

PD-ABF-283
FN 80952

**Projet de Subvention au Développement
du Secteur Agricole au Niger (683-0246)**

Volet Assistance Technique

RAPPORT FINAL



CENTER FOR RESEARCH ON ECONOMIC DEVELOPMENT
The University of Michigan
Ann Arbor, Michigan 48109

*Projet de subvention au développement
du secteur agricole au Niger*

**Projet de Subvention au Développement
du Secteur Agricole au Niger (683-0246)**

Volet Assistance Technique

RAPPORT FINAL

rédigé par

Charles Steedman, Directeur a. i.

Centre de Recherches sur le Développement Economique
Université du Michigan
340 Lorch Hall
Ann Arbor, Michigan 48109-1220 USA

Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID)
Contrat n° AFR-0246-C-00-5052-00
Niamey, Niger

Novembre 1992

INTRODUCTION

En 1985, L'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) passa avec l'Université du Michigan et -- en sous-traitance -- avec Tufts University et Abt Associates, Inc. un contrat de prestations d'assistance technique et de formation dans le cadre du premier projet de Subvention au Développement du Secteur Agricole (SDSA I). Les travaux effectués pour le volet assistance technique du projet, entrepris le 15 octobre 1985, se sont terminés le 31 mars 1992.

Au cours de cette période, le Centre de Recherches sur le Développement Economique (CRED) de l'Université du Michigan, ainsi que Tufts University, ont détaché neuf personnes à des postes long terme, pour aider le Gouvernement du Niger à mettre en place les réformes de politique agricole prévues par l'accord de subvention. On trouvera à l'annexe A la liste des personnes ayant fait partie de l'équipe, avec leurs postes respectifs et leurs dates de présence au Niger.

D'une façon générale, les réformes visent à réduire les subventions aux intrants, à promouvoir la concurrence dans le commerce céréalier, à libéraliser les échanges frontaliers, à modifier la politique semencière et à améliorer les politiques de gestion des ressources naturelles.

Le contrat ne mentionnait à l'origine ni la politique semencière ni la politique de gestion des ressources naturelles. Ces deux volets ont été ajoutés plus tard par avenant au contrat. Au départ, il y avait cinq secteurs de réforme de la politique agricole, qui étaient, selon le texte de l'appel d'offres, "considérés comme indispensables pour une répartition plus productive des ressources, pour l'accroissement de la production agricole et de celle de l'élevage, et pour l'accroissement des revenus de la population rurale".

Réforme de la politique agricole

Les objectifs de la réforme étaient donc établis clairement. En d'autres termes, la subvention devait permettre, sinon d'éliminer, du moins de réduire fortement certaines distorsions qui s'opposaient à une répartition efficiente des ressources. A mesure que les ressources seraient utilisées plus productivement, pensait-on, la production agricole augmenterait et les revenus ruraux s'élèveraient.

On admettait implicitement qu'une fois les politiques sectorielles modifiées, des résultats positifs s'ensuivraient. On partait en effet du principe que le contrôle des marchés intérieurs, la fixation des prix, les taxes et autres barrières à l'exportation, ainsi que les subventions aux intrants, étaient autant d'obstacles aux activités productives du fait que celles-ci n'étaient pas suffisamment rémunérées. Le premier projet SDSA était en fait l'un des premiers efforts tentés par l'USAID pour inciter un pays à modifier sa politique économique dans le sens désiré par le biais de financements échelonnés en fonction des changements constatés.

Les cinq secteurs de réforme de la politique agricole étaient les suivants:

- **approvisionnement en intrants:** les subventions devaient être réduites, et l'organisme officiel fournissant les intrants devait être réorganisé "de façon à mettre davantage d'intrants à la

disposition des agriculteurs à des prix correspondant à l'avantage économique réel tiré en conséquence par le secteur agricole" (texte souligné par nous);

- **commercialisation des céréales:** la libéralisation des politiques de commercialisation et de prix devait réduire les pertes de l'OPVN, office de commercialisation des céréales, et faire une plus grande place au secteur privé sur les marchés;
- **crédit agricole:** une étude du système de crédit, financée à part, devait indiquer les mesures à adopter;
- **commerce frontalier:** une réduction des taxes à l'exportation, ainsi que l'allègement d'autres obstacles à la libre circulation du bétail, du niébé et d'autres produits d'exportation, devait stimuler le commerce frontalier;
- **participation du secteur privé:** on souhaitait voir le secteur privé jouer un plus grand rôle dans toutes les activités indiquées ci-dessus. (Le secteur privé devait comprendre les coopératives, bien que celles-ci, en réalité, dépendaient de l'Etat.)

Rôle de l'équipe d'assistance technique

Il était prévu que l'équipe d'assistance technique de l'Université du Michigan aiderait le gouvernement nigérien à effectuer les modifications de sa politique agricole grâce aux interventions suivantes:

- (1) études visant à analyser les modifications de politique agricole, à examiner les diverses solutions possibles et à en estimer l'impact;
- (2) aide pour l'établissement d'une unité d'analyse de politique agricole au sein du Ministère du Développement rural;¹
- (3) aide aux responsables du gouvernement nigérien pour la préparation de plans d'action annuels et de comptes rendus semestriels sur la mise en place des réformes.²

L'équipe avait également l'obligation d'organiser des séminaires, ateliers et stages de formation sur le tas pour les cadres de la Direction des Etudes et de la Programmation (DEP) au sein du Ministère de l'Agriculture. L'organisation de formations menant à des diplômes universitaires n'était pas envisagée.

¹Pendant la durée du contrat, le Ministère du Développement rural a subi plusieurs transformations. En décembre 1987, il est devenu le Ministère de l'Agriculture et de l'Environnement, cédant une partie de ses fonctions à un nouveau Ministère des Ressources animales. Puis, en décembre 1989, les ressources animales et l'agriculture ont fusionné à nouveau pour former l'actuel Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAG/EL), tandis que l'environnement était cédé au Ministère de l'Hydraulique. Dans le présent rapport, nous adopterons l'expression "Ministère de l'Agriculture" qui recouvrira les diverses dénominations.

²Contrat AFR-0246-C-00-5052-00, Description du programme, p. 8.

Composition de l'équipe d'assistance technique

L'équipe comprenait à l'origine quatre membres, dont trois affectés au Ministère de l'Agriculture:

- Conseiller en politique agricole, spécialiste de haut niveau exerçant également les fonctions de chef d'équipe
- Analyste de politique agricole
- Spécialiste en micro-informatique.

On prévoyait que les deux premiers resteraient trois ans en poste, et le troisième une année seulement, sous réserve d'une prolongation d'un an. Ils furent tous trois installés en octobre 1985 dans un groupe de trois bureaux du Ministère.

En janvier 1986, un quatrième membre de l'équipe, envoyé par Tufts University, fut détaché au Ministère du Plan comme économiste du développement, et affecté à ce qui était alors la Direction de l'Évaluation et de la Programmation des Projets (DEPP). Son affectation était prévue pour deux ans, avec possibilité de prolongation d'un an.

Des avenants au contrat vinrent prolonger le séjour de l'équipe et des divers membres, et également créer deux nouveaux postes:

- Conseiller en politique semencière
- Conseiller en gestion des ressources naturelles.

M. Henri P. Josserand exerça pendant quatre ans les fonctions de conseiller en politique agricole et de chef d'équipe. La personne qui lui succéda, M. Georges Condé, fut au bout d'un an remplacée au poste de chef d'équipe par M. Dale Rachmeler, conseiller en politique semencière de 1988 à 1992. M. Franklin Casey exerça pendant quatre ans les fonctions d'analyste de politique agricole. Le poste fut supprimé à son départ.

M. Jeffrey Metzel exerça pendant deux ans et demi les fonctions d'économiste du développement. La personne qui lui succéda, M. Gonzalo Romero, resta trois ans en poste jusqu'en septembre 1991. M. Frederick W. Sowers occupa le poste de conseiller en gestion des ressources naturelles d'octobre 1989 à septembre 1991.

Le poste de spécialiste en micro-informatique fut occupé pendant les deux premières années par M. Michael Wybo. M. James K. Gray lui succéda pendant les deux années suivantes, au cours desquelles le poste prit la nouvelle appellation de "spécialiste en gestion de l'information" (avenant de contrat n° 4). Au cours des cinquième et sixième années du contrat, la direction de l'unité de micro-informatique fut confiée à M. Philippe Singellos, Nigérien formé au départ par Wybo et qui avait ensuite fait des études au Canada. Pendant les six derniers mois -- d'octobre 1991 à mars 1992 -- M. Rachmeler demeura le seul conseiller expatrié. Au cours de cette période, l'unité de micro-informatique était placée sous la responsabilité d'un employé nigérien, M. Ahmed Wacho.

EXECUTION DES TACHES

Rapports d'études analytiques, ateliers et colloques

Les membres de l'équipe affectés au Ministère de l'Agriculture ont eu relativement peu de difficulté à s'acquitter de la première tâche mentionnée ci-dessus, en l'occurrence la production de rapports d'études analytiques. On trouvera à l'annexe B une liste partielle des rapports rédigés, commençant par les derniers en date. La participation des cadres nigériens aux études a été tout au plus limitée; nous parlerons plus loin des problèmes créés en permanence par l'absence d'homologues nigériens. La plupart des études effectuées au cours des quatre premières années s'inscrivaient dans le cadre des conditions préalables exigées par l'accord SDSA I. Les études effectuées pendant la période finale de deux ans et demi portaient davantage sur l'évaluation de l'impact de la SDSA I, ainsi que sur les questions de gestion des ressources naturelles.

Celui qui effectue des analyses et rédige des rapports, pour importants qu'ils soient, ne sera pas automatiquement en mesure -- tout praticien du développement économique en sait quelque chose -- d'influencer l'élaboration d'une politique économique au moyen de ces travaux. En fait, même si l'équipe avait effectué des études extrêmement pénétrantes et les avait présentées de façon convaincante, elle serait assez mal placée pour exercer une influence sur la formulation de la politique agricole au Niger. Les membres de l'équipe affectés au Ministère de l'Agriculture ont constaté que leur meilleure chance de se faire entendre était d'assister à des ateliers, à des colloques et aux évaluations annuelles des "tranches" de la SDSA.

