PN-ABP-243

# AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS PROJECT, PHASE II

Under contract to the Agency for International Development, Bureau for Research and Development, Office of Agriculture
**Project Office** Hampden Square, 4800 Montgomery Lane, Suite 600, Bethesda, MD 20814 • Telephone: (301) 913-0500
Telex: 312636 • Fax: (301) 652-3839

## GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET AIDE ALIMENTAIRE DE PROGRAMME AU NIGER

Mars 1993

APAP II
Technical Report
No. 129

Submitted to

USAID/Niger

under

Agricultural Policy Analysis Project, Phase II (APAP II)

Contract No. DAN-4084-Z-00-8034-00

Authors: Thomas Catterson, Team Leader/Natural Resources Specialist
Wendy Wilson, Community Development Specialist
Sarah Gavian, Food Aid Specialist
Carol M. Adoum, Food Aid Researcher

Prime Contractor: **Abt Associates Inc.**, 55 Wheeler Street, Cambridge, MA 02138 • (617) 492-7100

Subcontractors: **Harvard Institute for International Development,** Harvard University, One Eliot Street, Cambridge, MA 02138 • (617) 495-9779
**Food Research Institute,** Stanford University, Stanford, CA 94305-6084 • (415) 723-0693
**North Carolina State University,** Department of Economics and Business, Box 7645, Raleigh, NC 27695-7645 • (919) 515-3107
**Abel, Daft & Earley,** 1410 King Street, Alexandria, VA 22314 • (703) 739-9090
**International Science and Technology Institute,** 1129 20th Street, NW, Suite 800, Washington, D.C. 20036 • (202) 785-0831
**International Food Policy Research Institute,** 1200 17th Street, NW, Washington, D.C. 20036 • (202) 862-5600

# GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ET AIDE ALIMENTAIRE DE PROGRAMME AU NIGER

## UNE ANALYSE INITIALE DES LIENS

PRÉSENTÉ À L'USAID/NIGER

PROJET D'ANALYSE DES POLITIQUES AGRICOLES, ETAPE II

ABT ASSOCIATES INC.
4800 MONTGOMERY LANE
SUITE 500
BETHESDA, MARYLAND 20814

PAR :

THOMAS CATTERSON, CHEF D'EQUIPE/SPÉCIALISTE DES RESSOURCES NATURELLES
WENDY WILSON, SPÉCIALISTE DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE
SARAH GAVIAN, SPÉCIALISTE DE L'AIDE ALIMENTAIRE
CAROL M. ADOUM, CHERCHEUSE POUR L'AIDE ALIMENTAIRE

NIAMEY, NIGER
MARS 1993

*TABLE DES MATIERES*


Pages

GLOSSAIRE ..... v

PREFACE ..... vi

RESUME ANALYTIQUE ..... viii

1. INTRODUCTION ..... 1

1.1 Description de l'étude ..... 1
1.2 Optique de l'étude ..... 1
1.3 Cadre analytique ..... 3

1.3.1 Définition des interventions de l'aide alimentaire ..... 4
1.3.2 Définition de la gestion des ressources naturelles ..... 6
1.3.3 Mécanismes reliant l'AAP et la gestion des ressources naturelles ..... 7
1.3.4 Les impacts directs des interventions du projet ..... 7
1.3.5 Impacts indirects des projets GRN/APT ..... 9
1.3.6 Pérennité et activités du GRN/APT ..... 10

1.4 Leçons apprises ..... 12
1.5 Méthodologie de l'étude ..... 12

2. LA SITUATION ACTUELLE AU NIGER ..... 15

2.1 Le contexte politique ..... 15
2.2 Le contexte économique ..... 16
2.3 Performance du secteur agricole ..... 17
2.4 Stratégie et performance du secteur des ressources naturelles ..... 18
2.5 Aide alimentaire : une vue d'ensemble ..... 21

2.5.1 Le continuum de l'aide l'aide alimentaire ..... 21

2.6 La dynamique politique de l'aide alimentaire en tant qu'assistance au développement ..... 25
2.7 Aide alimentaire au Niger ..... 33

3. VIVRES CONTRE TRAVAIL DANS LE CADRE DES ACTIVITES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES ..... 39

3.1 Quantités APT distribuées ..... 39
3.2 Participation aux activités APT ..... 42

3.2.1 Les femmes comme principale source de main-d'oeuvre ..... 43
3.2.2 Participation des hommes ..... 44
3.2.3 Main-d'oeuvre infantile ..... 45
3.2.4 Autre question de participation ..... 46

3.3 Sur quelles terres? . . . . . 46

3.4 Comment les projets GRN voient les vivres . . . . . 48

3.4.1 Aliments comme paiement . . . . . 49
3.4.2 Les aliments pour donner aux gens les moyens de s'aider eux-mêmes . . . . . 53
3.4.3 Crédit comme autre solution à la formule vivres contre travail . . . . . 54

3.5 APT par rapport aux secours alimentaires d'urgence . . . . . 55

**4. IMPACTS DU GRN/APT** . . . . . 57

4.1 Impact direct des projets GRN/APT . . . . . 57

4.1.1 Atteindre les objectifs de la stratégie sectorielle . . . . . 57
4.1.2 Déboursements dans le secteur des ressources naturelles . . . . . 59
4.1.3 Plan d'utilisation des sols . . . . . 61
4.1.4 Vue à long terme GRN/APT et question de l'impact . . . . . 63
4.1.5 Terrains de parcours et terres agricoles . . . . . 65

4.2 Impact indirect de GRN/APT . . . . . 67

4.2.1 Modes d'installation . . . . . 67
4.2.2 Elevage et activités GRN/APT . . . . . 68

**5. QUESTIONS DE PERENNITE** . . . . . 69

5.1 Capacités institutionnelles . . . . . 69

5.1.1 Institutions locales . . . . . 70
5.1.2 Participation versus justification de l'aide alimentaire . . . . . 71

5.2 Questions sociales liées à la pérennité . . . . . 73

5.2.1 Régime foncier et Code rural . . . . . 74
5.2.2 Perception des participants . . . . . 76
5.2.3 Reproductibilité et pérennité sociale . . . . . 77

5.3 Questions technologiques . . . . . 77

5.3.1 Choix de la technique . . . . . 77
5.3.2 Aspect économique et GRN/APT . . . . . 78

**6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** . . . . . 82

6.1 Questions de politiques . . . . . 82

6.1.1 Aide alimentaire : prérogative du bailleur de fonds ou choix du bénéficiaire . . 82
6.1.2 GRN/APT et les Principes directeurs . . . . . 84
6.1.3 Terrains de parcours ou terres agricoles . . . . . 86

6.2 Questions de stratégie . . . . . 86

6.2.1 L'aide alimentaire comme ressource de développement . . . . . 86
6.2.2 Eviter des précédents regrettables . . . . . 87
6.2.3 Coordination . . . . . 87

6.3 Approches opérationnelles . . . . . 88

6.3.1 Dissocier aide alimentaire et paiement . . . . . 88
6.3.2 Participation authentique . . . . . 89
6.3.3 Solide planification de l'utilisation des terres : un besoin pressant . . . . . 89
6.3.4 Insister sur la pérennité . . . . . 90

6.4 Besoins techniques . . . . . 90

6.4.1 Choix technolcgiques . . . . . 90
6.4.2 Il est capital de faire une analyse sur les coûts-avantages . . . . . 91
6.4.3 Recherche et démonstration . . . . . 92

6.5 Etapes prochaines . . . . . 92

Annexe A : Termes de référence
Annexe B : Liste des personnes contactées
Annexe C : Matrice CARE sur l'aide alimentaire

## *LISTE DES TABLEAUX*

Tableau 2.1 Principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire céréalière, 1987-1990 moyenne . . . . . 24
Tableau 2.2 Aide alimentaire par site d'achat et type de bénéficiaires au Niger . . . . . 34
Tableau 2.3 Aide alimentaire par bailleurs de fonds au Niger . . . . . 35
Tableau 2.4 Valeur en dollars des distributions alimentaires par catégorie au Niger . . . . . 36
Tableau 2.5 Distribution géographique de programmes choisis du PAM au Niger . . . . . 37
Tableau 2.6 La composition des produits de l'aide alimentaire au Niger . . . . . 38
Tableau 3.1 Classification de l'aide alimentaire utilisée dans les projets de développement . . . . . 50

## *LISTE DES FIGURES*

Figure 1.1 Questions et aspects GRN/AAP . . . . . 2
Figure 1.2 Cadre analytique . . . . . 5
Figure 1.3 Principales zones agro-écologiques du Niger . . . . . 14

## *GLOSSAIRE DES SIGLES ET TERMES*

| | |
|---|---|
| AAP | Aide alimentaire de Programme |
| A.I.D. | Agence pour le Développement international |
| A.I.D./R&R/AGR | Agence pour le Développement international, Bureau de la Recherche et du Développement, Office de l'Agriculture |
| APAP II | Projet d'Analyse de la Politique agricole, Etape II |
| APT | Aliments-pour-Travail |
| ASDG II | Don pour le Développement au Secteur agricole, Etape II |
| CARE | Cooperative for American Relief Everywhere |
| CEE | Communauté économique européenne |
| CILSS | Comité permanent inter-Etats de Lutte contre le Sécheresse dans le Sahel |
| CLUSA | Cooperative League of the United States of America |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture |
| FED | Fonds européen de Développement |
| FEWS | Système d'Alerte précoce à la Famine |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GRN | Gestion des ressources naturelles |
| GTZ | Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit-Organisation allemande d'Assistance technique |
| IFPRI | International Food Policy Research Institute |
| OBP | Organisation bénévole privée |
| OGN | Organisation non-gouvernementale |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PASP | Projet agro-sylvo-pastoral |
| PBVT | Projet Basse-Vallée de la Tarka |
| PMAE | Programme de mesures anti-érosives |
| PNLCD | Plan national de la Lutte contre la désertification |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le Développement |
| SIG | Système d'Informations géographiques |
| SMIG | Salaire minimum interprofessionnel garanti |
| UNC | Union nationale des Coopératives |

## PREFACE

Depuis des décennies, l'aide alimentaire est utilisée comme une réponse humanitaire fondamentale pour donner à manger à ceux qui ont faim. Au fil des ans, l'aide alimentaire a assuré la survie de millions de personnes sur l'ensemble du continent africain, sauvant des vies de la famine et de ses conséquences débilitantes. Par ailleurs, l'aide alimentaire de programmes est également devenue une part de plus en plus importante des ressources pour le développement utilisées dans des situations qui ne sont pas d'urgence. Elle est utilisée pour promouvoir le changement et encourager le développement, ainsi que la résolution dans le long terme de problèmes techniques, socio-économiques qui expliquent en partie la continuelle vulnérabilité du continent au déficit vivrier.

De nouveaux concepts et une nouvelle compréhension de l'aide alimentaire et du développement sont en train de se présenter qui remettent en question les principes fondamentaux de ces programmes de sécurité alimentaire et d'aide alimentaire, ainsi que leur efficacité sur le terrain. On assiste en outre à une lassitude et frustration de plus en plus élevées chez les divers pays donateurs devant le fait qu'on n'arrive pas à éviter ces famines qui reviennent et à diminuer la vulnérabilité des pauvres à la faim et à la famine. Au sein des pays donateurs et des pays hôtes, un consensus de plus en plus fort est en train de se faire sur l'importance de ne pas dépendre de l'aide alimentaire et, dans des situations où c'est clairement requis, de mieux la canaliser comme un outil de développement.

Le double objectif de l'aide alimentaire, à savoir satisfaire les besoins alimentaires et arriver à avoir un impact sur le développement a entraîné une dichotomie dans les points de vue sur ce qui a été réalisé. Est-ce que les accomplissements sont suffisants dans l'un ou l'autre de ces domaines, est-ce que ces objectifs sont universellement ou même conceptuellement ou opérationnellement compatibles? Dans quelle mesure ces programmes ont-ils été soumis à une évaluation critique? Et chose encore plus préoccupante : et si l'aide alimentaire de programmes n'atteignait ni l'un ni l'autre de ces objectifs. Aussi, n'est-il guère surprenant que l'aide alimentaire de programmes soit devenue un sujet controversé dans les cercles du développement, de nombreuses personnes ayan des idées bien arrêtées quant à la chose.

