traditionnelle africaine faciliterait naturellement leur adaptation à de nouveaux schémas d'organisation exigés par l'actualité. La Marp (Méthode accélérée de recherche participative ou Rapid Rural Appraisal) en est la méthode typique, qui propose des outils pour tout le cycle de l'action. Mon hypothèse est que cette attitude et sa méthode phare sont le plus pertinentes dans les phases initiales, diagnostic et planification, et pour l'évaluation. La deuxième école aborde les « porteurs de projets », les « clients », par l'économie et le marketing : cette option me semble plus efficace pour la partie action du cycle, programmation, réalisation, suivi. Il faudra vérifier que chaque école est adaptée à certains contextes et qu'en général les deux se complètent. Le Laboratoire d'études et recherches en santé et développement local apportera à la question sa précision scientifique. On voit bien les enjeux des différents types d'acteurs autour de la prépondérance d'une école ou de l'autre.

Conclusion

Le Niger est dans une situation extrêmement instable à tous points de vue. Beaucoup est à faire, mais beaucoup se fait déjà, et se prépare. A pays composite, approches composites. Le développement local n'est pas la seule approche à promouvoir au Niger, bien d'autres sont adaptées à ses problématiques, avec lesquelles il se complète. Mais sa transversalité le met en bonne place pour faire évoluer la relation de dépendance installée entre bailleurs et demandeurs de l'aide, et il force les uns et les autres à s'identifier et à se rapprocher, tout en laissant chacun à sa place.

Il serait hypocrite de prétendre que l'aide ne doit pas diriger le processus de développement autant que de dire qu'elle doit seulement les accompagner : dans un pays où règnent la force et l'incertain, est-ce que diriger ou accompagner est une alternative pour l'aide ou bien un équilibre, un dosage à moduler selon les lieux, les acteurs, les domaines d'action, l'urgence ou le long terme ?

Le développement local a bien une forte unité conceptuelle du développement mais, après des années de planification centrale, comment éviter de confondre cette unité avec uniformité de mise en oeuvre, rigidité

dogmatique dans ses applications ? Faut-il harmoniser les approches entre différents acteurs ? Oui, si harmoniser signifie se concerter, se compléter, se coordonner entre divers pôles. Non, s'il signifie se contraindre, se limiter, simplifier, forcer, couler dans un seul moule. Il faut éviter de prendre le développement local pour un label commercial, de le réifier ou personnifier. Sa spécificité est d'être une attitude, face au développement, commune à celui qui se développe et à l'agent qui l'appuie, traduite par quelques principes simples, et qui se matérialise chez les acteurs par des comportements de respect de la différence, de coopération, d'émulation, d'autonomie, etc.

Qui peut prétendre détenir la solution miracle pour le Niger ? Chacun ne doit-il pas agir où il se sent le meilleur, le plus utile, donc se concentrer sur les secteurs qu'il juge porteurs, de son point de vue ? Les différentes coopérations n'ayant pas les mêmes préférences, quelle coordination entre elles est à instaurer et quels partenariats de chacune avec les acteurs nigériens ?

Quelles alliances à géométrie variable, quelles collaborations quotidiennes faut-il établir entre développeurs, chercheurs et décideurs pour valoriser les paradigmes "dans le vent" aujourd'hui (démocratie, société civile, "empowerment", décentralisation) comme des références plus que comme des modèles ou des objectifs à répliquer ? Pour éviter d'en (re-)faire des paquets, non pas technologiques mais idéologiques ?

Le slogan "agir localement, penser globalement" est-il encore valable, compris, appliqué ? La généralisation des communes au Niger va offrir un contenant d'actions, de fonctions, de règles, de moyens, etc., que les acteurs devront s'approprier de gré ou de force en fournissant un contenu. La donne locale va grandement changer, sans rien présager de bon ou de mauvais. Les lieux disposant d'une expérience en développement local sauront-ils profiter mieux que les autres de cette nouvelle règle du jeu des pouvoirs ?