Ils ont assisté notamment aux ateliers et colloques ci-après:

- Atelier sur la politique des engrais, faisant suite à la publication en 1986 d'une "Etude rétrospective" sur les engrais;
- Atelier national sur la politique semencière, 1987;
- Conférence annuelle des cadres du Ministère de l'Agriculture à Agadez, 1987;
- Atelier national sur la commercialisation des céréales, 1988;
- Table ronde sur le développement rural, avec les bailleurs de fonds, 1988; et
- Séminaire-atelier national sur les systèmes d'information géographique, 1990.

La table ronde sur le développement rural a fourni une excellente occasion de contribuer au dialogue sur la politique nationale. M. Jossierand, en tant que conseiller en politique agricole, a rédigé en collaboration avec des collègues nigériens deux communications -- l'une sur la politique de commercialisation et l'autre sur la politique de coopératives. Il a en outre pris part à la rédaction d'une communication de politique nationale concernant un système d'alerte précoce.

Cependant, ceux qui avaient élaboré le volet assistance technique de la SDSA I envisageaient, semble-t-il, quelque chose de plus. D'après le contrat, les attributions du conseiller en politique agricole comportaient notamment ceci: "effectuer la coordination nécessaire avec les autres ministères intéressés

(Plan, Finances, Commerce etc.) pour garantir l'adoption et la mise en place des réformes de politique agricole exigées³ (texte souligné par nous).

Dès le départ, on aurait pu se rendre compte que c'était attribuer trop d'influence à un transfert financier de millions de dollars. Même s'il n'y avait eu aucune résistance à une telle influence de la part des Nigériens, la tâche aurait été pratiquement impossible pour un conseiller étranger perdu dans les profondeurs du Ministère de l'Agriculture. Si par contre l'équipe avait été placée, par exemple, dans le cabinet du Premier Ministre, pour travailler aux côtés d'économistes nigériens ayant une influence sur la politique du pays, et si elle avait été dotée d'une situation hiérarchique lui donnant de l'influence sur les ministères, sans doute les étrangers qui en faisaient partie auraient-ils eu un impact plus considérable.

En fait, le premier conseiller en politique agricole indiquait dans son rapport final: "il y a toujours très peu de demandes spécifiques, de la part des cadres supérieurs de l'administration nigérienne, en matière d'analyse de politique agricole, et les requêtes de cette nature sont habituellement adressées à des Nigériens connus pour leurs conceptions "orthodoxes" des orientations de politique économique".⁴

Unité d'analyse de politique agricole

Ce n'est qu'en mai 1988, soit plus de deux ans et demi après l'arrivée de l'équipe, qu'une unité d'analyse de politique agricole fut créée officiellement. Si les attributions de la "cellule" instituée correspondaient assez bien à ce qui était prévu -- suivi et analyse des politiques agricoles, analyses d'impact, recommandation de modifications -- il n'en était pas de même du point de vue de l'organisation effective. La cellule était placée au sein du cabinet du Ministre et était organisée comme une commission, avec un président (le conseiller du Ministre en matière de politique agricole) et des membres provenant non seulement d'autres ministères mais également du secteur privé.⁵ Incapable de fonctionner telle qu'elle était constituée, cette unité n'existait que sur le papier, sous une forme qui pouvait donner l'impression de correspondre aux conditions de la SDSA.

Les membres de l'équipe du Michigan affectés au Ministère étaient prêts à former une unité d'analyse de politique agricole avec des homologues nigériens. Leur intention était de travailler aux côtés de ces collègues et de les former "sur le tas" pour qu'ils prennent leur place au sein d'une unité parfaitement fonctionnelle à la fin du contrat. En réalité, les futurs homologues ne se présentèrent jamais. Il est vrai qu'une "Cellule d'Analyse des Politiques Agricoles" en vint à figurer sur l'organigramme de la DEP, mais la façon même dont elle se présentait sur l'organigramme, ainsi que la composition de la cellule, étaient révélatrices. Le nom de l'unité était encadré en pointillé et non en lignes pleines comme les autres services,

³Contrat, p. 16.

⁴Henri P. Josserand, "End of Tour Report", 10 juillet 1989, p. 4.

⁵Arrêté n° 31/MAG/E du 31 mai 1988 portant création d'une Cellule de Politique Agricole.

et il portait la marque distinctive "USAID-CRED". Le personnel de la cellule était celui de l'équipe du Michigan, plus un homologue "à déterminer".

Ce problème du manque de collègues à former comme homologues à la DEP avait existé dès le départ. Malgré les affirmations répétées du Directeur de la DEP et de ses supérieurs -- le Ministre lui-même, par exemple, au cours d'un entretien du 12 mai 1989 -- et en dépit des recommandations impératives figurant dans les deux évaluations SDSA,⁶ aucun collaborateur nigérien expérimenté n'a jamais été affecté à travailler avec les membres de l'équipe du Michigan. Il y a bien eu en 1988-89, pendant un certain temps, un jeune nigérien qui a fait un travail productif avec l'analyste de politique agricole, mais il n'avait pas alors la position hiérarchique et l'expérience correspondant à ce qui était prévu pour les membres de l'unité. Du point de vue de l'Université du Michigan, seule une forte pression de la part de la mission USAID -- qui ne semblait pas s'annoncer -- aurait eu un poids suffisant pour mettre fin à cette situation.

Conformité aux conditions préalables de l'accord SDSA I

La troisième tâche de l'équipe du Michigan consistait à aider les cadres ministériels nigériens à préparer leurs plans d'action annuels et leurs comptes rendus semestriels sur les activités de mise en place des réformes. En fait, les plans d'action que l'équipe prépara concernaient ses propres membres, répondant aux exigences de l'USAID qui ne cessait de demander des plans de plus en plus détaillés dans le cadre de ses contrats. Les pouvoirs publics nigériens ne se sentaient pas obligés d'emboîter le pas, et ne remirent aucun document de cette sorte. Le gouvernement avait toutefois l'obligation de rendre compte du travail accompli en ce qui concernait la réduction des subventions aux intrants et la libéralisation du commerce, pour avoir droit aux "tranches" successives de fonds SDSA I. L'équipe du Michigan a effectivement aidé le Ministère de l'Agriculture à démontrer qu'il avait bien rempli les conditions imposées pour diverses "tranches".

Tout se serait passé plus simplement et avec moins d'effets délétères si la mission USAID n'avait pas chargé l'équipe du Michigan de lui rendre compte directement au sujet des questions de conformité. En demandant, par exemple, aux conseillers techniques de déterminer si les subventions aux intrants avaient bien été réduites à 25%, on les plaçait face à un sérieux dilemme. Ces personnes se trouvaient dans les locaux du Ministère de l'Agriculture au titre de conseillers du gouvernement nigérien, mais en fait étaient plus souvent convoquées à la mission USAID pour rendre compte qu'elles n'étaient consultées par les responsables nigériens. Une fois au moins le Directeur de la DEP, s'adressant à un visiteur, n'a pas mâché ses mots pour qualifier cette sorte d'activité.

⁶Development Assistance Corporation, "Mid-Term Evaluation of the USAID/Niger Agriculture Sector Development Grant: Final Report, December 15, 1986". Voir page 94 un bref exposé sur "le manque d'intégration de l'équipe d'assistance technique dans l'organisation du gouvernement nigérien..." Voir aussi Development Economics Group of Louis Berger International, Inc., "Final Evaluation Agriculture Sector Development Grant (USAID Proj. No. 683-0246/47) March 1989", page 93: "La participation des cadres nigériens aux études techniques est insuffisante, et il y a en général un manque de contact entre les experts et le personnel des ministères".

Quoi qu'il en soit, pendant la période où le contrat d'assistance était en vigueur, les pouvoirs publics nigériens ont été jugés en conformité avec les conditions imposées pour chaque tranche jusqu'à la sixième, pour laquelle les choses se sont compliquées d'une toute autre façon. En réalité, la question initiale des conditions imposées a perdu toute validité. Les problèmes de politique agricole qui avaient motivé l'accord SDSA I étaient soit résolus soit dépassés par les événements. Lorsque le contrat arriva à sa fin, les questions relatives au rôle de l'Etat sur les marchés céréaliers, aux subventions aux intrants et à la libéralisation des échanges frontaliers étaient devenues moins pressantes. A leur place, les questions de gestion des ressources naturelles, qui au départ n'avaient pas été mentionnées, étaient maintenant passées au premier plan et dominaient la situation.

QUESTIONS DE REFORME DE POLITIQUE AGRICOLE

Commercialisation des céréales

Parmi les conditions imposées par l'accord SDSA I, une place importante était faite au rôle de l'OPVN sur les marchés céréaliers. L'une des réformes à appliquer était le recours à un système d'appel d'offres pour les achats de l'OPVN. Ceci fut en fait exécuté avec une certaine facilité. L'OPVN réduisit les volumes achetés, stockés et vendus, poussé peut-être tout autant par les compressions budgétaires que par son adhésion aux réformes.

Libéralisation des échanges frontaliers

La libéralisation des échanges frontaliers fut également accomplie. Les produits visés étaient principalement le bétail et le niébé. La question du bétail entraîna au départ certaines difficultés, du fait qu'en 1985, lorsque la SDSA I était entrée en vigueur, le Niger se remettait à peine de la sécheresse du début des années quatre-vingt, et avait interdit les exportations de bétail pour s'efforcer de reconstituer le cheptel. Vers la fin de la décennie, toutefois, les exportations de bétail avaient augmenté considérablement, en partie parce que les animaux sur pied étaient une marchandise pour laquelle le Niger et d'autres pays sahéliens possédaient un certain avantage comparatif. L'accroissement des exportations était également dû, en partie, au fait que la réforme avait réussi à supprimer bien des formalités et lenteurs administratives. Lorsque la disparition de ces obstacles s'ajouta à une amélioration des relations politiques avec la Libye, on vit dès 1990 les exportateurs d'ovins charger leurs moutons vivants sur des camions à deux étages pour les expédier sans grande difficulté sur la Libye.

Pour les exportations de niébé, il y eut également un accrochage sur la voie du relâchement. Le problème n'était pas tant la carence et le rôle démesuré d'une société parapublique (la SONARA) sur les marchés d'exportation; c'était plutôt l'existence d'une taxe à l'exportation sur le niébé, et le fait que de puissants marchands de Maradi ou de Zinder réussissaient à accaparer le marché en échappant à la taxe.