Au Niger, vu les contraintes inhérentes du pays du point de vue ressources, la sécurité alimentaire à long terme doit reposer sur une gestion durable des ressources naturelles (GRN). Le Bureau des questions agricoles de l'USAID/Niger a commandité la présente étude en vue de se pencher sur les liens entre la GRN/aide alimentaire. Cette étude fut également conçue pour voir si l'aide alimentaire jouait un rôle visant à encourager les gens à rester sur des terres marginales. L'étude se penche surtout sur l'aide alimentaire sous la forme d'aliments-pour-travail (APT). La formule « vivres contre travail » a été très largement utilisée sur l'ensemble du Niger ces quelques 20 dernières années pour atteindre les objectifs de développement du secteur des ressources naturelles, tout notamment en régénérant les terres dégradées.

Bien que d'autres formes d'aide alimentaire, surtout celle destinée aux secours ou visant à pallier aux déficits vivriers localisés à court terme, puissent bien avoir des effets analogues, d'autres études précédentes se sont déjà penchées sur cette question. De nombreux documents ont étudié l'impact de l'aide alimentaire sur la productivité agricole et sur la motivation des exploitants agricoles/consommateurs. Par ailleurs, peu de recherches, si tant même qu'il y en ait eu, ont été faites sur les liens spécifiques qui existent entre l'aide alimentaire et la gestion des ressources naturelles. Tout élément nouveau dans ce domaine d'étude serait donc particulièrement pertinent, car il serait extrêmement significatif de trouver que des programmes conçus pour restaurer l'environnement ont eu en fait l'effet contraire.

A l'instar de nombreux domaines de développement, l'expérience acquise en utilisant cette modalité d'assistance GRN/APT pourrait être plus enrichissante pour l'avenir que ne le sont les résultats physiques obtenus jusqu'à présent. L'examen au Niger de toute la gamme de programmes en cours, tant pour voir s'il y a lieu de changer la direction des programmes actuels que pour tenir compte de certains aspects programmatiques bien particuliers pour le long terme, serait riche d'enseignements pour le Niger.

L'équipe de l'étude tient à exprimer toute sa gratitude aux nombreuses personnes qui ont si généreusement proposé leur temps et énergie pour un échange franc d'informations et d'idées, et sans lesquelles il n'eût pas été possible de rédiger le présent rapport. Il convient de faire une mention spéciale des membres du groupe de travail de l'USAID/Niger pour la confiance montrée dans les capacités de l'équipe telle qu'en témoigne la collaboration d'un très haut niveau professionnel et de nature collégiale adoptée tout au long de la période de l'étude. L'équipe espère sincèrement que le présent rapport viendra s'ajouter dans une petite mesure au niveau élevé de souci, d'intérêt et de compréhension qui entoure actuellement la gestion des ressources naturelles et l'aide alimentaire de programmes.

* * *

La présente étude sur les liens qui existent entre la gestion des ressources naturelles et l'aide alimentaire de programmes a été réalisée, à la demande de l'USAID et de Niamey, par une équipe envoyée sur le terrain par Abt Associates Inc. Le financement de l'USAID a transité par le biais des apports propres de la mission au Projet d'analyse de la politique agricole financé centralement (AID/Recherche et développement/Agriculture), Etape II (APAP II).

L'objectif d'APAP II, un des grands instruments de politique agricole de l'AID est de renforcer les politiques sectorielles et les capacités d'analyse desdites politiques dans les pays en développement. Les années 90 voient la gestion des ressources naturelles et la libéralisation de l'économie comme les grandes clés du développement tant sectoriel que national du monde entier : d'où le fait que la présente étude au Niger épouse aussi bien les objectifs d'APAP II.

# RESUME ANALYTIQUE

## Introduction à l'étude

La présente étude a pour objet d'explorer et d'établir les liens qui existent entre la gestion des ressources naturelles (GRN) et l'aide alimentaire de programmes (AAP) voyant si ces activités peuvent se maintenir dans le temps. L'étude ne vise pas à examiner les points forts et les points faibles en général de l'aide alimentaire. L'importance accordée à l'aide alimentaire tient au fait qu'on suppose que cette modalité d'assistance continuera à être une ressource importante utilisée dans le proche et moyen termes au Niger par la communauté du développement. Toutefois, on s'entend de plus en plus pour dire que, si l'aide alimentaire doit continuer, il convient d'en faire un meilleur usage tout en cherchant parallèlement à éviter la dépendance et à la relier plus étroitement au développement.

L'équipe de l'étude a cherché à restreindre le cadre analytique pour pouvoir tirer des conclusions plus saillantes concernant les causes et effets. L'étude s'est concentrée sur la formule la plus courante de l'aide alimentaire au Niger : les activités « vivres contre travail » visant à la régénération des terres et à la conservation du sol et de l'eau. Les impacts directs et indirects ont été examinés. Les impacts directs sont ceux visant tout particulièrement la régénération des terres, la conservation des sols et de l'eau, et l'amélioration des modes d'utilisation foncière. L'aide alimentaire a également des impacts indirects qui influencent les économies des ménages et la sécurité alimentaire de ceux qui en bénéficient. Ces effets modifient la relation entre les gens et la manière dont ils utilisent les ressources naturelles.

La question de la pérennité est tout aussi importante : est-ce que ces activités de GRN/AAP sont en train de devenir une partie durable de la mosaïque de gestion de l'utilisation des terres dans les régions de l'étude au Niger? Bien que la question des coûts renouvelables ait reçu une attention primordiale, l'étude s'est également penchée sur les dimensions institutionnelle, sociale et technologique de la pérennité.

## L'aide alimentaire au Niger de nos jours

La situation actuelle du Niger met en exergue des circonstances importantes qui viennent s'ajouter et amplifier les préoccupations concernant une meilleure utilisation de l'aide alimentaire. L'incertitude politique, les graves problèmes économiques, la sécheresse persistante et la stagnation du secteur agricole sont autant d'aspects venant souligner le fait qu'il faut mieux cibler l'assistance étrangère si elle doit concourir au développement du secteur rural dont le pays dépendra dans les années à venir. La continuelle vulnérabilité du Niger à la sécheresse est exacerbée par la dégradation répandue de la base de ressources naturelles de la part d'une population toujours croissante et qui doit chercher à survivre en utilisant des méthodes agricoles rudimentaires sur des sols et avec des ressources en eau limités dès le départ.

Ces nouvelles perceptions quant à l'importance centrale de la base des ressources naturelles pour l'avenir de la nation représentent les éléments pivots du mode de développement pour les années à venir. Des approches plus participatives et intégrées face aux politiques et stratégies de gestion des ressources naturelles sont riches de promesses pour l'avenir. Partout dans le pays, on reconnaît à présent que la gestion des ressources naturelles ne relève pas de la seule responsabilité du secteur de la foresterie, mais qu'il s'agit plutôt d'un des grands principes de l'utilisation des terres. La présente étude voit comment les activités relatives à l'aide alimentire contribuent à la mise en oeuvre de ces nouvelles stratégies sectorielles.

L'aide alimentaire est un domaine accablé par bien des maux. La littérature qui se penche sur l'aide alimentaire nous fait poser de graves questions quant aux motivations à la base, aux méthodes utilisées pour la programmer et quant aux impacts. L'aide alimentaire semble encore plus directement liée à l'existence d'excédents alimentaires dans les pays donateurs qu'aux besoins des pays bénéficiaires. Les coûts de l'aide alimentaire encourus par les bailleurs de fonds sont généralement imputés à leur budget pour l'assistance étrangère. Toutefois, les pays bénéficiaires doivent absorber de plus en plus, sur leurs ressources internes, les coûts de transport, de manutention et d'administration des programmes dans le pays. De graves critiques ont été formulées à l'encontre de l'aide alimentaire comme moyen évitant aux gouvernements bénéficiaires de procéder aux changements de politiques nécessaires et, partant, d'aider à maintenir le statut quo dans de nombreux pays parmi les plus pauvres. D'aucuns avis tenus depuis longtemps sur les désincitations à la production, le syndrome de dépendance et l'impact sur les marchés commerciaux continuent à être à l'ordre du jour. Ces critiques stimulent dans de nombreux pays une nouvelle manière d'envisager l'aide alimentaire.

**Conclusions de l'étude**

L'aide alimentaire reste un élément important de l'assistance apportée au développement au Niger. Un certain nombre des résultats de la présente étude permettent de brosser le tableau complet de l'aide alimentaire et valent la peine d'être notés. Le pays est parmi les dix pays subsahariens en tête de liste recevant des secours alimentaires d'urgence et est le principal bénéficiaire de l'aide alimentaire au Sahel. Les Etats-Unis sont un des grands donateurs de l'aide alimentaire au Niger, représentant 44 % du total des donations de céréales en 1989/90 et 41 % en 1990/91. Ces chiffres n'englobent pas l'aide alimentaire donnée dans le cadre du Programme alimentaire mondial (PAM). Selon le PAM/Niamey, les Etats-Unis fournissent toutes les céréales importées (environ 70 % du total des céréales) qu'ils ont distribuées dans le pays pendant la période 1990-92 (confère Tableau 2.5).

Bien que les céréales représentent l'essentiel de la ration alimentaire, le total de l'aide céréalière apportée est inférieur à 5 % de la production céréalière nationale. Ainsi, jette-t-on un autre regard sur les opérations difficiles et onéreuses liées à l'importation et à la distribution de l'aide alimentaire. Pourtant, en même temps l'aide alimentaire est une ressource très importante dans certains endroits, mais pas dans d'autres. Par exemple, 48 % de toute « l'aide alimentaire pour le développement rural » est utilisée dans un seul département du pays, Tahoua. Les Départements de Tahoua et de

Tillabéry (où se sont déroulées les visites sur le terrain de cette étude) représentent ensemble 71 % de l'aide alimentaire totale distribuée au Niger.

Concernant les ouvriers, les quantités d'aliments gagnés grâce au travail GRN/APT s'élèvent entre 8-75 % des besoins de consommation annuelle totale d'une personne. Dans certaines régions, l'aide alimentaire répond davantage aux besoins communautaires que dans d'autres, bien que cela semble lié directement à l'ampleur du projet et à la quantité d'aide alimentaire octroyée par le PAM. Sur la plupart des sites de projet visités, le personnel a indiqué qu'il pourrait utiliser une plus grande aide alimentaire si celle-ci était disponible.

Le modèle classique GRN/APT est celui d'ouvriers travaillant à régénérer les terres, par exemple, en construisant des murs en pierres ou en creusant des fossés d'infiltration sur les collines communales dégradées. La majorité de ces travailleurs sont des femmes, bien que les enfants prennent également une part active à ce travail ardu. Un jour de travail vaut une ration d'un jour, c'est-à-dire les céréales et autres produits nécessaires pour nourrir cinq personnes pendant un jour. Une grande partie de ces ouvriers viennent de classes économiques les plus faibles de leurs comunautés, sont célibataires ou ont des maris partis pour un travail saisonnier migratoire. Vu que les activités GRN/APT sont surtout effectuées pendant la saison sèche, peu de ménages ont dû restreindre leurs activités agricoles traditionnelles. L'aide alimentaire ne semble pas avoir d'impact sur les flux migratoires saisonniers chez les hommes; les possibilités de travail à l'extérieur du Niger restant un des facteurs importants de ces migrations.

L'approche « travaux publics » du programme aliments-pour-travail utilisée pour les activités de gestion des ressources naturelles prime parmi les projet étudiés. Peu de projets ont essayé d'autres options ou d'autres approches dans le but de renforcer la participation des ouvriers. Le secours alimentaire arrivant dans les mêmes régions géographiques du Niger peut compléter ou concurrencer le programme APT. L'approche chantier des activités actuelles de GRN/APT est en net contraste avec les nouvelles priorités stipulées dans les Principes directeurs du Gouvernement nigérien : promotion d'approches pleinement participatives au développement rural; désengagement de l'Etat en tant que principal acteur sectoriel; éviter absolument lorsque c'est possible l'aide alimentaire; et mobilisation et apport de crédits pour transformer les stratégies de production rurale.

**L'impact des activités GRN/APT**

La plupart des projets GRN/APT se concentrent sur les terres communales. Vu qu'on n'a guère encouragé la conservation des sols et de l'eau sur les terres agricoles, l'effet a été négligeable que ce soit pour enrayer la dégradation liée aux pratiques agricoles traditionnelles ou pour améliorer les rendements. De même, bien qu'on ait pris certaines mesures pour restaurer la couverture végétale (et les ressources fourragères connexes) sur les lieux très érodés, peu d'efforts ont été faits jusqu'à présent pour travailler avec les éleveurs afin d'éviter le surpâturage ou de mieux gérer les terrains de parcours. Les projets visant à permettre à nouveau une production agricole sur les sites régénérés se heurtent à maints obstacles. Les contraintes du régime foncier, l'adéquation en général de certaines

terres pour l'agriculture et le déplacement des troupeaux villageois et pastoraux indiquent que, si on ne se donne pas des approches plus intégrées à l'amélioration de l'utilisation des terres, les impacts du point de vue régénération financée par le programme APT risquent d'être au mieux transitoires.