Lorsque la taxe de 20 francs CFA par kilo fut supprimée, le secteur privé fut débarrassé d'un obstacle majeur à ses activités d'exportation de niébé.

Evolution de la politique des intrants agricoles

Les subventions aux intrants agricoles semblaient au départ être un problème sérieux. Si le problème était sérieux, ses effets furent vite submergés par des événements d'ordre macro-économique. Le cours du naira était déjà en baisse lorsque la SDSA I entra en vigueur, et c'est alors que les dévaluations s'accéléchèrent par rapport au franc CFA. Par suite, à partir de 1986, la surévaluation croissante du franc CFA par rapport au naira entraîna et renforça le flux des intrants agricoles, et également des céréales elles-mêmes, du nord du Nigeria vers le sud du Niger.

Le cours du naira à Zinder passant de 106 FCFA en janvier 1986 à moins de 20 FCFA en 1992, la question des subventions nigériennes aux intrants se vida peu à peu de son sens. Dès 1990 les commerçants pouvaient vendre les engrais nigériens à si bon marché dans les zones frontalières du Niger méridional que le gouvernement nigérien fut obligé de baisser les prix auxquels il distribuait les engrais livrés gratuitement à son dépôt central par l'aide canadienne ou japonaise. Comme prévu dans le cadre de la réforme de politique agricole, l'Etat se retirait peu à peu de la fourniture des intrants dans les zones frontalières où se trouve concentrées les cultures pluviales. Le retrait n'était cependant pas dû à une réduction des subventions, comme prévu par la SDSA I. L'Etat se retirait parce qu'il ne pouvait s'aligner sur les prix des produits importés du Nigeria par le secteur privé et couvrir ses frais de distribution en se réservant une somme modique à déposer dans un fonds de contrepartie, comme l'exigeaient les bailleurs de fonds.

En 1991, en fait, la plupart des acheteurs d'engrais de l'Etat étaient membres des coopératives exploitant les périmètres irrigués des rives du Niger; bien qu'aucun crédit ne leur ait été officiellement consenti, ces coopératives n'acquittaient pas le paiement de leurs achats d'engrais pour la bonne raison que de leur côté elles n'étaient pas payées par le RINI, organisme d'Etat qui leur achetait le paddy. Le RINI, pour sa part, avait beaucoup de difficulté à vendre le riz de production locale parce que le riz importé d'Asie était beaucoup moins cher, même avec les droits d'importation en supplément.

L'impact de la surévaluation du franc CFA

Ainsi, la surévaluation du franc CFA qui avait fait sortir l'Etat nigérien du marché des engrais dans les zones frontalières avait parallèlement, par des voies indirectes, amené à la Centrale d'approvisionnement, organisme chargé de la distribution des intrants, des clients dans la zone des périmètres irrigués qui prenaient les engrais mais ne pouvaient ou ne voulaient les payer.

Les auteurs de la SDSA I étaient partis du principe que (i) les engrais et autres intrants agricoles n'étaient pas affectés aux usages les plus productifs du fait qu'ils étaient subventionnés, et (ii) les subventions représentaient un mauvais usage et une utilisation improductive des recettes publiques. Une fois l'effet des subventions englouti par la surévaluation du franc CFA et les subventions éliminées, on

pouvait objecter que les intrants, importés du Nigeria à des prix très au-dessous des cours mondiaux,⁷ étaient encore répartis d'une façon inefficace.

L'une des tâches de l'équipe d'assistance technique était de suivre l'évolution de cette question épineuse des subventions aux intrants. Comme le montre le contenu des trois principaux rapports émis à ce sujet,⁸ l'équipe s'est concentrée de plus en plus sur les engrais, plutôt que sur les équipements agricoles ou les produits chimiques, et ce pour deux raisons. Premièrement, les services gouvernementaux et la Centrale d'approvisionnement avaient réduit considérablement leur rôle dans la commercialisation du matériel agricole. La disparition de la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA), qui octroyait les prêts pour les achats du matériel, accéléra le mouvement. La Centrale se défit de ses quatre ateliers de fabrication et réduisit son stock. En 1991 les ventes d'équipements étaient descendues à un chiffre extrêmement bas.

Deuxièmement, en ce qui concerne les produits phytosanitaires, le Service de protection des végétaux en est le principal utilisateur, étant chargé des campagnes de pulvérisation contre les sauterelles et autres parasites. Plus de la moitié des produits chimiques du Service ont été achetés par le Japon. La Centrale distribue bien certains fongicides pour le traitement des semences, mais sans subvention.

PERSONNEL COMPLEMENTAIRE, MODIFICATION DES TACHES, REALISATIONS

Economiste du développement

Selon la définition première du poste d'économiste du développement auprès du Ministère du Plan, la personne nommée devait consacrer les quatre cinquièmes de son temps (i) à aider le Ministère "à définir et sélectionner les projets agricoles considérés comme économiquement rentables", et (ii) à contribuer à la formulation d'un nouveau plan pour le secteur agricole. Ceci mettait clairement en avant le secteur agricole, à l'exclusion des autres. On s'aperçut par la suite que les besoins du Ministère du Plan, en ce qui concerne les économistes du développement, s'étendaient à tous les secteurs.

Le dernier cinquième du temps de la personne nommée à ce poste devait être consacré au "travail à la mission USAID avec l'économiste chargé du programme, en vue de contrôler et d'analyser les résultats obtenus dans le cadre de l'accord SDSA en direction de l'objectif de stabilisation économique et financière."⁹

⁷En 1990 le coût de l'urée importée du Japon était de 180-190 FCFA/kg livrée à un dépôt de la CA à Niamey. A la même date l'urée du Nigeria se vendait au Niger à environ 40 FCFA le kilo.

⁸"Etude rétrospective de l'offre et de la demande d'intrants au Niger" (1987), "Agricultural Inputs, Version 2.0" (1989), et "The Impact of Policy Reforms on Agricultural Input Marketing and Use in Niger" (1991).

⁹Contrat, p. 20.

La première partie de la description de poste peut à juste titre être interprétée comme plaçant l'économiste du développement carrément au sein du Ministère du Plan pour y travailler comme cadre ministériel expatrié. C'est bien ainsi, en tous cas, que semblaient l'avoir entendu les pouvoirs publics nigériens. En réalité, la deuxième partie des attributions n'était pas compatible avec la première, et, rapidement jugée non viable, fut par la suite éliminée.

Avant 1986, le budget d'investissement de l'Etat, ou Programme national d'investissement, n'était ni informatisé ni organisé d'une façon systématique. M. Metzger y apporta certaines améliorations. Il aida à définir certaines procédures pour l'obtention d'informations précises sur les projets devant figurer au programme d'investissement, et également pour l'informatisation des données et la codification des projets. Ces procédures étaient conçues pour une programmation centralisée, dans le cadre d'un budget d'investissement permanent de trois ans. Cependant le Programme d'investissement 1988-90 fut la dernière programmation centralisée tentée au Niger. A partir du programme 1989-91, formulé en 1988, des plans décentralisés furent établis département par département.

La décision de décentraliser a eu une incidence sur ce qui était exigé et escompté des conseillers techniques affectés à la DP - une Canadienne et un membre de l'équipe du Michigan. On leur demanda de modifier les anciennes procédures de programmation des investissements pour les adapter au programme par régions. Or ni les termes de référence de l'économiste du développement -- malgré leur modification en 1988 -- ni ceux de sa collègue canadienne ne prenaient en compte le mouvement de régionalisation.

L'avenant n° 4 du contrat, en date d'avril 1988, ajoutait aux attributions de l'économiste du développement certaines tâches à effectuer au Secrétariat du Fonds de contrepartie SDSA, notamment: (i) mise au point de procédures pour l'examen et le classement par ordre de priorité des demandes de fonds de contrepartie, (ii) rédaction d'exposés de base sur des questions de politique agricole à soumettre au comité de supervision du Secrétariat, (iii) préparation d'une évaluation de la performance du Fonds de contrepartie dans le but d'atteindre les objectifs SDSA.¹⁰

L'économiste du développement se vit ainsi attribuer un supplément de travail considérable, alors que les termes de référence régissant ses fonctions au Ministère ne tenaient aucun compte du changement de circonstances. Ces termes de référence portaient en effet du principe que des procédures adéquates étaient déjà en place pour la formulation du Programme national d'investissement, et que sa tâche consisterait essentiellement à les faire appliquer et à les institutionnaliser.

Une fois de plus l'équipe d'assistance technique, et en particulier l'un de ses membres, se trouvait prise entre deux sortes d'exigences et de prévisions, celles d'un Ministère nigérien d'un côté et de l'autre celles de l'USAID. Le tiraillement fut mis en évidence lorsque M. Romero fut nommé par le Ministère comme l'un des deux membres du secrétariat d'un comité d'évaluation d'impact du projet. On aurait pu s'attendre à ce que la mission USAID discute avec le Ministère des possibilités de rendre la nouvelle tâche compatible

¹⁰Modification n° 4, p. 5.

avec la description de poste en vigueur. Mais au lieu d'entreprendre directement une discussion avec le Ministère -- chose qui survint rarement pendant la durée du contrat -- l'USAID informa M. Romero que tout travail relatif au secrétariat devrait être effectué en dehors de son horaire normal, ou en plus des tâches qui lui incombait déjà. M. Romero s'efforça de s'acquitter de ses obligations tant envers le Ministère qu'envers l'USAID, mais l'incident laissa toutefois des traces quelque peu déplaisantes de part et d'autre.

Le produit le plus important des travaux entrepris par M. Romero et sa collègue canadienne pour la régionalisation du Programme national d'investissement est le *Document de la Programmation*, essentiellement une liste des procédures à suivre. Citons parmi les autres réalisations de M. Romero:

- rédaction du *Schéma Directeur de la Programmation* -- projet de procédures pour la reformulation annuelle du plan directeur d'investissement, établi après consultation des bailleurs de fonds;
- analyse de cinq Programmes d'investissement (1985 à 1989) et de leur impact, à la demande du Ministre du Plan;
- rédaction, avec un collègue nigérien, d'un guide pour l'estimation des charges récurrentes;
- version préliminaire des procédures de suivi du projet;
- rétablissement d'une base de données socio-économiques au Ministère du Plan, avec l'aide du matériel et d'un logiciel (dBase III) installés par le projet;
- rédaction d'un guide pour l'évaluation ex-ante des projets de développement (mai 1991);
- rédaction d'un guide pour l'évaluation ex-post des projets (juillet 1991).

Conseiller en politique semencière

La politique semencière, ajoutée en cours de route aux travaux de la SDSA I, prit une place de premier plan puis disparut lorsque les fonds de contrepartie de la cinquième tranche vinrent à manquer. La création, à la fin des années soixante-dix, de six centres de multiplication des semences gérés par l'Etat avait été, en son temps, une réaction prudente à la première sécheresse grave. Cependant il apparut rapidement que les centres étaient dans l'impossibilité de recouvrer leurs frais et devraient indéfiniment faire appel aux subventions gouvernementales et à l'aide extérieure. Dès 1987, il était clair que l'Etat devait se retirer des activités de multiplication des semences, que les décisions devaient être décentralisées, et qu'il fallait améliorer le contrôle qualité et créer un stock de semences de sécurité au niveau national. C'est le désir de revoir la politique semencière qui a abouti à l'instauration d'un poste de conseiller en politique semencière au sein de l'équipe du Michigan.¹¹

Comme il l'explique dans son rapport final, *Seed Multiplication in Niger* (1992), le conseiller a mis au point, en collaboration avec un collègue très qualifié du Service semencier du Ministère de l'Agriculture, un projet de trois ans visant à atteindre ces objectifs avec l'aide des fonds de contrepartie SDSA. Le projet a reçu l'approbation de l'USAID et des pouvoirs publics nigériens en 1990. Il n'a cependant pas été

¹¹Dale Rachmeler, "Seed Multiplication in Niger", avril 1992, p. 9.

exécuté, les fonds réservés dans la cinquième tranche de la SDSA n'ayant pas été mis à disposition. Moyennant cela, la situation était telle en 1992 que la plupart des activités de multiplication des semences avaient été stoppées par manque de fonds, et qu'il n'existait encore aucun système décentralisé et privatisé de contrôle qualité.¹²

Conseiller en gestion des ressources naturelles

Le poste de conseiller en gestion des ressources naturelles a été ajouté à l'équipe d'assistance technique en 1989, prenant en fait la place du poste d'analyste de politique agricole. Les attributions du nouveau conseiller étaient les suivantes:

- (1) fournir ses conseils, en matière de politique de gestion des ressources naturelles, à la Direction de l'Environnement (située au Ministère de l'Agriculture en 1989 mais transférée plus tard au Ministère de l'Hydraulique) et aux unités intéressées au sein d'autres ministères, dans le but de renforcer les moyens dont disposent les dirigeants nigériens pour étudier la valeur de diverses politiques de gestion des ressources naturelles;
- (2) aider les services gouvernementaux et les ONG à mettre au point des projets à soumettre au Fonds de contrepartie;
- (3) aider à effectuer des évaluations ex-ante et ex-post des projets de gestion des ressources naturelles soumis au Fonds de contrepartie ou financés par ce fonds;
- (4) rechercher et recueillir les données pertinentes en matière de gestion des ressources naturelles;
- (5) sélectionner et, le cas échéant, effectuer des études de politique de gestion des ressources naturelles;
- (6) aider l'USAID/Niger à prévoir les études ou à sélectionner les mesures à inclure dans le projet SDSA II.¹³

Le rôle du conseiller en gestion des ressources naturelles au sein du gouvernement a été, en fin de compte, fortement marqué par la création de trois organes nouveaux, à l'initiative des pouvoirs publics nigériens et des bailleurs de fonds:

- Le **Sous-Comité de Développement Rural (SCDR)**. Ayant reçu la mission d'établir une politique de développement rural pour la nation, le SCDR détermina que la gestion des ressources naturelles aurait la priorité.
- Le **Programme Intégré de Gestion des Ressources Naturelles (PIGRN)**. Cet organe fut créé en réponse aux constatations de la Banque mondiale, selon laquelle les projets sectoriels de développement rural n'avaient pas les moyens de s'attaquer aux problèmes affrontés par les populations rurales, ces problèmes étant par nature du ressort de plusieurs secteurs. Le

¹²ibid.

¹³Avenant de contrat n° 8, pp. 5-6.

PIGRN fut chargé de mettre au point le détail des politiques définies par le SCDR, et de superviser leur application.

- Le **Plan National de Lutte Contre la Désertification (PNLCD)**, soutenu par l'UNSO, était à l'origine un effort de lutte contre les conséquences néfastes de la détérioration de l'environnement. Vers le milieu de 1991, lorsque le conseiller en gestion des ressources naturelles s'en alla, le PNLCD s'était transformé en une sorte de plan d'ensemble, multisectoriel, pour les projets et programmes de gestion des ressources naturelles du pays. De cette façon, la mission du PNLCD se rapprochait de plus en plus de celle du PIGRN.

Il y avait d'autres acteurs encore. La FAO finançait les travaux du Plan d'action pour les forêts tropicales. L'IUCN avait fait pénétrer dans le dialogue national son action en faveur de la préservation et du développement. Le Comité du Code Rural analysait les conditions préalables à une exploitation améliorée et équitable des ressources naturelles. Les *Schémas d'Aménagement Foncier* proposés par ce comité seront particulièrement intéressants lorsque le Code entrera éventuellement en vigueur.

Tandis que ces divers organismes s'activaient chacun dans son propre domaine d'intérêt, le conseiller en gestion des ressources naturelles jouait un rôle important pour l'élaboration d'un cadre stratégique de planification, et avait affaire à tous les organismes clés. La situation était en constante évolution, et les efforts exigés du conseiller (participation et suivi des travaux) ont fini par absorber une grande partie de son temps pendant deux ans.

Si l'on ne parvient à harmoniser ces diverses initiatives, le gouvernement nigérien, et bien des programmes d'aide extérieure également, seront dans l'impossibilité d'apporter la contribution désirée à la création d'un environnement dans lequel la responsabilité de l'exploitation des ressources locales, ainsi que les avantages d'une gestion améliorée, reviennent aux utilisateurs de ces ressources. La décentralisation sera un élément capital de la réussite d'une stratégie nationale, mais il est encore difficile de voir quels dispositifs de décentralisation correspondraient aux réalités actuelles du Niger.

Gestion naturelle des forêts

Au départ, la gestion naturelle des forêts, sur la base du modèle Guesselbodi, occupait une place de premier plan dans les travaux prévus par la SDSA en matière de politique de gestion des ressources naturelles. Les services de l'USAID à Washington semblaient désireux de voir la mission locale garder le rôle de chef de file pour la poursuite de la gestion naturelle des forêts au Niger. Du côté du gouvernement, on poussait à reprendre une structure de projet semblable à celle du projet PUSF (*Planification de l'Utilisation des Sols et Forêts*). Bref, le débat entre les diverses institutions était fort animé lorsque le conseiller en gestion des ressources naturelles arriva en octobre 1989. Cependant, après le remaniement ministériel de 1990 et la cessation du financement direct USAID pour la gestion naturelle des forêts, ce thème passa peu à peu à l'arrière-plan.

Le conseiller entreprit néanmoins certains travaux intéressants particulièrement l'avenir de la gestion des forêts naturelles au Niger. Il participa à des études techniques et socio-économiques sur la gestion des forêts naturelles, et joua un rôle actif au Séminaire National sur la gestion des forêts naturelles (ainsi qu'au séminaire sur l'"approche terroir" qui suivit). C'est son travail dans le cadre de ces réunions qui, notamment, facilita l'adoption officielle du modèle de gestion participative.

Dans le texte de l'avenant au document de projet SDSA, il est admis que la sécurité foncière, ainsi que la maîtrise de la gestion et de la jouissance du produit des sommes investies dans les ressources naturelles, déboucheront sur un accroissement des investissements. A en croire le conseiller en gestion des ressources naturelles, au moment de son départ, ceci restait encore à démontrer. Dans les zones de culture pluviale, par exemple, la relation entre la plupart des décisions d'investissement et la sécurité foncière est probablement assez ténue. Cette question a été étudiée, dans le cadre d'une bourse Fulbright de recherche, par Sarah Gavlan, maintenant à Stanford University. En conclusion de ses travaux préliminaires, elle invitait à la prudence, recommandant de ne pas accepter en bloc la notion qu'un code Rural aboutirait à une meilleure gestion foncière. La version finale de son étude, ainsi que les résultats des études IFPRI (*International Food Policy Research Institute*) dirigées par Mme Jane Hopkins, devraient permettre de voir plus clair à ce sujet.

Le Code rural

Il était inévitable que le conseiller en gestion des ressources naturelles ait à s'occuper des mêmes questions que le Comité du Code Rural. A la demande du responsable USAID du développement agricole, il adopta un rôle secondaire pour le suivi des travaux du code rural.

Comme il l'indique dans son rapport final, le conseiller en gestion des ressources naturelles est arrivé à la conclusion que le code rural, s'il était adopté, ne produirait directement aucun changement. Rien ne garantit que ce code sera mis en vigueur et appliqué. Mais il est indéniable que les pratiques nigériennes de gestion foncière sont en train de changer. Outre le modèle de gestion des forêts naturelles, les investissements réalisés dans les technologies de préservation des eaux et du sol, l'élaboration de "schémas d'aménagement villageois" (selon la méthode dite "approche terroir"), et également les attributions privées de points d'eau et de parcelles irriguées, indiquent clairement que l'innovation et les projets originaux ont plus d'importance pour une évolution positive que la loi elle-même.

Toutefois, le conseiller de gestion des ressources naturelles a également conclu que le pré-projet de code rural, à sa façon, correspondait relativement bien aux exigences de formes nouvelles de gestion et de propriété. Le projet crée une base adaptable qui se prêtera à de nombreuses évolutions futures. Son succès dépendra essentiellement de la souplesse dont il fera preuve face à la variété des situations géographiques, sociales, culturelles et juridiques.

Systèmes d'information géographique

Les systèmes d'information géographique, ou SIG, sont des systèmes de gestion de bases de données permettant de répartir et de combiner les données spatiales selon une technique alliant l'analyse à la cartographie. Il importe de reconnaître l'importance de ces systèmes comme instruments de surveillance des ressources naturelles et aussi de suivi des programmes de développement qui s'y rapportent.