Bien que les dépenses annuelles GRN/APT équivalent à environ 50 % des investissements sectoriels directs, la superficie totale aménagée annuellement (10.000 à 15.000 ha) n'est rien si l'on pense à la superficie totale au Niger qui, probablement, a besoin d'être régénérée. Les coûts de traitement moyen s'élèvent actuellement à presque 500 dollars par hectare. Ces coûts de traitement ne tiennent pas compte des « coûts réels » de l'aide alimentaire, c'est-à-dire des coûts des aliments pour les bailleurs de fonds et des coûts d'expédition et de manutention pour amener ces aliments dans le pays.

De nature plus préoccupante encore sont ces regrettables précédents qui influenceront la manière dont seront réalisées les activités sectorielles à l'avenir. Il s'agit des éléments suivants :

- investissements élevés sur les terres marginales;
- inculcation de la notion que la conservation des sols et de l'eau signifie aide alimentaire et travail;
- efforts bien éphémères pour une réelle participation;
- inéquités de l'approche clan à la main-d'oeuvre; et
- renforcement de l'opinion selon laquelle la responsabilité de la régénération des terres incombe à l'Etat.

Ces projets semblent des réminiscences archaïques du début des années 80 lorsque la manie de planter des arbres était vue comme une solution aux problèmes de désertification.

En se plaçant sous l'angle utilisation des terres, les projets GRN/APT ne représentent qu'une vision limitée de la future mosaïque d'utilisation des terres dans le cadre de systèmes de production plus durables, axés sur les capacités inhérentes de la base de ressources naturelles. La préférence exprimée pour des travaux sur ces terres communales dégradées plutôt que sur des terres cultivées, ainsi que la continuelle érosion des ressources de pacage, à laquelle ces projets contribuent, remet à plus tard la solution liée aux grandes questions d'utilisation des terres au Niger.

**Pérennité — une question pivot**

La pérennité des activités actuelles GRN/APT peut être remise en question vue sous différents angles : social, institutionnel, écologique, technique et économique. Si les coûts unitaires élevés de ces activités à l'heure actuelle restent un frein de taille pour la pérennité à long terme du programme APT en tant que stratégie de développement sectoriel, il existe par

contre une série de problèmes plus répandus qui se sont présentés tout au long de l'étude.

Le fait d'employer des ouvriers dans le cadre d'un projet Vivres-contre-travail organisé par l'Etat ou par un bailleur de fonds n'encourage guère les organisations communautaires, jugées à présent comme capitales, à résoudre les problèmes de gestion des ressources naturelles locales au Niger. Bien qu'on ait cherché, dans certains cas, à encourager une approche à caractère plus participatif pour le programme GRN/APT, le personnel local est entravé dans ses efforts par les circonstances quantitatives exigeantes dans lesquelles il travaille. Cherchant à atteindre les objectifs de restauration et à distribuer de grandes quantités d'aliments, le personnel perd vite de vue l'idée voulant que les ouvriers sont les participants clés du développement local. En fait, les ouvriers empêchent d'une certaine manière le travail d'être fait – un pas de plus que l'opinion voulant que ce sont les agents causatifs de la désertification. Ces opinions subtiles ont d'importantes implications pour la transformation des institutions publiques qui doivent s'orienter davantage sur les services et aider la population à s'organiser et à trouver les solutions à ses problèmes.

La main-d'oeuvre rurale du Niger est l'une des rares ressources dont le pays dispose en abondance, mais il n'y a guère de sens à l'investir dans des activités mal conçues. C'est particulièrement poignant si, comme c'est le cas pour le GRN/APT, les gens soit ne perçoivent ou ne reçoivent pas les avantages directs résultant des interventions de GRN qu'ils exécutent.

Le Niger est au premier plan au Sahel en ce qui concerne l'utilisation d'approches novatrices et participatives à la résolution du problème de gestion des ressources naturelles. Mais on ne trouve guère de ce dynamisme dans le choix des technologies utilisées dans le cas d'un programme classique de GRN/APT. Si le modèle de l'aide alimentaire est plus ou moins le même, c'est-à-dire approche vivres contre travail, il existe des systèmes nettement différents de technologie de conservation des sols et de l'eau appliquée dans des mêmes lieux par des projets différents. Les travaux de construction de murs en pierres et de creusement de fossés sont à très forte utilisation de main-d'oeuvre et, dans de nombreux cas, n'ont eu guère d'impact sur la régénération des sols comparé à ce qu'on aurait pu faire par le biais d'approches à moins forte utilisation de main-d'oeuvre. Des estimations raisonnables sur la superficie de terres qui demanderaient un tel traitement au Niger indiquent des coûts d'investissement astronomiques si on utilise cette approche, montant qui n'entre de loin pas dans les possibilités du Gouvernement et qui sont probablement au-delà de l'engagement possible des bailleurs de fonds.

**Conclusions de l'étude**

Le rapport présente une série de conclusions et de recommandations visant aussi bien à améliorer la situation actuelle qu'à soulever des questions plus globales demandant une étude complémentaire et une prise de décision. Ces conclusions et recommandations peuvent être récapitulées de la manière suivante :

- **Conclusion** : La vive préoccupation soulevée dernièrement à propos de l'assistance au développement « menée par les bailleurs de fonds » s'applique tout à fait aux projets d'aide alimentaire. **Recommandation** : Un effort concerté fait par la communauté des bailleurs de fonds pour examiner ses propres motivations et procédures rattachées à l'aide alimentaire représenterait un solide engagement face aux changements macro dans les stratégies de développement socio-économique encouragées au niveau des pays en développement.

- **Conclusion** : La nature essentiellement quantitative du GRN/APT semble un retour bien marqué aux jours glorieux de « la lutte contre la désertification ». **Recommandation** : Les projets GRN/APT devraient faire l'objet d'un examen attentif par les gouvernements et les bailleurs de fonds au regard des Principes directeurs.

- **Conclusion** : Il existe de forts parallèles entre l'aide alimentaire de projets et le dilemme qui entoure l'« approche-projet » au développement. **Recommandation** : Aussi bien le Gouvernement du Niger que les bailleurs de fonds doivent chercher à rationaliser la situation actuelle de l'aide alimentaire-projet dans le pays en renforçant les capacités nationales de programmer, suivre et évaluer les initiatives de l'aide alimentaire. En outre, vu les analogies entre ces projets, il convient de mettre au programme actuel des politiques sectorielles de la gestion des ressources naturelles la nécessité de coordonner de tels efforts.

- **Conclusion** : Les projets de GRN/APT n'ont guère réussi à stopper la dégradation, et encore moins à enrayer les processus menant à la dégradation de la base des ressources naturelles. **Recommandation** : Il faudra des techniques de régénération des terres à moins forte utilisation de main-d'oeuvre pour les zones communales dégradées, combinées à une bien plus grande attention portée aux pratiques culturales améliorées afin d'arriver à une meilleure conservation des sols et de l'eau sur les terres privées.

- **Conclusion** : Les activités du GRN/APT viennent encore s'ajouter aux tensions dues au compromis entre agriculture et élevage dans de nombreuses régions. **Recommandation** : Il convient de tenir compte des dimensions pastorales de l'utilisation des terres lorsqu'on planifie des programmes de GRN/APT.

- **Conclusion** : L'aide alimentaire en tant que ressource du développement est mal comprise au Niger. Le PAM/Niger et d'autres bailleurs de fonds intervenant dans l'aide alimentaire (par exemple, l'USAID, la GTZ, l'Italie) pourraient apporter plus de formation et d'informations au personnel clé du Gouvernement qui participe au GRN/APT, tout notamment pour l'analyse des coûts-avantages. Parallèlement, il convient de faire une analyse supplémentaire des véritables coûts nécessaires pour apporter une aide alimentaire au Niger. **Recommandation** : L'USAID devrait organiser une réunion avec des représentants officiels et des

bailleurs de fonds concernés pour voir comment on peut vérifier que l'aide alimentaire contribue au développement au Niger.

- **Conclusion** : Les projets GRN/APT sont en train de devenir des précédents regrettables que le pays trouvera difficiles à changer à l'avenir. Il s'agit de : coût d'investissement élevés sur les terres marginales, idée selon laquelle la conservation des sols et de l'eau signifie du travail, peu d'efforts pour une réelle participation, inéquités de l'approche clan à la main-d'oeuvre et l'opinion selon laquelle la régénération des sols incombe à l'Etat. **Recommandation** : Il convient de faire un examen attentif des précédents susmentionnés, tout particulièrement au regard des Principes directeurs du Gouvernement nigérien.

- **Conclusion** : Le modèle et l'approche actuels APT concernant l'utilisation de l'aide alimentaire pour la gestion des ressources naturelles n'encouragent pas une véritable participation. **Recommandation** : Les projets GRN/APT devraient commencer à apporter l'aide alimentaire aux communautés ciblées en utilisant d'autres formules, en distinguant l'aide alimentaire et la notion de paiement et, partant, en assurant une plus grande participation de la population.

- **Conclusion** : De nombreux projets d'aide alimentaire n'ont pas un caractère durable intrinsèque. **Recommandation** : Vu le niveau de ressources fourni par le biais de l'aide alimentaire, il convient d'apporter une attention urgente aux liens entre aide alimentaire et développement, notamment la question de la pérennité des avantages.

Le rapport conclut en faisant des suggestions sur les étapes suivantes en vue d'améliorer les liens entre aide alimentaire et gestion des ressources naturelles au Niger. Vu que ce sont les Etats-Unis qui sont le principal fournisseur de l'aide alimentaire au Niger par le biais de l'apport bilatéral et du PAM, ce sont l'USAID et le PAM qui devront prendre les devants et aider le Gouvernement du Niger à rationaliser l'utilisation de l'aide alimentaire pour atteindre les objectifs de développement sectoriel du pays.

# 1. INTRODUCTION

## 1.1 Description de l'étude

Le but de l'étude est double : premièrement, d'examiner et, dans la mesure du possible, de définir les liens entre la gestion des ressources naturelles (GRN) et l'aide alimentaire de programme (AAP); et, deuxièmement, d'examiner la pérennité des interventions de gestion des ressources naturelles appliquées conjointement avec l'aide alimentaire de programme (confère Annexe A pour les termes de référence complets). Les résultats prévus de l'étude recoupent notamment :

- évaluation quantitative et qualitative des changements environnementaux dans le temps dans les régions de l'étude avec une comparaison entre les endroits AAP et les endroits non AAP;

- conclusions sur la question suivante : est-ce que des changements physiques dus à l'aide alimentaire de programme sont reconnus et internalisés par les habitants; et

- identification de la manière dont les interventions du développement peuvent maximiser les objectifs tant de la gestion des ressources naturelles que de l'aide alimentaire de programme.

Une série de questions ont été posées en tant que base conceptuelle des termes de référence. Toutes ces questions n'ont pas pu être traitées pendant la réalisation de l'étude. L'équipe de l'étude pense que la plupart restent valides et informatives pour le lecteur intéressé. Elles sont notées sur la Figure 1.1 et donne une idée de la complexité de l'étude qu'a cherché à faire l'équipe.

## 1.2 Optique de l'étude

L'idée d'une telle étude a éveillé les intérêts et les attentes de tout un ensemble de praticiens du développement que l'équipe a appris à connaître tout au long de l'étude. A plus d'une reprise, l'équipe a constaté qu'elle devait se rappeler à elle-même et d'autres de rester dans le champ d'action de l'étude, c'est-à-dire les liens entre la gestion des ressources naturelles et l'aide alimentaire de programme. Pourtant, quelques mots sur ce que cette étude ne cherche pas peut entraîner des réactions analogues chez le lecteur et, partant, remettre l'étude sur son vrai chemin, tel que ce fut le cas pour l'équipe.

**Figure 1.1 : Questions et aspects du GRN/AAP**

- Comment AAP contribue à la régénération et/ou à la dégradation de l'environnement?
- Quelles sont les zones géographiques couvertes par les projets d'aide alimentaire comparées à la zone complète étudiée?
- Quelle est la quantité d'aide alimentaire qui a été utilisée (moyenne annuelle)?
- Comment de personnes auraient profité de l'aide alimentaire et comment ces chiffres se comparent-ils aux moyennes de consommation alimentaire et au nombre d'habitants de la zone étudiée?
- Quels sont les intrants externes autres que les aliments fournis dans les zones de l'étude?
- Peut-on trouver une sélection représentative de sites nouveaux et vieux au sein de la même zone environnementale?
- Quels types d'évaluation de l'impact environnemental et autres ont été faits par la FAO, CARE, le PAM, la GTZ et d'autres pour leurs interventions liées à l'aide alimentaire dans la région de Tahoua?
- Dans des régions du Niger qui ont reçu le plus d'aide alimentaire, dans quelle mesure y a-t-il eu dégradation et/ou régénération de l'environnement et de la base de ressources naturelles.
- Quels sont les effets des liens GRN/APT sur les flux migratoires tant saisonniers que permanents?
- Quelle méthodologie peut-on utiliser pour examiner rigoureusement les liens entre l'AAP et le GRN?
- Vu les réalités environnementales et de production agricole dans les régions du pays qui ont bénéficié le plus de l'aide alimenaire, dans quelle mesure, le cas échéant – et comment – devrait-on aborder la prodution?
- Là où les techniques de GRN n'ont pas été appliquées, qu'est-ce qui a fait que les éventuelles utilisateurs ne les adaptent pas?
- Quelles sont les autres activités de mobilisation de revenu disponibles ou pratiquées par les villageois qui pourraient être plus rentables que la production agricole?
- Comment l'existence d'un programme d'aide alimentaire de non-urgence influence le processus de prise de décision économique des villageois?
- Dans quelle mesure l'existence des programmes AAP dans les régions de l'étude ont permis à la population de rester dans des régions du pays où normalement la base de ressources naturelles ne peut pas les faire vivre?

- Si ces populations devaient partir, où iraient-elles?
- Est-ce que les interventions de GRN soutenues par le programme vivres contre travail ont été suffisamment appréciées par les participants pour que ceux-ci soient prêts et en mesure de continuer le travail une fois le programme APT terminé?
- Est-ce que le programme APT décourage la pérennité des programmes GRN dans le long terme?
- Que peut-on apprendre des situations où il faut tenir compte tant des besoins alimenaires que des points de vue de GRN?

La présente étude n'est pas un examen général des points forts et des points faibles de l'aide alimentaire en tant qu'assistance ou outil de développement. Sa concentration sur l'aide alimentaire de programme est fondée sur l'hypothèse voulant que cette modalité d'assistance continuera à être une ressource importante utilisée dans le proche et moyen termes par la communauté du développement au Niger. Et pourtant on s'entend généralement pour dire qu'il faut mieux utiliser l'aide alimentaire, la lier plus étroitement au développement et éviter la dépendance 1/. L'étude n'examine pas non plus la gamme entière d'activités de gestion des ressources naturelles au Niger ou les décisions en matière de politiques qui les soutiennent. En bref, la présente étude examine le rôle positif ou négatif que joue l'aide alimentaire dans la relation entre les habitants des zones rurales et la base de ressources naturelles. L'étude se penche tout particulièrement sur les leçons pouvant être retenues par la vaste expérience au Niger du programme vivres contre travail dans le secteur des ressources naturelles.

### 1.3 Cadre analytique

L'objectif principal de la présente étude est d'explorer les liens entre la gestion des ressources naturelles et l'aide alimentaire de programme. C'est un domaine d'étude qui, de manière surprenante, n'a eu que peu de place dans la littérature se rapportant soit à l'aide alimentaire, soit à la gestion des ressources naturelles, en dépit du fait que c'est une modalité d'assistance très courante au Niger, dans d'autres pays du Sahel et généralement sur l'ensemble du monde en développement. Certains travaux de portée limitée ont été effectués sur les dimensions opérationnelles des

---

1/ A preuve, le consensus entre le Gouvernement nigérien (Principes directeurs), le CILSS (Charte régionale de l'aide alimentaire) et l'USAID/Niger (Programme de préparation et d'allégement des désastres), qui ont tous donné des objectifs analogues pour l'aide alimentaire.

projets GRN/APT dans le monde entier 2/. Dans le cadre de cette première tentative visant à mettre à jour et à suivre certains des liens éventuels et/ou supposés, la présente étude propose le cadre analytique suivant.

Ce cadre se fonde sur une série de définitions tant des types d'aide alimentaire envisagés que de la gamme de résultats qui constituent le développement de la gestion des ressources naturelles. Ensuite, le cadre suit les différents types d'effets sur la gestion des ressources naturelles résultant de l'utilisation de l'aide alimentaire dans le cadre de la stratégie de développement rural à long terme du Niger (y compris la sécurité alimentaire) (confère Figure 1.2).

### 1.3.1 Définition des interventions de l'aide alimentaire

Le Gouvernement du Niger utilise les donations de l'aide alimentaire à de nombreuses fins. Généralement, ces donations sont divisées en secours d'urgence et ressource de développement mais, tel que le spécifient clairement les catégories du programme APT (confère section 2), il existe des zones ombrées tout au long. Dans la mesure où chaque catégorie d'aide alimentaire vise un groupe différent de bénéficiaires, il est possible que son influence soit différente sur l'environnement. Aux fins de la présente étude et pour focaliser son champ d'action, l'équipe a consacré le gros de son travail au domaine de l'aide alimentaire de programme (AAP) et tout particulièrement aux aliments pour travail (APT) 3/. L'étude n'a pas cherché à analyser l'impact de l'AAP destinée à la protection maternelle et infantile, aux programmes alimentaires des hôpitaux ou au rapatriement des réfugiés.

Les termes de référence l'indiquent clairement, l'équipe de l'étude devait éviter d'analyser l'impact de l'aide alimentaire d'urgence ou autre aide non-AAP, mais certains aspects de cette dimension dans le tableau d'ensemble de l'aide alimentaire doivent être mentionnés. La raison étant que la ligne qui sépare les deux ne reflète pas vraiment les points de vue de terrain entendus tout au long de l'étude. De même, les deux formes de l'aide alimentaire se complètent entre elles et parfois entrent en conflit au niveau du terrain.

Les impacts de l'aide alimentaire de programme peuvent être directs et indirects. Les impacts directs sont ceux visés spécifiquement par le projet. Les impacts indirects sont notamment ceux qui permettent ou encouragent aux habitants des zones rurales de changer la manière dont ils utilisent les terres suite à des changements dans les attitudes, motivations et économies des ménages. Toutes ces situations seront discutées au moment opportun dans les sections ci-après.

---

2/ Pour une discussion des aspects opérationnels des projets vivres contre travail et de gestion des ressources naturelles, tout particulièrement en ce qui concerne la foresterie (confère : Bryson et Joyce 1991; Moyce et Burwell 1985; Moore et Fitzpatrick, N.d.; et Bryson, Chudy et Pines 1991.

3/ Confère la discussion à la section 2.5.1 concernant la distinction entre les divers types d'aide alimentaire.

Figure 1.2 : Cadre analytique - Etude sur les liens aide alimentaire/GRN

IMPACTS DIRECTS

OBJECTIFS DU PROGRAMME

AIDE ALIMENTAIRE

FLUX DES RESSOURCES ALIMENTAIRES

Capacité de gestion communautaire

Changements physiques

Services et soutien de l'Etat

Possibilités d'emploi

Sécurité alimentaire

IMPACTS INDIRECTS

PARTICIPATION/ EQUITE

EFFICACITE/ RENTABILITE

REPRODUCTIBILITE

MESURES ANALYTIQUES

DISTRIBUTION REVENUS/ MAIN-D'OEUVRE

CHANGEMENTS POSITIFS OU NEGATIFS DANS L'UTILISATION DES TERRES

GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Une fois qu'ils sont tous ensemble, on arrive à la pérennité

### 1.3.2 Définition de la gestion des ressources naturelles

Le terme « gestion des ressources naturelles » est devenu récemment un cliché dans les cercles de développement, peut-être à juste titre vu les préoccupations de plus en plus vives quant à la dépendance de l'homme face à la stabilité environnementale de cette planète de plus en plus menacée. De fait, un élément de « conditionnalité verte » fait à présent partie de tous les objectifs des programmes de développement en cours réalisés par des bailleurs dos fonds (Davies 1992). Seulement il est à regretter que cela se soit parfois fait avec une vue limitée du rôle plus large que joue la gestion des ressources naturelles dans la sécurité alimentaire et la croissance socio-économique. Ces derniers éléments sont par définition les aspects primordiaux de la stratégie de développement de la plupart des pays du monde en développement. La gestion des ressources naturelles doit s'inscrire dans la stratégie générale visant à un développement socio-économique durable et non pas être une fin en elle-même.

Planter des arbres et conserver la diversité écologique sera sans aucun doute bénéfique pour les personnes du monde en développement. Une compréhension plus large et plus axées sur le développement est en train de prendre forme pour la gestion des ressources naturelles. Au Niger, les objectifs de la gestion des ressources naturelles ont été conçus correctement tels qu'applicables à toute la gamme d'utilisation de l'homme des terres arables des forêts et bois, des terrains de parcours, de l'eau et de la faune et flore 4/.

Toutefois, des questions se posent quant à ce qu'ont permis de réaliser ces objectifs, à quel prix (tant qu'économique que social) et dans quel cadre. L'équipe pense que la présent étude est partiellement dirigée par les préoccupations en ce domaine, à savoir comment l'aide alimentaire de programme est utilisée pour atteindre les buts de GRN. Un axiome de cette étude applicable au Niger, aux Etats-Unis et dans le monde entier est que la conservation, si elle doit durer dans le temps, ne peut pas se faire sur le dos de ceux qui peuvent le moins se le permettre.

Aux fins de la présente étude, la gestion des ressources naturelles est donc vue comme un processus au terme duquel les gens (hommes et femmes) arrivent à satisfaire leurs besoins contemporains et justes aspirations sans

---

4/ Bien que cette vue globale de la GRN puisse être évidente, elle n'est pas toujours prise en compte. Par exemple, ce n'est qu'en 1986 qu'on a tenu compte de l'importance d'ajouter la conservation du sol et de l'eau aux ensembles techniques du projet de développement des départements de Niamey financé par l'USAID dans le cadre d'une étude de zone agro-écologique réalisée cette année-là (Hagen et al. 1986). Pour une discussion de la pensée actuelle concernant la compréhension des ressources naturelles au Niger, confère ASDG II PAAD (USAID/Niger 1990).

supprimer de manière significative les options d'utilisation de ces mêmes ressources par les générations futures 5/.

### 1.3.3. Mécanismes reliant l'AAP et la gestion des ressources naturelles

Tel qu'indiqué ci-dessus, l'impact que pourra avoir une intervention particulière d'aide alimentaire sur la gestion de l'environnement dépendra du but de ladite intervention. Dans la présente étude, deux grandes lignes de liens ou d'impacts sont utilisées en tant que composants primaires du cadre analytique. Ce sont a) les impacts directs des interventions de projet, et b) les impacts indirects des projets d'aide alimentaire qui auront un effet à long terme sur la manière dont les gens utilisent et gèrent leurs ressources naturelles.

Les rations alimentaires généralement données par le PAM sont distribuées aux ouvriers sur les chantiers. Si les aliments sont distribués par rapport au temps de travail investi et si cette main-d'oeuvre, conjointement avec d'autres activités du projet, réussit à construire un élément protégeant les ressources, et si ce résultat est durable, alors l'intervention alimentaire aura effectivement un impact direct sur la gestion des ressources naturelles.

Les impacts indirects sont répartis entre effets sur les revenus et la substitution. Dans le premier cas, le programme APT apporte les ressources financières qui poussent à des changements comportementaux; dans le deuxième cas, il force à un réaménagement du temps et s'accompagne d'une configuration complètement différente du comportement. Dans la plupart des cas, on peut supposer soit une augmentation soit une diminution de la pression exercée sur l'environnement local suivant l'effet sur les revenus ou la substitution. Une réponse valide à ces questions demande qu'on évalue attentivement les quantités et les conditions dans lesquelles l'aide alimentaire s'intègre à l'économie locale. Il est capital de disposer de données qualititatives et quantitatives dans le temps pour arriver à formuler plus solidement les hypothèses et faire un éventuel test des bénéfices.