Le conseiller en gestion des ressources naturelles recommanda l'installation d'un système d'information géographique comme organe central d'un système national de surveillance des ressources du Niger. Cependant les fonds alloués au départ pour l'ensemble de l'opération SIG -- matériels, logiciels et formation -- n'étaient que de 7 000 dollars. Avec l'intérêt et l'enthousiasme suscités actuellement par les SIG, il est aisé d'oublier combien d'efforts ont été nécessaires au départ pour obtenir le financement et le soutien administratif de l'initiative SIG. C'est en partie grâce au travail du conseiller, qui a su catalyser l'intérêt et organiser à la fin de 1990 un Séminaire national sur les SIG, que le tournant a été pris.

Le Fonds de contrepartie

Il est intéressant de noter que l'énumération des tâches de l'équipe d'assistance technique ne mentionnait aucunement le Fonds de contrepartie établi par le premier accord SDSA. Ce fonds avait été institué pour le dépôt, par le gouvernement nigérien, de montants en monnaie locale (franc CFA) équivalents aux montants en dollars américains transférés du gouvernement des Etats-Unis à celui du Niger. Un certain pourcentage du montant en monnaie locale était toutefois réservé à un fonds en fiducie à l'usage de la mission USAID au Niger.¹⁴

Le Fonds de contrepartie devait servir à couvrir les frais en monnaie locale de projets de développement ou d'éléments de ces projets, après accord d'un comité placé sous la présidence du Ministère du Plan. La procédure d'affectation du fonds avait été établie par une lettre d'exécution du projet (*Project Implementation Letter*). Ce document accordait la priorité tout d'abord au financement d'activités contribuant à la mise en place des réformes de politique agricole, et ensuite aux frais de fonctionnement d'activités en cours financées par l'USAID, principalement dans le secteur agricole, et contribuant à la réalisation des objectifs de la SDSA en matière de production et de revenus.¹⁵

Dès le début de l'exécution du programme il apparut que des difficultés se posaient pour la gestion du Fonds de contrepartie. Des crédits avaient été alloués à plus de 20 projets, mais il n'y avait aucune méthode standard ni pour l'approbation des dépenses faites sur le fonds, ni pour le suivi de ces dépenses, ni pour l'évaluation de leur impact. Apparemment, la mission USAID n'avait jamais eu l'intention de prendre

¹⁴5% au départ; pourcentage élevé à 8% à compter de l'exercice budgétaire 1987. Ces fonds étaient principalement destinés à assurer la célérité de l'exécution rapide du projet SDSA. Lettre d'exécution (PIL) n° 10, 13 décembre 1985.

¹⁵PIL n° 8, 3 juillet 1985.

à sa charge le contrôle de l'usage des fonds de contrepartie. Elle s'adressa donc à l'équipe d'assistance technique du Michigan et fit pression pour que celle-ci s'occupe de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation des projets, sinon de la gestion même de ces projets.

L'équipe du Michigan ne pouvait s'occuper du détail des projets du fonds de contrepartie qu'au détriment de ses autres attributions. L'équipe n'avait pas été constituée pour la gestion de projets, et de plus elle n'était pas bien placée pour le faire.

FORMATION

Formation à l'analyse de politique agricole

C'est dans le domaine de la formation que l'équipe d'assistance a eu l'impact le plus fort, notamment en ce qui concerne les méthodes d'analyse de politique agricole, les travaux d'analyse en informatique, et la rédaction des rapports.

L'équipe a obtenu une grande satisfaction du travail effectué au cours des ateliers de demi-journée sur l'analyse de politique agricole. Ces ateliers ont attiré de nombreux collaborateurs de la DEP, qui y ont pris le plus vif intérêt.

Les sujets traités lors de ces ateliers étaient entre autres les suivants:

- méthodes à adopter pour l'analyse de politique agricole,
- méthodes et instruments d'analyse de la structure des marchés,
- analyse de politiques de prix et de commercialisation,
- analyse de politiques commerciales et de protection effective,
- analyse de politiques de subvention,
- étude de cas: la politique rizicole au Niger.

D'autres sortes de stages furent également organisées. Il y eut des stages plus longs et plus structurés, qui n'étaient pas réservés au personnel de la DEP, et traitaient notamment de l'analyse de politique agricole assistée par ordinateur (avril 1991) et des systèmes d'information géographique (décembre 1991). L'équipe répondit en outre à l'occasion à des demandes individuelles, comme par exemple lorsque le PNUD fit appel à son assistance pour une formation concernant la gestion de la base de données socio-économique. Tous les stages organisés par l'équipe comprenaient l'apprentissage de la gestion d'un système d'ordinateurs individuels.

Formation en informatique

La formation du personnel du Ministère à l'utilisation des micro-ordinateurs a été dès le départ une grande réussite. Le travail fait par l'équipe dans ce domaine est probablement ce qui a apporté le plus au

personnel du Ministère de l'Agriculture, ainsi qu'aux membres d'autres services et organismes -- entre autres la Direction des Programmes et du Plan au sein du Ministère du Plan, et le projet DIAPER/CILSS.

L'équipe étudiait constamment de nouveaux logiciels -- tableurs et bases de données -- susceptibles d'être adoptés. A la fin du contrat, c'était encore Lotus 123 sous DOS qui était le logiciel le plus connu. Quattro Pro sous DOS était l'un des nouveaux programmes utilisés. Lorsque les logiciels sous MS-Windows commencèrent à sortir, l'équipe introduisit MS-Excel, Wingz et Lotus 123 sous Windows. L'utilisation de Windows au lieu de DOS se répandait petit à petit, malgré les hésitations face à la nouveauté. Pour le traitement de texte, WordPerfect était le logiciel préféré. Pour la gestion de base de données pure et simple, dBase III et IV étaient aussi utilisés, mais par un petit nombre de personnes, du fait de la sortie de tableurs ayant une forte puissance de gestion des bases de données.

L'informatisation du Ministère commença modestement mais rapidement. Dès janvier 1986, l'équipe du Michigan avait fourni sa liste de spécifications, passé ses commandes et pris livraison des ordinateurs, et les avait installés dans les bureaux du Ministère. Un bureau avait été désigné comme centre informatique pour la DEP, et était équipé de trois ordinateurs individuels et de trois imprimantes matricielles.

Le service attira l'attention dès mars 1986, lorsqu'il publia le rapport statistique annuel du Ministère trois mois après la fin de l'année, ce qui était considéré à l'époque comme remarquable pour un pays africain francophone. L'année suivante, le rapport annuel était augmenté et amélioré, avec toutes sortes d'histogrammes et de graphiques "camembert". Le Directeur de la DEP ne tarda pas à se montrer fier des capacités de ses services, mais quant à l'expansion entrevue pour son domaine, l'espoir lui en fut ôté lorsque la responsabilité du rapport statistique annuel fut retirée à la DEP et confiée à un service situé à l'autre bout de la ville.

Le volet formation informatique prit de l'extension et devint une activité continue, obtenant d'excellents résultats jusqu'au bout. A la fin du contrat, le service était installé dans un local plus vaste à l'étage au-dessus, possédait une nouvelle génération d'ordinateurs et d'imprimantes, et ne travaillait plus pour la seule DEP, mais pour l'ensemble du Ministère de l'Agriculture.

Formation aux SIG

Pour les systèmes d'information géographique, le conseiller en gestion des ressources naturelles, aidé d'un consultant court terme, M. Bradley Reed, mit au point un manuel de formation en français, destiné à l'enseignement du logiciel Atlas*GIS. En décembre 1991, l'équipe utilisa le manuel au cours d'un atelier de trois jours, pour la formation de 13 responsables de la DEP, de la Direction de l'Élevage et du Laboratoire des Sols de l'INRAN. Lors du séminaire AGRYMET SIG organisé en mars 1992, on a pu constater que le manque de formation est encore un obstacle majeur à un usage plus répandu de la technologie SIG. Le manuel de formation Atlas*GIS a suscité un grand intérêt, et de nombreux exemplaires en ont été distribués gratuitement.

Au cours des trois derniers mois du contrat, l'équipe d'assistance technique a recommandé l'usage du logiciel Atlas MapMaker sous Windows, lequel peut avantageusement remplacer le logiciel Atlas*GIS, plus

compliqué. L'équipe a fait plusieurs démonstrations, et a animé des stages de formation. Etant d'un usage facile, Atlas MapMaker semble bien être le logiciel SIG qui convient le mieux pour le niveau des intéressés.

Equipement des services statistiques

Ce sont les exigences des bailleurs de fonds en matière d'information qui dictent la plupart des travaux de collecte de données au Niger, mais, à longue échéance, seules des demandes de données émises avec régularité par les fonctionnaires et hommes politiques nigériens garantiront une production suivie de données fiables. Les cadres supérieurs de l'administration nigérienne, souvent désappointés par les services statistiques, font appel à des organismes d'aide extérieure pour leur demander d'entreprendre de nouveaux travaux de collecte de données. Pour cette raison, l'équipe d'assistance s'est efforcée particulièrement de faire circuler les informations jusqu'aux hauts responsables nigériens, espérant amener ceux-ci à avoir davantage recours aux statistiques élaborées à l'intérieur.

Il faut noter ici que le volet assistance technique de la SDSA I n'envisageait pour l'équipe aucune activité ou capacité de collecte de données. Il était prévu que les membres de l'équipe auraient recours aux sources de données en existence, et s'occuperaient d'évaluer, compiler, stocker, analyser et distribuer les données quelles qu'en soient les sources. C'est ainsi qu'a été créée la base de données agricoles connue sous le nom de BASDONAG.

Sous la direction de M. Rachmeler, chef d'équipe pendant les deux dernières années du projet, BASDONAG a été remaniée et réduite, et de ce fait considérablement améliorée; elle a ensuite été largement diffusée parmi les services gouvernementaux et les bailleurs de fonds. M. Rachmeler a d'autre part informatisé un grand nombre des séries chronologiques de données, remontant jusqu'aux années cinquante; les séries ont été publiées en 1991 par le Ministère du Plan sous le titre *Annuaire statistique "Séries longues," édition 1991*. Il a tiré de ces données une série remarquable de graphiques, et a fait un certain nombre d'exposés à ce propos devant un public de responsables gouvernementaux et de bailleurs de fonds. On trouvera aux figures 1 à 4 plusieurs exemples des graphiques (annexe C).