### 1.3.4 Les impacts directs des interventions du projet

D'un point de vue pragmatique, en tenant compte de toute la gamme d'outils disponibles pour l'analyse sectorielle, on pourrait choisir de mesurer les réalisations sur le plan gestion des ressources naturelles en

---

5/ Le qualificatif « significatif » est important ici car, bien souvent, on a besoin de faire des compromis dans le proche et moyen termes. Certains éléments – contraintes des capacités des terres, technologie, concurrence loyale et inégalités sociales – font qu'il est difficile d'arriver à une parfaite compatibilité entre développement et stabilité environnementale. D'aucuns diront que c'est inévitablement une question de donner et de prendre, car les nouvelles découvertes techniques et changements dans le cadre socio-économique font qu'il est possible d'altérer ces relations fondamentales.

termes tout à fait tangibles 6/. Dans le cas de la plupart des activités vivres contre travail réalisées au Niger, les impacts directs sont ceux ciblés par des projets qui soutiennent directement la régénération de l'environnement. Le Projet aménagement du bassin versant de Galmi (CARE), le Projet Basse vallée de la Tarka (FED) et le Projet Keita (FAO/Italie) ne sont que quelques-uns de la pléthore de projets s'attachant à protéger et à régénérer les terres dégradées. Leurs objectifs se centrent sur les activités suivantes de gestion des ressources naturelles :

- contrôler l'érosion due à l'eau et au vent,
- restaurer la capacité productive du sol,
- améliorer l'infiltration des eaux de pluie pour réalimenter les nappes phréatiques souterraines,
- éviter les inondations et les dépôts alluviaux en aval,
- récolte d'eau sur le site et pour les besoins en aval,
- restaurer les fonctions protectrices et productives de la couverture végétale.

Outre ces indicateurs de l'impact direct, une étude sur les liens entre l'aide alimentaire et la gestion des ressources naturelles devrait également comporter une analyse des institutions sociales (services publics et groupements locaux d'utilisateurs) et des incitations économiques (valeur actuelle nette) opérant pour maintenir cet équilibre entre productivité et stabilité environnementale au-delà de la portée d'une intervention-projet quelle qu'elle soit. Ce sont, ou du moins cela devrait être, les impacts directs des projets GRN/APT.

Par exemple, tout en transformant directement le contexte physique, de nombreuses interventions de GRN réalisées avec des activités APT ont un impact sur les institutions communautaires et les arrangements fondamentaux pour la gestion des ressources. L'exemple le plus notoire étant le cas du régime foncier. De nombreux projets de GRN/APT au Niger se sont déroulés sur

---

6/ Par exemple, USAID/Niger, cherchant à combiner processus et résultats en termes pratiques, a choisi les mesures suivantes pour les réalisations sectorielles :

1. Nombre d'utilisateurs de ressources adoptant les pratiques GRN.
2. Nombre d'hectares de terres agricoles gérés.
3. Nombre d'hectares de bois maintenus par les communautés.
4. Nombre de puits publics gérés par les communautés.
5. Nombre d'hectares de pâturage gérés par les associations d'éleveurs.

Pour une discussion complémentaire des indicateurs sectoriels et de la mesure de l'impact, consulter Weber 1991 et le Rapport d'évaluation de l'impact de l'USAID/Niger (exercice fiscal 92).

des terres communales dégradées. S'il n'y a pas changement d'attribution de ces terres, il est peu probable que l'intervention puisse se maintenir. De même, si ces terres régénérées sont redistribuées aux participants, alors il faut changer en conséquence le système foncier. Les projets GRN assistés par le programme APT modifient souvent la disponibilité des ressources en pâturages, interdisant le pacage dans le court terme en espérant pouvoir restaurer dans le long terme les ressources de fourrage. Ces règles exigent qu'on les observe. La concordance entre les institutions foncières et la nature des ressources devant être exploitées est capitale pour atteindre l'objectif de GRN. C'est la raison pour laquelle de nombreux projets de GRN cherchent à mettre en place des comités ou des coopératives de gestion des terres dans les villages.

L'expérience sectorielle – dans ce cas au Sahel, mais également ailleurs dans le monde – a montré que la meilleure mesure du développement de la gestion des ressources naturelles est une approche qui le voit précisément comme le « processus » susmentionné. Des gens agissant à titre individuel ou collectif portent des améliorations progressives à la manière dont ils utilisent et gèrent la base des ressources naturelles menant à des moyens durables de production et de protection de l'environnement. Le processus exige une reconnaissance et une définition locales des problèmes ou des possibilités de la GRN suivies par une action déterminée utilisant les moyens disponibles pour les intervenants et supprimant les contraintes.

### 1.3.5 Impacts indirects des projets GRN/APT

Le flux de ressources alimentaires dans une région et les mécanismes mis sur pied pour soutenir ce flux visent également à améliorer les économies des ménages et la situation de sécurité alimentaire des participants. Ces impacts socio-économiques peuvent également avoir des impacts indirects sur l'environnement naturel. S'agissant d'effets émanant du flux de l'aide alimentaire dans une communauté et de son impact éventuel, particulièrement celui lié à la disponibilité de la main-d'oeuvre et modifiant la relation inhérente entre les gens et la manière dont ils utilisent la base de ressources naturelles.

Ceux qui nous intéressent le plus sont les éventuels changements dans les stratégies de production agricole ou d'élevage, de collecte de bois, dans les flux migratoires saisonniers et à long terme, et dans les institutions locales qui régissent la manière dont la communauté pourra interagir avec son environnement physique – régime foncier, réglementation de pacage, etc. Voici une liste des impacts indirects que l'APT, tel qu'utilisé dans les activités de GRN, pourrait avoir sur la relation qu'ont les gens avec leur environnement.

**Changement dans les stratégies de production agricole.** L'APT peut pousser les agriculteurs à changer la manière dont ils utilisent les moyens de production agricole tels les terres, la main-d'oeuvre et le capital. Par exemple, une grande quantité d'aliments reçus en contrepartie de la participation à un programme APT peut remplacer la nécessité qu'a un agriculteur de cultiver certains champs et permettre, par exemple, de plus longues périodes de jachère. De même, en palliant aux pénuries vivrières d'un ménage, on peut libérer des

ressources financières pouvant être investies dans l'agriculture, augmentant l'utilisation d'engrais et de l'irrigation. De même, l'emploi de la main-d'oeuvre dans le cadre de l'activité APT peut faire que les agriculteurs s'occupent moins bien de leur propre champ. Ils n'ont peut-être plus le temps d'aller mettre du fumier sur les champs éloignés.

**Changement dans les stratégies d'élevage.** A l'instar de l'agriculture, il est possible que la participation aux projets APT, qui se déroule généralement pendant la saison sèche, absorbe une partie de la main-d'oeuvre qui s'occupait de l'élevage. Si le souhait de consacrer le maximum d'efforts au travail APT augmente le temps que passe les animaux dans la région, il pourrait y avoir surpâturage local. Il peut également y avoir surpâturage si les revenus complémentaires reçus pour le travail fait pour APT sont investis dans l'achat de bétail. Hypothèse qui pourrait devenir particulièrement menaçante si les femmes touchant des revenus APT investissent dans l'achat de petits ruminants, changeant ainsi la composition du troupeau. Ou alors, au contraire, si le revenu complémentaire que touche la famille lui permet de réunir suffisamment d'animaux pour engager un gardien de troupeaux, les bêtes peuvent être emmenées au loin (transhumance) et, partant, alléger les pressions exercées sur les pâturages locaux. S'il y a suffisamment de pâturages, un troupeau plus important pourrait également signifier plus de fumier qu'on peut appliquer aux champs et, partant, un système agricole plus durable.

**Changement dans d'autres ressources des ménages.** Non seulement les participants pourraient modifier leurs travaux agricoles et leur élevage, mais les revenus complémentaires et le surcroit de travail pourraient modifier ou supprimer d'autres activités telles que la collecte de bois, la construction de barrières, le jardinage de saison sèche ou même l'exode rural. Suivant les conditions locales, on peut supposer soit une augmentation ou une diminution de la pression exercée sur la base de ressources. Par exemple, si les ressources APT font qu'il devient plus intéressant pour les éventuels migrants saisonniers de rester dans leurs villages pendant la saison sèche, ces ouvriers peuvent alors appliquer à leurs propres champs les nouvelles techniques de conservation des sols qu'ils ont apprises, et le programme APT aura contribué de manière positive à la gestion des ressources. Mais, si un plus grand nombre d'habitants en saison sèche implique qu'il faut plus de bois de feu, alors c'est l'argument inverse qu'on pourra avancer.

### 1.3.6 Pérennité et activités du GRN/APT

Une grande partie des préoccupations actuelles à propos du programme GRN/APT au Niger se concentre précisément sur les questions de pérennité, le plus souvent, du point de vue coûts renouvelables que doivent assumer le Gouvernement nigérien et les habitants des zones rurales. L'analyse dans la présente étude essaie d'élargir l'optique. La pérennité est vue sous de nombreux angles, surtout institutionnel, social, technologique et économique. La pérennité des programmes de ressources naturelles a été définie comme incluant les aspects suivants :

- mise en place de capacité institutionnelle,
- maintenance de la base de ressources biophysiques,
- promotion d'interventions qui apportent suffisamment d'incitations et de rendement pour les participants, afin de garantir leur continuité.

Puis, dans une optique parallèle et tout à fait convergente, la vue la plus récente sur la gestion des ressources naturelles au Sahel s'attache à la gestion des ressources naturelles en tant que processus socio-économique, non pas réalisation technique, et met en exergue les dimensions suivantes de la pérennité :

- décentralisation en tant qu'objectif de développement direct des programmes de GRN plutôt que, comme c'est proposé souvent, moyen pour y arriver;
- relier l'autosuffisance à une plus grande capacité de faire face à la sécheresse dans les systèmes agricoles et d'utilisation des terres;
- un cadre de politiques nationales améliorées pour que le niveau village/local puisse prendre des décisions relatives à l'utilisation des terres ne touchant pas simplement aux champs familiaux; et
- adoption de concepts et de codes informels régissant l'utilisation et la conservation des ressources locales, et offrant ainsi des garanties contre l'épuisement des ressources et les catastrophes à grande échelle.

C'est précisément le type d'expérience qui pousse les partenaires sahéliens/bailleurs de fonds à se tourner vers l'approche gestion de terroir. Est-ce que les innombrables projets d'APT/CES-DRT rentrent dans le moule?

Bon nombre des observations de la présente étude s'inspirent de l'expérience de terrain faite récemment dans le cadre des projets GRN/APT au Niger. Bien qu'il soit peut-être trop tôt pour des conclusions rigides concernant la question de la pérennité, c'est à l'évidence un aspect des plus préoccupants. Un certain nombre de questions sont discutées dans le présent rapport (Section 5) qui suggèrent que la reproductibilité, l'adaptation et l'adoption de ces pratiques GRS/APT devraient être le premier pas vers la pérennité. Mais la pérennité est souvent influencée par des facteurs externes aux présents projets ou à leurs participants. Ces aspects externes rentrent probablement davantage dans le champ de compétences du Gouvernement nigérien et de ses partenaires bailleurs de fonds lorsqu'ils reverront le

cadre de la politique et de la stratégie du développement rural en général 7/.

### 1.4 Leçons apprises

Finalement, ce cadre analytique dégagera une série de leçons générales puisées dans cette vaste expérience recueillie sur des centaines d'endroits où l'aide alimentaire est utilisée dans le cadre d'un ensemble d'investissements visant à la gestion des ressources naturelles. Ces leçons concernent la connaissance des politiques; les guides de planification; les différentes options stratégiques telles les choix technologiques, les approches institutionnelles et les méthodologies de vulgarisation et nombreux autres résultats. Ces leçons doivent guider les décideurs, les planificateurs et le personnel technique du Gouvernement et des bailleurs de fonds lorsqu'ils doivent soupeser les importantes décisions liées à l'utilisation de l'assistance alimentaire pour le développement de la gestion des ressources naturelles. Voici certaines des questions qui se posent à eux :

- Est-ce que l'aide alimentaire de programme est nécessaire pour la gestion des ressources naturelles au Niger, et en fait pour le développement du pays?
- Quels sont tous les coûts et avantages de cette aide alimentaire?
- Existe-t-il des moyens plus efficaces par rapport au coût pour arriver à ce développement?

Ces leçons recueillies lors des visites auprès d'un petit échantillon de sites GRN/APT et d'un examen assez poussé de la littérature seront traitées dans les conclusions et recommandations (Section 6).

### 1.5 Méthodologie de l'étude

Une équipe de trois personnes avec un Chef d'équipe/spécialiste de la gestion des ressources naturelles, une Spécialiste de l'aide alimentaire et une Spécialiste de développement communautaire ont entrepris cette étude pendant la période du 9 septembre au 24 octobre 1992. De plus, une chercheuse sur la dynamique des politiques de l'aide alimentaire a concouru à l'étude en janvier 1993.

Des interviews et des discussions ont été aménagées avec des personnes connaissant bien le domaine et des praticiens de terrain concernés par l'aide alimentaire et la gestion des ressources naturelles (confère Annexe B pour une liste complète de ces contacts). La mission a commencé par une séance de trois jours d'information et de mise en place d'équipe à Washington. Pendant les six semaines de travail au Niger, les membres de l'équipe se sont réunis soit en tant que groupe ou individuellemment, avec tout un ensemble de

---

7/ Pour une discussion plus détaillée des indicateurs de la gestion des ressources naturelles et de leurs relations aux questions de pérennité, confère Weber (1991).

représentants des ONG de Niamey, de l'USAID, des bailleurs de fonds et organisations multilatérales, de représentants des ONG et également avec le personnel de terrain du projet, les autorités territoriales et les participants des programmes d'aide alimentaire.

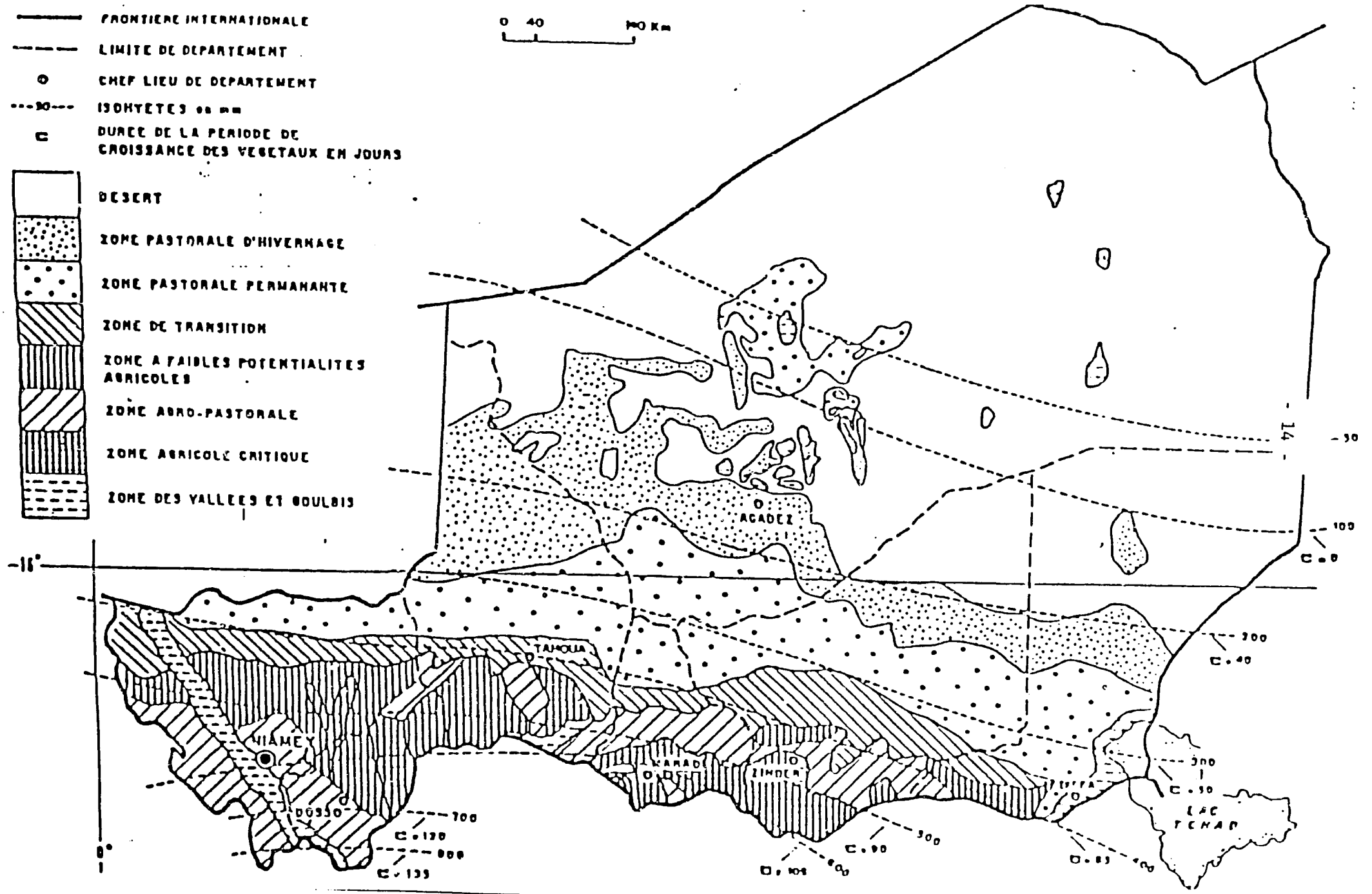
Bien que la littérature concernant directement les liens entre aide alimentaire et gestion de ressources naturelles ne soit pas volumineuse, l'équipe a pu revoir toute une gamme de publications pertinentes. Celles-ci sont données dans la liste des références.

Peut-être que la partie la plus importnte des activités de l'équipe concernait les visites dans les villages qui reçoivent une aide alimentaire et participent à des projets d'aide alimentaire visant à la régénération des ressources naturelles dans les départements de Tillabéry et de Tahoua. Le manque de temps et les contraintes logiques lorsqu'il faut se déplacer sur des distances assez longues pour se rendre à divers sites ont forcément limité la portée des visites sur le terrain. Bien qu'on ait cherché à choisir des sites rattachés à la même zone agro-écologique du pays (la zone de transition, Figure 3), la situation actuelle de sécurité n'a pas permis à l'équipe d'observer entièrement ce critère de l'étude.

Les recherches ont été encouragées par un souci professionnel très prononcé de de la part du personnel USAID/Niger cherchant à utiliser les résultats de l'étude pour leur propre travail. La présente étude s'inscrit dans le cadre d'un programme analytique plus large que la mission est en train d'effectuer surtout avec les ressources disponibles dans le cadre du Don au développement du secteur agricole. Ce don (ASDG II) se concentre sur un programme en cinq axes : mise en place d'une stratégie nationale de gestion des ressources naturelles et d'un plan d'action; droits fonciers et à la gestion des ressources; décentralisation du pouvoir décisionnel et du pouvoir exécutif relié à la GRN, renforcement des capacités GRN des ONG et renforcement du rôle de vulgarisation des agents forestiers publics. Les efforts de l'USAID aussi bien dans le cas du Sytème d'alerte précoce à la famine (FEWS) que du Programme de préparation et d'allégement des désastres visent à aider le Gouvernement du Niger à renforcer ses capacités à faire face aux catastrophes et à combler « l'écart entre aide alimentaire d'urgence et développement » (Soos 1991). La présente étude témoigne de l'engagement de l'USAID/Niger à soutenir les quatre grands thèmes de la politique du développement rural du Gouvernement nigérien : gestion des ressources naturelles, organisation du secteur rural, sécurité alimentaire ainsi que intensification et diversification de la production.

FIGURE 1.3

— PRINCIPALES ZONES AGROECOLOGIQUES DU NIGER



## 2. LA SITUATION ACTUELLE AU NIGER

Ce bref récapitulatif du contexte refletant la période pendant laquelle la présente étude a été effectuée ne rend guère justice aux circonstances spéciales du moment au Niger. De nombreux autres auteurs et documents traitent de manière bien plus élaborée cette information fondamentale. Toutefois, elle est présentée ici parce que le Niger, à l'instar de beaucoup d'autres pays est confronté de nos jours à la double gageure d'un processus de démocratisation qui doit se faire avec en toile de fond de difficiles contraintes économiques et financières. Aucun rapport ne devrait ignorer ces circonstances liées aussi intrinsèquement aux perspectives de développement de l'avenir.

### 2.1 Le contexte politique

Ces deux dernières années, le Niger a connu une période de transition et de changement jamais vue jusqu'alors. Avant la fin de l'année 1992, le pays devrait avoir une nouvelle constitution et avoir élu un nouveau gouvernement. Environ 18 partis politiques mènent une campagne électorale actuellement au Niger, et c'est avec espoir et anxiété que les regards se tournent vers l'avenir.

En même temps, le Niger est confronté aux problèmes des rebelles sécessionnistes et du banditisme dans le Nord. Cela entraîne un sentiment général d'insécurité concernant l'avenir du pays, tout particulièrement l'avenir immédiat. Nombreux sont ceux qui craignent que les troubles et l'insécurité dans le Nord finiront, soit fortuitement ou par dessein, à être une barrière au processus démocratique, pouvant complètement stopper le processus électoral. Même si les tensions dans le Nord semblent d'origine ethnique, il existe d'autres problèmes qu'il faudra adresser : surtout la distribution des ressources du développement et la question de l'identité nationale.

Dans le secteur rural, l'inquiétude et le manque de direction du gouvernement transitoire, conjugué à la libéralisation de la politique nationale concernant le contrôle étatique des organisations rurales, a eu des résultats mitigés. D'un côté, des questions telles le régime foncier, la politique de marché et des plans de développement sectoriel spécifique ont ralenti certaines activités ainsi que la prise de décision de la part des représentants officiels régionaux. Par ailleurs, la population rurale a répondu favorablement au climat plus libéral en créant de nouvelles coopératives et d'autres groupes volontaires et en réorganisant celles déjà en place.

Les problèmes au nord, notamment les conflits entre les agriculteurs et les éleveurs Fulbe dans les régions de Maradi et de Filingué, reflètent des problèmes plus généraux touchant notamment à la gestion des ressources naturelles qui existent sur l'ensemble de la zone pastorale, et tout particulièrement dans la région de transition. Si les sécheresses des 20 dernières années ont forcé un mouvement général du bétail, sinon des éleveurs, vers le sud (White 1986), l'accroissement de la population ces 50 dernières années entraîne une pression plus grande sur les systèmes

traditionnels d'utilisation des terres, encourageant les agriculteurs à aller vers le nord à la recherche de nouvelles terres agricoles. En outre, le marasme économique a fait que les agriculteurs se tournent vers le mécanisme traditionnel consistant à augmenter les troupeaux de petits ruminants. Aussi a-t-on assisté à une demande plus importante pour les pâturages de saison sèche utilisés par le passé par des éleveurs de la zone pastorale.

Il est également de plus en plus évident que les ménages des zones rurales au Niger font face à des pressions plus grandes. Les femmes sont de plus en plus chargées de veiller à la famille du point de vue économique et social, surtout dans les zones connaissant un déficit vivrier structurel (Wilson, USAID, janvier 1992).

Tel que nous le suggérions ci-dessus, la transition politique actuelle a entraîné un malaise général et un manque de direction. Bien que cela ne soit peut-être pas aussi extrême que les gens le perçoivent, il n'en est pas moins que de telles perceptions sont très répandues. Le manque de fonds a ralenti les activités dans quasiment tous les services du Gouvernement. Le manque de décision a ralenti la formulation politique et la mise en oeuvre de programmes. On assiste à une certaine activité dans le secteur informel visant à reconfigurer les institutions locales mais, là aussi, c'est dans un climat d'incertitude. Toutefois, cette incertitude est également une source de possibilités pour le Niger. Elle présente la possibilité de changer, de réévaluer et d'essayer de nouvelles approches pour résoudre les problèmes.

## 2.2 Contexte économique

Les défis économiques que rencontre le Niger en ce temps de transition politique sont considérables 8/. La croissance du produit intérieur brut (PIB), qui a fluctué énormément ces dix dernières années, est devenue négative récemment. Le PIB en termes réels avait augmenté de 2,9 % de 1985 à 1989, mais a diminué à -0,1 % en 1989, suivi d'une baisse estimée de -1,8 % en 1990. Le taux de croissance pour 1991 devrait être positif (d'après les estimations de l'Ambassade américaine à Niamey, 1992). Le PIB par habitant a diminué, passant de 315 dollars à 261 dollars (17 %) de 1989 à 1991. Le manque conséquent de demande locale est indiqué par la baisse dans le prix d'un ensemble moyen de biens et de services achetés par une famille africaine. L'indice des prix à la consommation est tombé de 13 % entre 1989 et 1991.

Le Gouvernement nigérien identifie quatre facteurs responsables du marasme économique : la baisse des cours de l'uranium, la sécheresse, le service de la dette et une perte des créneaux d'exportation due à des taux de change défavorables du CFA par rapport à la naira nigériane. Incapable de maintenir ses recettes d'exportations qui avait diminué de 9 % en 1989, la balance de paiement du pays est passée d'un excédent en 1988 à un déficit en 1989. Le taux d'investissement a diminué de 30 % en 1991.

---

8/ La discussion de la situation financière et économique du Niger s'inspire de l'USAID/Niger (1992a & 1992b).