Au cours des six ans et demi de la durée du contrat, les travaux de l'équipe ont été liés directement au service nigérien des statistiques agricoles sous ses diverses formes (DEP/SA, DSAE, SA/DA, SA/DE). Durant cette période, les moyens dont disposait le Ministère pour obtenir des informations agricoles et les fournir aux autres services publics et aux bailleurs de fonds ont subi une évolution considérable. L'équipe a fourni des formations sur le tas dans tous les domaines de la gestion des données -- organisation de base, collecte, analyse et diffusion.

En 1985, les quelques statisticiens travaillant au Ministère de l'Agriculture étaient rattachés à la DEP. A l'heure actuelle, il y a au sein du Ministère de l'Agriculture trois services distincts chargés respectivement des statistiques agricoles, des statistiques d'élevage et de la coordination des statistiques.

La coordination des statistiques et l'analyse de politique agricole ont fusionné en 1990 pour former un service unique au sein de la DEP. Ce service est également la principale source de données agrégées sur le secteur -- l'enquête annuelle sur les cultures, financée par le CILSS. Les deux services chargés des

statistiques agricoles et des statistiques d'élevage sont situés chacun au sein de la direction correspondant à son secteur. Les trois services statistiques ont encore besoin d'être renforcés matériellement et techniquement.

ANNEXE A

PROJET SDSA I NIGER: PERSONNEL

PERSONNEL DU PROJET SDSA I NIGER

Chef d'équipe:

Henri Josserand, 1985-1989

Georges Condé, 1989-1990

Dale Rachmeler, 1990-1992

Personnel long terme:

Franklin Casey, Analyste de politique agricole, Economiste, 1985-1989

Henri Josserand, Conseiller en politique agricole, Economiste, 1985-1989

Michael Wybo, Spécialiste en micro-Informatique, 1985-1987

Jeffrey Metzel, Economiste du développement, 1986-1988

James Gray, Spécialiste en gestion de l'information, 1987-1989

Dale Rachmeler, Conseiller en politique semencière, Agronome, 1988-1992

Gonzalo Romero, Economiste du développement, 1988-1991

Georges Condé, Conseiller en politique agricole, Economiste, 1989-1990

Frederick Sowers, Conseiller en gestion des ressources naturelles, 1989-1991

Personnel court terme:

Pascale Alloke

Robin Barlow

Francisca Beer

Andrew Cook

Warren Couvillon

William Foerderer

Larry Herman

Chris Hopkins (Corps de la Paix)

Axel Magnusen (Abt Associates)

Aoutchiki Mohamed

Dale Rachmeler

Bradley Reed

Allen Reich

Charles Steedman

Dirck Stryker (Tufts University)

Personnel technique nigérien:

Philippe Singellos, Informaticien

Issoufou Stephanis, Informaticien

Ahmed Wacho, Informaticien

ANNEXE B

PROJET SDSA I NIGER: SELECTION DE DOCUMENTS

SDSA I NIGER - SELECTION DE DOCUMENTS

- "Seed Multiplication in Niger 1975-1992." Dale Rachmeler. End of tour report. Avril 1992.
- "The Impact of Agricultural Policy Reforms on the Output of Selected Crops in Niger." Larry Herman et Robin Barlow. Analyse de politique agricole. Janvier 1992.
- "Wet Season Grazing Trials for Cattle and Goats at the Forest of Boyauga". Christopher Hopkins. 1991.
- "The Impact of Policy Reforms on Agricultural Input Marketing and Use in Niger." Larry Herman et Charles Steedman. Analyse de politique agricole. Décembre 1991.
- "End of Tour Report." Gonzalo Romero. Octobre 1991.
- "A Thematic Review of Natural Resources Management Issues in Niger." Rapport final du conseiller en gestion des ressources naturelles Frederick Sowers. Septembre 1991.
- "Guide de l'évaluation ex-post des projets." Gonzalo Romero. Juillet 1991.
- "L'agroforesterie précoloniale et ses implications pour le présent: Le cas du Sultanat du Damagram." Document provisoire. Etude de politique agricole. Frederick Sowers et Manzo Issoufou. (Non daté.)
- "L'analyse ex-ante des projets de développement." Gonzalo Romero. Mai 1991.
- "Le rapport entre la tenure foncière et la tenure de l'arbre." Pascale Alloke et Manzo Issoufou. Préparé pour le MAG/EL, Secrétariat Permanent du Code Rural, Direction des Etudes et de la Programmation. Mai 1991.
- "Annexes de l'étude sur: 'Le rapport entre la tenure foncière et la tenure de l'arbre.'" Alloke Pascale, Manzo Issoufou. Mai 1991.
- "Documentation de la Cellule d'Analyse des Politiques Agricoles." MAG/EL, Direction des Etudes et de la Programmation, et CRED. Mai 1991.
- "Atelier sur l'analyse des politiques agricoles." Atelier destiné à améliorer les compétences du personnel du MAG/E en matière d'analyse et d'évaluation des données agricoles. 18-26 avril 1991.
- "Note sur l'atelier des études CRED/LTC/Code Rural." Atelier destiné à la révision de la version préliminaire du rapport "Le rapport entre la tenure foncière et la tenure de l'arbre." Michel Keita et Fred Sowers. 12-13 mars 1991.
- "Assessment of Agricultural Input Policy Reform. Preliminary Draft of Consultant's Report." Larry Herman. Mars 1991.
- "Communiqué final du 'Séminaire-atelier sur les Systèmes d'Information Géographique (SIG).'" Le séminaire avait pour but de réunir les expériences des divers utilisateurs des SIG. 31 octobre au 2 novembre 1990.
- "Resource Valuation and Incentives to Invest in the Land." Etude de politique agricole. William S. Foerderer. 1990.

- "Rapport écologique: Zones pastorales d'Agadez et de Zinder (Niger C.E)." Aoutchiki Mohamed. Contribution à l'étude des micro-sites de hautes potentialités dans la zone pastorale du Niger. 8 septembre 1990.
- "Micro-sites of High Potential in the Pastoral Zone of Niger: Reconnaissance, Determination, Classification, and Evaluation." Rédigé par le CRED en collaboration avec le Programme Intégré de Gestion des Ressources Naturelles au Niger (PIGRN). Allen Reich, Aoutchiki Mohamed, Seyni Seydou. Septembre 1990.
- "Micro-sites de haute potentialité dans la zone pastorale du Niger: Reconnaissance, détermination, classification et évaluation." Septembre 1990. (version française du document précédent.)
- "The Impact of Agricultural Policy Reforms on the Output of Selected Crops in Niger." Larry Herman et Robin Barlow. Version 1.0. Août 1990.
- "Cereal Banks in Niger." Francisca Beer. Juillet 1990.
- "Les banques céréalières au Niger." Francisca Beer. Juillet 1990. (version française du document précédent.)
- "Analyse des prix agricoles - Marchés Niger." Avril 1990.
- "Study on the Cost and Advantages of Agricultural and Livestock Prices Broadcasting." Georges Condé. Mars 1990.
- "Consultant's Report on Assessing the Impact of ASDG-I Policy Reforms." Robin Barlow. Février 1990.
- "End of Tour Report." Henri P. Josserand. Juillet 1989.
- "Programmation, réalisation et impact des investissements au Niger 1985-1989," Version révisée. Gonzalo Romero, Frank Casey, Carolle Lepine. Ministère du Plan, Direction des Programmes et du Plan. Juillet 1989.
- "Economic Benefits of Improved Market Information Flows for Agricultural and Livestock Products." Analyse de politique agricole. Juin 1989. (Une traduction française de ce document est également disponible.)
- "Illustrated Methodology for the Impact Assessment of Policy Reforms." Equipe d'assistance technique de l'Université du Michigan. Mai 1989.
- "Document de discussion sur la politique de sécurité alimentaire." MAG/E. Avril 1989.
- "Analyse de l'origine du mil vendu sur les marchés de Niamey, mi-avril 1988 à fin janvier 1989." Etude de politique agricole. Examine l'origine (Niger ou Nigeria) du mil vendu par un échantillon de grossistes de Niamey. Mars 1989.
- "ASDG Impact Assessment - The Role of Cooperatives in Factor and Product Markets." Février 1989.
- "Investment Programming and Expenditures in Niger's Rural Sector." Frank Casey et Gonzalo Romero. Analyse de politique agricole. Analyse la structure, l'évolution et l'orientation du budget d'investissement au cours des quatre derniers exercices. Janvier 1989.

- "Liste alphabétique des documents disponibles." Liste des 660 documents, rapports et études sur le secteur primaire nigérien figurant dans la collection de la Cellule d'analyse des politiques agricoles du MAG/E. Janvier 1989.
- "ASDG Impact Assessment - Local Currency Account and Macroeconomic Impact." Version 2.0. Janvier 1989.
- "ASDG Impact Assessment - Agricultural Inputs." Version 2.0. Janvier 1989.
- "ASDG Impact Assessment - Les Intrants Agricoles." Version 2.0. Janvier 1989. (Version française du document précédent)
- "ASDG Impact Assessment - Cereal Price and Marketing Policies." Version 2.0. Décembre 1988.
- "ASDG Impact Assessment - Politiques de prix et de commercialisation des céréales." Version 2.0. Janvier 1989. (Version française du document précédent.)
- "La réforme des politiques céréalères au Niger." Document de discussion rédigé pour l'atelier national sur la commercialisation des céréales. Vue d'ensemble des réformes de politique céréalère au cours de la période 1985-88. Novembre 1988.
- "Compte-rendu du séminaire sur la politique de sécurité alimentaire et la performance relative de l'agriculture sahélienne." Washington, 17-18 octobre 1988.
- "Aggregate and Distributional Effects of Market-Oriented Cereal Policy Reform in Niger." Analyse de politique agricole. Octobre 1988. (Une version française de ce document a été présentée à l'atelier national sur les marchés céréaliers organisé en avril 1989 à l'OPVN.)
- "Plan d'action pour la politique semencière au Niger." Analyse et étude de gestion de politique agricole. Août 1988.
- "Action Plan for Seed Policy, Government of Niger." Warren C. Couvillon and Dale Rachmeler. 4 février 1988. (Version anglaise du précédent document.)
- "Politique de commercialisation et de gestion des marchés." Analyse de politique agricole rédigée comme document de base pour discussions avec les bailleurs de fonds lors de la Table Ronde sur le Développement Rural. Avril 1988.
- "La commercialisation primaire par les coopératives." Analyse de politique agricole. Avril 1988.
- "Les statistiques de l'agriculture et de l'environnement - orientations et programme d'action pluriannuel." Etude technique/gestion. Mars 1988.
- "An Evaluation of Cooperative Rolling Fund Management Systems in Niger." Jeffrey Metzler. Analyse de politique agricole. 13 janvier 1988.
- "An Economic Evaluation of a Phosphate Basal Dressing Scheme for the Niamey Department." Analyse de politique agricole. Examine la viabilité économique d'une opération à grande échelle de phosphatage des sols dans l'un des sept départements nigériens. Novembre 1987. (Une version française de ce document est également disponible.)
- "Analyse à moyen-terme de l'évolution des cours céréaliers au Niger et de leur variabilité par rapport aux niveaux de production." Analyse de politique agricole. A partir des prix mensuels du m² à Niamey de 1970 à 1986, examine la variabilité et l'évolution cyclique des prix céréaliers. Novembre 1987.

- "La contribution des banques céréalières à la sécurité alimentaire et la stabilisation des prix au Niger." Analyse de politique agricole. Novembre 1987.
- "Guide de référence à la base de données agricoles 'BASDONAG'." Indique la description, les mots-clés et les noms des fichiers pour 128 fichiers de statistiques diverses sur le secteur agricole. Octobre 1987.
- "Micro-Computer Use in USAID-Financed Projects in Niger." Michael D. Wybo. Etude technique/gestion. Août 1987.
- "Evaluation de l'impact immédiat des investissements publics dans le secteur développement rural au Niger." Jeffrey Metzel. Analyse économique. Juin 1987.
- "Cotton Production and Marketing in Niger: A Brief Overview." Henri Josserand. Analyse de politique agricole. Avril 1987.
- "Résultats de l'analyse de l'enquête sur les stocks villageois." Etude de politique agricole du MAG/E. Bilan final du programme CND de constitution de stocks de sécurité dans les villages. 1987.
- "Results of Analysis of the Enquête Stocks Villageois." (Version anglaise du précédent document.)
- "Note de réflexion sur les politiques de prix et de commercialisation des produits agricoles au Niger." Analyse de politique agricole utilisée comme base de discussion lors de la Conférence annuelle des cadres du Ministère de l'Agriculture à Agadez. Mars 1987.
- "La place des cultures secondaires et du marketing dans la politique agro-alimentaire nigérienne." Analyse de politique agricole et document de discussion. Décembre 1986.
- "Retrospective Study of Fertilizer Supply and Demand in Niger." Ministère de l'Agriculture, Direction des Etudes, de la Programmation, et des Statistiques Agricoles. Analyse de politique agricole. Examine des questions de premier plan concernant les engrais: subventions, utilisation et résultats en culture, approvisionnements en provenance de l'aide extérieure et du Nigeria, gisements nationaux de phosphates. Août 1986. (Une version française intégrale de cette étude a été publiée en 1987.)
- "Observations on the National Statistics Service Market Price Survey. Analyse de politique agricole. Recommandations pour un travail suivi de collecte et d'analyse des cours des produits de base. Juillet 1986.
- "The Ministry of Agriculture and Agricultural Policy - Context, Diagnostic of Efficiency and Proposed Action Plan." Document de recherche et étude de stratégie. Juin 1986.
- "Les prix comme indicateurs de l'état et du fonctionnement des marchés céréaliers au Niger." Analyse de politique agricole. Présente des méthodes de mesure de la productivité des marchés au moyen de l'analyse statistique des prix du marché libre. 1986.
- "Rapport intérimaire sur l'enquête stock villageois: Méthodes, état des travaux et résultats disponibles." Etude de politique agricole. Bilan préliminaire du programme CND de constitution de stocks de sécurité dans les villages. March 1986.
- "Fertilizer Subsidies - Methodological Notes and Suggestions." Henri P. Josserand. Analyse de politique agricole. Discussion du niveau des prix parallèles des engrais, et du calcul des subventions, compte tenu des quantités en provenance du Nigeria. Octobre 1985.
- "Results of Analysis of the Enquete Stocks Villageois." Non daté.

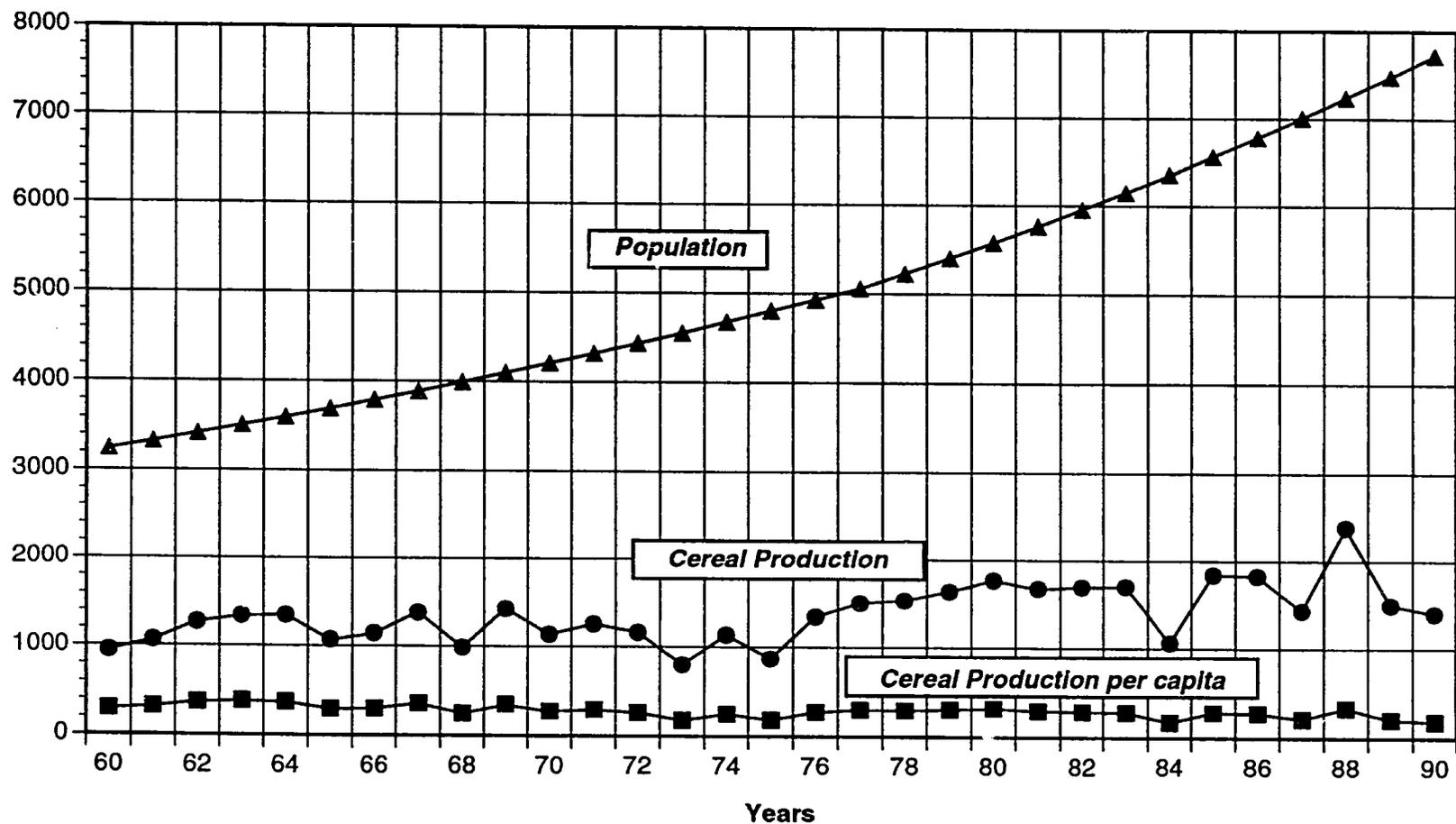
"Résultats de l'analyse de l'enquête sur les stocks villageois." Non daté. (Version française du document précédent.)

ANNEXE C

FIGURES

Figure 1: Relation entre l'accroissement démographique, la production céréalière et la production céréalière par habitant - 1960-1990