Face à cette dépression économique, il n'est guère surprenant que l'Etat fasse faillite. De 1989 à 1991, le déficit du budget de fonctionnement public équivalait à environ 10 % du PIB. La récession, le manque d'investissement et la fuite des capitaux restants du secteur formel vers le secteur informel ont diminué les sources de recettes de l'Etat. Un certain laxisme dans le recouvrement fiscal n'a fait qu'exacerber la crise. En dépit d'une diminution de 70 % dans l'encours de la dette commeciale du Niger, dette remise par les créanciers officiels (France, USA), et un soutien complémentaire du mécanisme de diminution de la dette de l'IDA, de la Suisse et à nouveau de la France de 1989 à 1991, la Banque et le FMI ont déclaré que le Niger, en 1991 et en 1992, ne se conformait pas au programme d'ajustement structurel en vigueur depuis 1983. Des réformes financières complémentaires visant à retourner la situation des exportations, à comprimer les emplois dans la Fonction publique et partant la masse salariale, et à diminuer le nombre des entreprises parapubliques seront nécessaires avant que le FMI et la Banque mondiale puissent accorder de nouveaux prêts à faible intérêt pour le programme d'ajustement structurel.

## 2.3 Performance du secteur agricole

La grande majorité des Nigériens tirent leurs moyens de subsistance du secteur agricole. Le secteur représentait une moyenne d'environ 36 % du PIB pendant les années 80 et semble maintenir cette proportion pendant la décennie actuelle 9/. Environ 78 % de la main-d'oeuvrest employée par le secteur agricole, nettement plus que les 19 % du commerce et les 1 à 2 % employés dans le Gouvernement et le secteur minier (communication personnelle Baker 1992; République du Niger 1992a). Si des études récentes ont indiqué qu'une proportion importante du revenu des ménages ruraux provient d'activités non agricoles, il n'en reste pas moins que le secteur agricole façonne les vies de ceux qui vivent dans les zones rurales du Niger, à savoir 85 % de la population totale.

Rarement l'agriculture présente autant de risques qu'au Niger. Face aux terribles variations de climat, moins de 5 % de la production agricole peut se faire dans des conditions irriguées. La production de mil a augmenté à un taux annuel moyen de 4,3 % par année pendant la période allant de 1954 à 1990. La plupart de cette augmentation est imputable à l'accroissement quasi égal de 4,4 % par année dans les superficies cultivées. Aussi, les rendements qui sont mesurés en termes de production par hectare sont restés stagnants. Le taux de changement annuel pendant la même période était de -0,1 %. Les données pour le sorgho sont plus décourageantes. Bien que les superficies plantées aient augmenté d'environ 4 % par an, les augmentations de production n'ont pas suivi et sont restées à un rythme de 1,3 %. Aussi les rendements de sorgho indiquent une diminution marquée de -2,6 % par année (Gavian, n.d.).

Face au taux annuel d'accroissement de la population, très prononcé à 3,2 %, les augmentations dans la production agricole par habitant ont stagné et alors la production céréalière par personne a diminué. Les résultats

---

9/ Le commerce et les services ont contribué à la proportion la plus importante (41 %), suivi par l'industrie (12 %) et les mines (11 %).

d'enquêtes faites récemment auprès de ménages habitant à l'ouest du Niger indiquent que les céréales représentent entre 88 % et 97 % de l'apport calorique moyen d'une journée et que le mil constitue entre 62 et 90 % des calories céréalières consommées (Hopkins et Reardon 1992). Vu que la propre production représente la plus grande proportion des calories céréalières, le fait que les agriculteurs nigériens n'arrive pas à améliorer leur productivité menace leur état nutritionnel. Bien que l'autosuffisance de la production alimentaire soit depuis longtemps une priorité stipulée explicitement par l'Etat, le pays a connu quelques déficits vivriers très graves ces 20 dernières années (1973-1974 et 1984). En l'absence d'un secteur non agricole vibrant, la stagnation du secteur agricole compromet terriblement la sécurité alimentaire du Niger.

Aussi, est-il logique que les gouvernements et les bailleurs de fonds sur l'ensemble du Sahel cherchent à comprendre et à renforcer la sécurité alimentaire des populations sahéliennes. L'USAID/Niger adopte une stratégie à cette fin pour augmenter les schèmes durables de production agricole et d'entreprise rurale, cherchant notamment à promouvoir des systèmes pour prédire et arriver à répondre aux inévitables mauvaises récoltes et autres catastrophes naturelles. Cette approche prévoit notamment d'améliorer les données sur la sécurité, la production et la commercialisation alimentaires, la promotion de la gestion des ressources naturelles, et encourage également la réforme de politiques, l'assistance en matière de recherche et de technologie pour améliorer la production vivrière (USAID/Niger 1992b). Si la sécurité alimenaire implique une indépendance face à l'aide alimentaire, l'USAID et de nombreux autres bailleurs de fonds l'ont pourtant utilisée comme un moyen de remettre le Niger sur le chemin de la sécurité alimentaire.

## 2.4 Stratégie et performance du secteur des ressources naturelles

Ces 20 dernières années, les sécheresses et la dégradation des ressources naturelles conjuguées à l'accroissement de la population ont très nettement obéré le développement socio-économique au Niger. Il n'existe que peu de pays au monde où le destin d'une nation et de son peuple est aussi inexorablement lié aux ressources naturelles.

La récolte de la biomasse produite par les forêts et les terrains boisés du pays permet encore de répondre à plus de 90 % des besoins d'énergie nationaux du pays. Des rapports récents indiquent que les 130.000 tonnes de bois de feu dont a besoin chaque année la seule ville de Niamey représentent l'équivalent de 100.000 hectares de terrains boisés de savanes qu'on trouve autour de la capitale (SEED/CTFT 1991). Le chiffre souvent cité de 67.000 hectares déboisés par année au Niger soulève un débat animé (World Resources Institute 1988), bien qu'on ne sache pas clairement comment on est arrivé à ce chiffre 10/. Le chiffre est probablement dérivé des taux

---

10/ Peut-être que l'un des indicateurs les plus importants de la performance du secteur est la continuelle difficulté à obtenir des données fiables sur les paramètres effectifs de la situation des ressources naturelles dans le pays. Dans presque chaque cas – les terres arables, les terrains boisés, le taux de déboisement, le taux d'érosion, les besoins en bois de feu – les chiffres ne sont pas

d'accroissement de la population. La CTFT France a estimé que, en Afrique de l'Ouest sahélienne, chaque nouvel habitant des zones rurales signifie la perte de 0,6 hectare de terres qui seront défrichées (Seve et al. 1988).

Sur le plan ressources agricoles et naturelles, tout laisse à penser que la superficie totale cultivée est en train de s'étendre. Seuls 12 % de la superficie du pays, soit environ 15 millions d'hectares conviennent à l'agriculture (USAID/Niger 1992b). Les estimations sur la superficie déjà cultivée se situent dans une fourchette allant de 4 à 6 millions d'hectares (Cleaver et Schreiber 1992; Andenmatten 1992). Le Ministère des Finances et du Plan (1991) a estimé un accroissement net de 40 %, soit 1 million d'hectares de plus cultivés de 1976 à 1986. Il convient également de tenir compte des comptes rendus plus rares de terres abandonnées parce qu'elles ne sont plus productives. Dans le Département de Tillabéri, les diminutions nettes dans les terres plantées avec du mil se seraient élevées à 115.000 hectares de 1978 à 1987 « attribuées à l'abandon des plaines et glacis sablonneux dégradés sous l'effet de la désertification » (Breitschub et al. 1989).

Les augmentations nettes se font partiellement sur des terres qui ont été en jachère auparavant, bien que de nombreuses personnes indiquent que l'agriculture s'installe sur des terrains de parcours dans les zones de transition et les zones agropastorales. Les périodes de jachère sont très nettement diminuées, passant d'une moyenne de dix ans à une période de deux à cinq ans (Taylor-Powell et al. 1991). Outre ce que l'on pourrait déduire de cette perte de jachère, on connait mal les processus continus de dégradation sur les terres cultivées. L'érosion (soit par le vent ou par l'eau) et les ruissellements des eaux de pluie n'ont pas été systématiquement étudiés, bien que même que le non-expert puisse en voir l'ampleur. Aucune étude sur les pertes de fertilité des sols liées aux constantes cultures et au lessivage des sols n'a pu être trouvée, bien que l'utilisation moindre de fumiers suite aux diminutions des troupeaux, tant du point de vue total que spatial sont là aussi très visibles. Les rendements moyens tels que discutés ci-dessus sont peut-être les seuls véritables indicateurs.

La vulnérabilité continue du pays à la sécheresse est exacerbée (peut-être serait-il juste de dire de manière exponentielle?) par la dégradation répandue des terres du Niger.

Par le passé, tout effort visant à s'attaquer au problème de la dégradation des terres était mené dans le souci de réétablir la couverture végétale surtout par le biais du reboisement. Mais, en 1988, on estimait que la superficie totale des plantations de forêts était de 30.000 hectares, chiffre insuffisant et de loin pour avoir un impact significatif sur le problème. Heureusement que les années 80 virent une période marquée par des progrès de reboisement notables, bien que modestes. La réussite du Projet des brise-vents de la vallée de Majjia et les efforts faits dans la forêt de

---

étayés et souvent contradictoires. Aussi, ne peut-on utiliser que peu de ces données de manière définitive et avec la confiance nécessaire pour guider les évaluations des utilisations de terres, la planification et l'identification de stratégies au niveau macro.

Guesselbodi ont stimulé des expansions dans la gestion agroforestière et des forêts naturelles sur l'ensemble du pays. Récemment, on a noté des signes encourageants montrant que la communauté des agriculteurs commence à veiller à la survie des espèces autochtones dans leurs champs, leur permettant de revenir à un état de « réserve cultivée » – par le passé vu des systèmes agroforestiers les plus étendus au monde (Taylor et Rands, 1990). Sur l'ensemble du pays, des projets de conservation des sols et de l'eau ainsi que de régénération des terres sont en train d'être entrepris.

De fait, on a noté des réalisations encourageantes dans le secteur de la gestion des ressources naturelles au Niger. Toutefois, l'efficacité et l'efficience avec lesquelles sont réalisés ces programmes au niveau terrain soulèvent encore de vives préoccupations. Les réalisations les plus satisfaisantes qui ont marqué ces dix dernières années sont les nouveaux points de vue rafraichissants sur des approches plus participatives et intégrées aux politiques et stratégies de la gestion des ressources naturelles. Ce sont ces changements d'approche qui, en fin de compte, apporteront la solution aux questions d'efficience et d'efficacité et, partant, auront un véritable impact sur le terrain.

Le Niger, à l'instar d'autres pays du Sahel, est en train de changer fondamentalement son orientation des politiques et stratégies du secteur des ressources naturelles. En mai 1989, la Rencontre régionale de Ségou soulignait l'importance de la gestion des ressources naturelles au niveau local. Cette rencontre jalon mettait en exergue deux éléments d'importance critique pour le développement durable, à savoir la décentralisation et le régime foncier. La garantie de la sécurité des investissements dans les ressources naturelles au niveau local et la revitalisation de la relation entre l'Etat et les habitants des zones rurales (Club du Sahel 1992) trouvent leur expression au sein de toute une gamme d'actions judicieuses prises sur l'ensemble du pays et de la région 11/.

L'évolution de la stratégie sectorielle au Niger concerne en second lieu une transition, on passe des interdictions d'utilisation des terres à la gestion d'utilisation des terres. On assiste à un changement progressif par rapport aux essais faits lors de la période post-coloniale immédiate visant à réserver les terres en vue d'insister sur la foresterie (grandes plantations, terrains boisés et ceintures vertes) comme principale arme pour lutter contre la désertification (1973-1982). Pendant la période qui a suivi la Conférence de Maradi de 1984, la stratégie a été perfectionnée pour devenir une approche multisectorielle au développement rural et à la « lutte contre la désertification » (Niger 1990). En 1992, les « Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger » ont été officiellement approuvés, définissant les objectifs sectoriels comme étant la transformation progressive des systèmes agricoles et d'élevage dans la recherhe de la stabilité écologique fondamental à long terme (Andenmatten 1992). Il convient de noter que ce dernier document relève d'une initiative nationale du début à la fin contrairement à maints autres plans stratégiques

---

11/ Une conférence régionale de suivi pour la définition des initiatives décentralisées à la base (CREDIBLE) est prévue début 1994 à Praia, au Cap-Vert, avec le soutien du CILSS et du Club du Sahel.

(par exemple, le Plan national de lutte contre la désertification et le Plan d'action de foresterie tropicale) qui ont été réalisés sous l'égide de bailleurs de fonds. Les principes directeurs stipulent les stratégies du Gouvernement nigérien tant pour la gestion des ressources naturelles que la sécurité alimentaire.