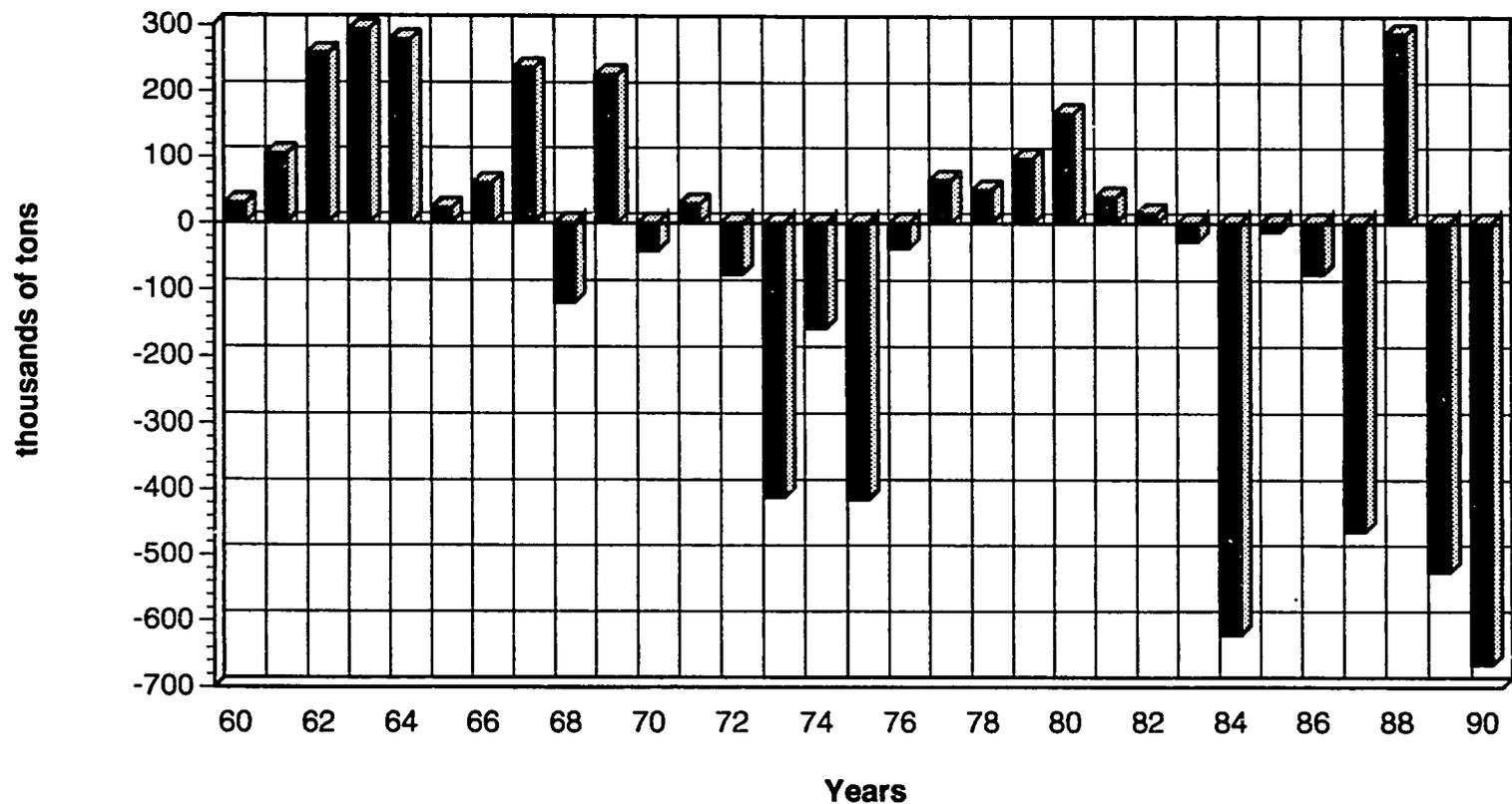
35



Note: Population in thousands: Cereal Production in thousands of tons: Production per capita in kg/ha

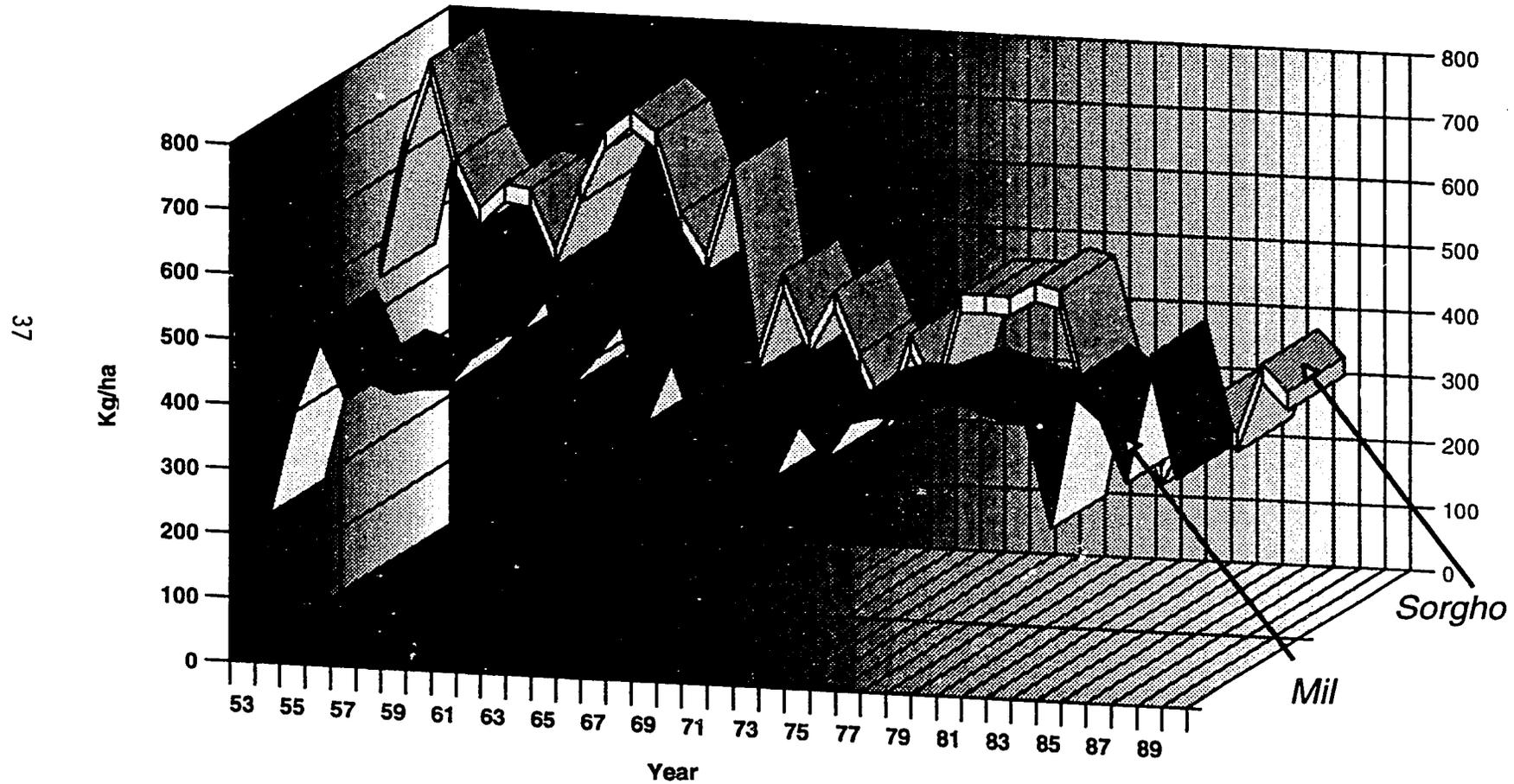
SOURCE: Annuaire Statistique Series Longues, 1991 p. 97, DSD/MP (Data: MAG/EL)
 Prepared by: CRED/MAG/EL, Aug 1991

Figure 2: Bilan de la production alimentaire: production par rapport aux besoins - 1960-1990



SOURCE: Annuaire Statistique Series Longues, 1991 p. 97, DSD/MP (Data: MAG/EL)
 Prepared by: CRED/DEP/MAG/EL, Aug. 1991

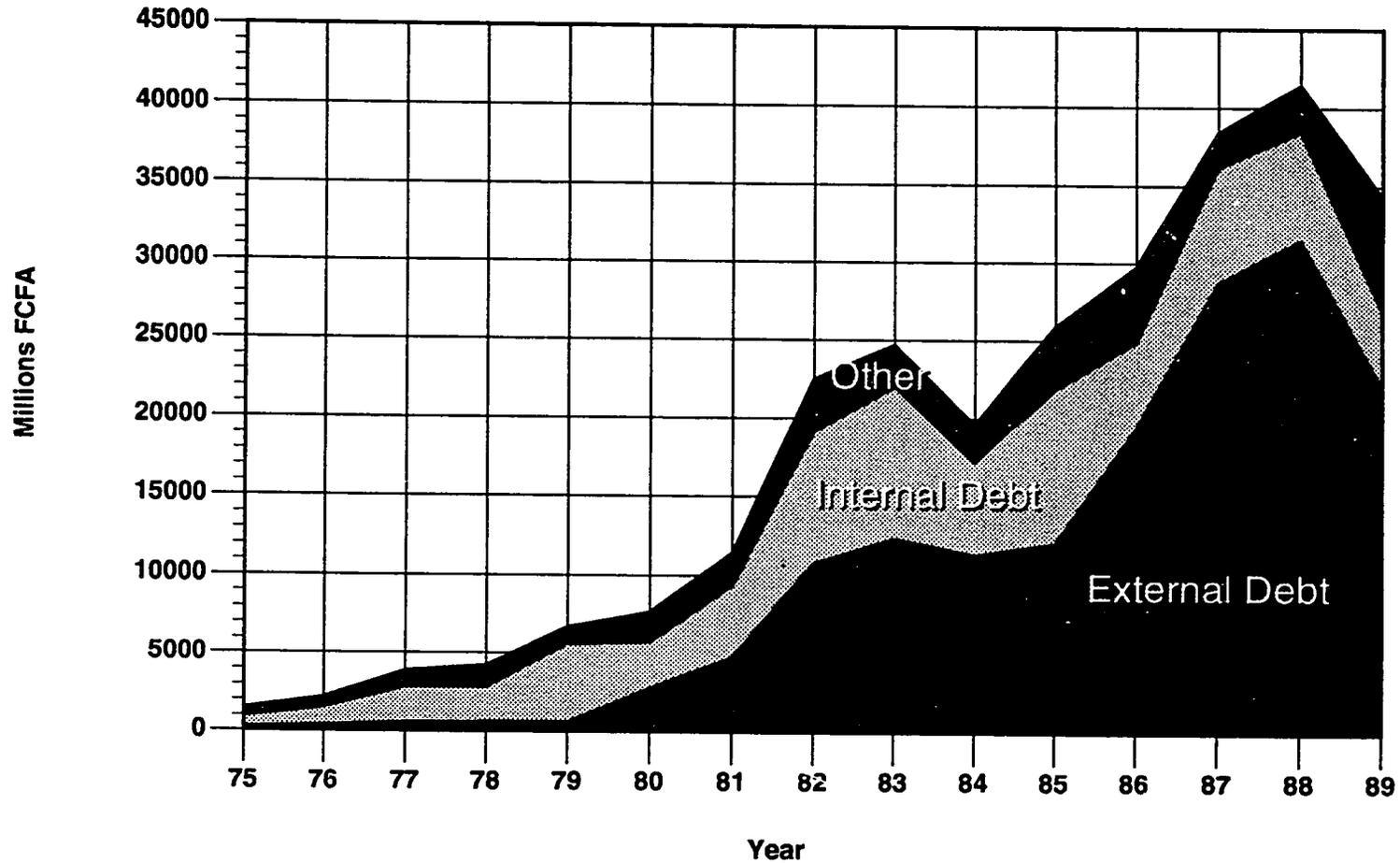
Figure 3: Rendements du mil et du sorgho, 1953-1990



Source: *Annuaire Statistique Series Longues* 1991, p. 93-94 DSD/MP

Prepared by: CRED/DEP/MAG/EL, Aug. 1991

Figure 4: Evolution de la dette publique, 1975-1989



Source: *Annuaire Statistique Series Longues, 1991, DSD/MP p.213, 215* Data: DBC/MF
Prepared by: CRED/DEP/MAG/EL, October, 1991