Au niveau de terrain, l'expression la plus courante de cette progression de tendances est la nouvelle approche de programme et de projet appelée gestion de terroir villageois (GTV). En bref, le vieux paradigme de la lutte contre la sécheresse et la désertification, qui voyait l'ensemble des problèmes de dégradation des terres et cherchait à cibler un plan intégré de la part des ministères du Gouvernement nigérien et des bailleurs de fonds, fait la place à une approche qui traite des problèmes, des possibilités et des priorités au niveau de la base.

## 2.5 Aide alimentaire : une vue d'ensemble

L'aide alimentaire est un des grands instruments de l'enveloppe totale du développement. Environ 1 milliard au titre de l'aide alimentaire est transféré chaque année à l'Afrique, représentant 7 % de l'assistance officielle au développement de l'Afrique. Soixante-quatorze pour cent de l'aide céréalière distribuée entre 1987 et 1990 a transité par le biais de filières bilatérales (c'est-à-dire entre gouvernements ou par le biais d'organisations non gouvernementales). Ving-quatre pour cent était d'origine multilatérale, et le reste provenait des ressources des organisations non gouvernementales. Les proportions correspondantes de l'aide non céréalière étaient, respectivement, de 55 %, 42 % et 3 %. Les Etats-Unis sont le plus grand donateur bilatéral de l'aide alimentaire présentant 47 % du volume de l'aide céréalière bilatérale et 49 % de l'aide alimentaire non céréalière. La CEE vient au second rang avec 19 % et 24 %, respectivement. Parmi les donateurs multilatéraux, le PAM représente 80 à 85 % de l'aide alimentaire céréalière et non céréalière (Banque mondiale, 1991).

Les aliments sont transférés entre pays dans des conditions bien différentes et dans des buts, eux aussi, bien différents. Par exemple, la moitié de toute l'aide alimentaire en Afrique est monétisée, et environ un cinquième est transféré sous forme de transactions triangulaires, opérations trilatérales ou achats locaux (Banque mondiale, 1991). La section qui suit se penche sur certaines de ces dimensions dans le contexte des politiques américaines et de l'expérience africaine.

### 2.5.1 Le continuum de l'aide alimentaire

Dans le grand ordre des choses, l'aide alimentaire est généralement dirigée vers les problèmes d'insécurité alimenaire. Elle fait partie de la pléthore de stratégies visant la sécurité alimentaire qui englobent les politiques macroéconomiques (industrielles, financières, échange); le stockage sous contrôle public; les échanges pour la stabilisation des prix; les politiques et programmes axés sur la production; et d'autres politiques et programmes de mobilisation des revenus et de création de l'emploi (par exemple, les programmes de travaux publics à forte utilisation de main-d'oeuvre, le crédit, etc.) (von Braun et al. 1992). Les analystes voient souvent les interventions de l'aide alimentaire comme un continuum allant des

secours jusqu'au développement suivant le caractère immédiat du problème de sécurité alimentaire ciblé. Pour emprunter le vocabulaire du document d'évaluation du Programme en vue de la préparation et du soulagement des catastrophes, l'aide alimentaire d'urgence est donnée en réponse à une crise immédiate à laquelle on n'arrive plus à faire face avec les capacités locales; l'aide alimentaire pour le développement vise à améliorer les futurs revenus, productivité économique ou bien-être social (USAID/Niger, 1992b). Il existe de nombreuses possibilités intermédiaires le long de ce continuum, par exemple, les activités visant à pallier aux catastrophes qui peuvent faire appel à l'aide alimentaire pour éviter que la situation de sécurité alimentaire ne se dégrade au point où elle exigerait des interventions de secours.

Sur le plan général, les catégories types de l'aide alimentaire – urgence, projet et programme – peuvent être rangées le long de ce continuum allant des secours au développement. Il existe de nombreuses définitions pour ces termes, surtout d'ordre sémantique. **L'aide alimentaire de programme** est généralement celle qui est utilisée pour la vente ou pour apporter un soutien budgétaire afin d'aider les pays en développement à combler leur déficit vivrier général. En fonction de certaines estimations, les deux tiers environ de l'aide alimentaire sont vendus par des pays bénéficiaires sur leurs marchés nationaux, se substituant souvent aux importations commerciales (Saran et Konandreas, 1991). Dans le jargon américain, l'aide alimentaire de programme est distribuée dans le cadre des Titres I, II/206 et III de la Loi publique 480 et la Section 416. **L'aide alimentaire de projet** est distribuée à des gens ne connaissant pas un déficit vivrier « dans le cadre d'un programme d'interventions nutritionnelles et autres interventions de développement » (USAID/Washington, 1989). Généralement, l'aide alimentaire de projet des Etats-Unis est orientée vers la santé maternelle et infantile, les aliments-pour-travail et les programmes d'alimentation scolaire. **L'aide alimentaire d'urgence** est utilisée « pour répondre aux besoins vivriers à court terme créés par des catastrophes naturelles ou imputables à l'homme par le biais de mécanismes mis en oeuvre de type projet et de type programme » (AID/Washington, 1989).

La Banque mondiale fait les commentaires suivants sur les distinctions entre l'aide alimentaire de programme et de projet :

> « L'aide alimentaire de programme peut être un moyen efficace de transférer des ressources pour répondre aux objectifs de soutien à la balance des paiements et au budget, mais elle est rarement une importante contribution directe pour alléger la pauvreté et la faim car les livraisons sont irrégulièes, les fonds ne sont pas ciblés et les avantages sont souvent perdus dans les subventions alimentaires générales accordées aux zones urbaines... »
>
> « L'aide alimentaire de projet a la capacité d'atteindre directement les pauvres et ceux qui ont faim par le biais des programmes vivres contre travail, alimentation supplémentaire et autres programmes ciblés. Mais les coûts nécessaires pour atteindre ces populations cibles

par le biais d'une distribution directe peuvent être élevés de manière prohibitive. En outre, l'aide alimentaire de projet a été handicapée par le manque de ressources financières et techniques complémentaires, et par des difficultés administratives et logistiques » (Banque mondiale, 1991).

De même, d'autres analystes se sont préoccupés du manque de coordination entre les activités de l'aide alimentaire de programme ou entre l'aide alimentaire de programme et d'autres ressources ou projets pour le développement. Ils préconisent une intégration de l'aide alimentaire avec d'autres mécanismes de développement menant à la création de l'infrastructure, la mobilisation des revenus à long terme, la survie de l'enfant, une meilleure éducation primaire et une plus grande fréquentation scolaire, la gestion des ressources naturelles et les secours d'urgence (Bryson et Joyce, 1991).

Selon une étude faite récemment sur l'aide alimentaire en Afrique, la proportion de l'aide alimentaire de programme s'élevait à 40 %, l'aide alimentaire de projet à 19 % et l'aide alimentaire d'urgence à 41 % pour la période allant de 1987 à 1990. Le Niger est un des « grands bénéficiaires » de l'aide céréalière d'urgence, recevant relativement moins d'aide de programme et de projet si l'on compare à d'autres pays africains (Tableau 2.1) (Banque mondiale, 1991). Toutefois, le PAM signale que, au sein du Sahel, le Niger reçoit une plus grande aide alimentaire que tout autre pays de la région (Ayih, PAM/Niamey, communication personnelle).

En termes concrets, l'aide alimentaire américaine est octroyée aux termes de la Loi publique 480 (de 1954) qui compte de nombreuses modifications dont les plus récentes sont stipulées par la Loi sur le développement et le commerce de 1990 (connue également comme la Loi agricole 1990) 12/. En permettant que soit monétisé ce qui avait été vue généralement comme une aide alimentaire de « projet », la Loi de 1990 estompe ces distinctions traditionnelles entre assistance de programme, assistance de projet et assistance d'urgence.

- Le Titre I de la Loi publique 480 (Assistance au commerce et au développement) sous l'égide du Secrétaire de l'agriculture (USDA) autorise les ventes aux pays connaissant des pénuries de devises étrangères et qui peuvent éventuellement devenir des débouchés pour les produits agricoles américains, à un taux d'intérêt préférentiel déterminé par l'USDA, et pour une échéance de 30 années. Le pays bénéficiaire peut vendre les produits et utiliser la monnaie locale pour le soutien budgétaire, notamment des projets. La nouvelle législation indique que le pays bénéficiaire doit indiquer comment les liens ou les recettes « seront intégrés aux plans de développement général du pays afin d'améliorer la sécurité alimentaire et le développement agricole, soulager la pauvreté et

---

12/ La discussion suivante sur la législation de l'aide alimentaire s'inspire de la MayaTech Corporation (1991).

encourager une agriculture diversifiée, équitable et durable 13/ ».

- Le Titre II (Assistance d'urgence et assistance privée) couvre l'aide alimentaire utilisée pour soutenir les projets tels qu'approuvés et suivis par l'AID/Washington et les missions d'USAID sur le terrain, transitant par le biais des OBP, des coopératives, du PAM et d'autres organisations multilatérales en collaboration avec le Gouvernement hôte (Bryson et Joyce, 1991). Elle peut être monétisée ou utilisée directement comme aliment pour le développement ou à des fins de secours.

**Tableau 2.1. Principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire céréalière, 1987-1990, moyenne**

*(en équivalent de milliers de tonnes de céréales)*

| Urgence | | Programme | | Projet | |
|---|---|---|---|---|---|
| Ethiopie | 582 | Mozambique | 303 | Ethiopie | 108 |
| Soudan | 170 | Soudan | 258 | Ghana | 37 |
| Mozambique | 128 | Zaïre | 116 | Mozambique | 33 |
| Malawi | 117 | Kenya | 68 | Mali | 31 |
| Somalie | 88 | Madagascar | 49 | Sénégal | 26 |
| Angola | 50 | Zambie | 46 | Lesotho | 25 |
| Ouganda | 18 | Ghana | 40 | Malawi | 25 |
| Niger | 16 | Cap Vert | 37 | Soudan | 25 |
| Zambie | 15 | Sénégal | 36 | Burkina Faso | 24 |
| Botswana | 3 | Angola | 34 | Kenya | 20 |
| Autre | 121 | Mauritanie | 34 | Autre | 241 |
| | | Autre | 238 | | |
| Total Afrique | 1.318 | | 1.304 | | 595 |
| Part des cinq premiers dans le total (%) | 82,3 | | 60,9 | | 39,5 |
| Part du premier dans le total (%) | 90,8 | | 75,7 | | 59,5 |

*Source : Base de données PAM INTERFAIS*

**Source : Tableau 5 à la page 10 de la Banque mondiale, 1991.**

13/ Ce texte est tiré de la Section 404 (b)(2) de la Loi de 1990 sur le développement et le commerce tel que cité par MayaTech Corporation (1991, p. 10).

- Le Titre III (Aliment pour le développement) permet des dons de produits bilatéraux aux pays qui répondent aux critères des « moins développés » ou de ceux connaissant des déficits vivriers. Ces produits sont utilisés pour des programmes d'alimentation directe afin de créer des réserves alimentaires d'urgence ou de mobiliser la monnaie locale.

- Le Programme aliments pour progrès contribue également à l'aide alimentaire de programme aux termes du Titre I et de la Section 416. Dans le cadre de ce programme, les produits sont dirigés vers des pays en développement et des démocraties naissantes telles que celles en Europe de l'Est afin de soutenir la réforme de la politique agricole.

## 2.6 La dynamique politique de l'aide alimentaire en tant qu'assistance au développement

Traditionnellement, l'aide alimentaire a été rangée en deux catégories : l'assistance alimentaire d'urgence ou au titre des secours et l'assistance au développement. Dans la réalité, la distinction est bien moins claire entre ces deux catégories. Des situations où une assistance est apportée à des camps de réfugiés à long terme pour mettre en place une infrastructure et même créer des activités de mobilisation des revenus, et où des régions déficitaires bénéficient de projets vivres contre travail mis en place peut-être après une série de récoltes très mauvaises sont choses courantes. Au départ, le dialogue sur l'aide alimentaire se concentrait surtout sur l'adéquation, la quantité et l'opportunité de l'assistance alimentaire d'urgence accordée généralement face à une catastrophe naturelle. Mais ces questions font moins souvent l'objet d'un débat car les systèmes ont été mis en place, éprouvés dans le cadre de vraies urgences et perfectionnés, au fur et à mesure qu'on est devenu sensible aux préférences alimentaires et à l'adéquation de l'aide, et parce que les gouvernements donateurs et les bailleurs de fonds ont structuré des accords et des mécanismes de secours dans le plus long terme. Ces 20 à 30 dernières années, les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires se sont de plus en plus penchés sur les avantages et les inconvénients de l'aide alimentaire de « programme » et de « projet ». La présente section traitera de l'aide alimentaire prévue dans le cadre des stratégies de développement dans le plus long terme. Bien que l'étude générale se penche sur l'aide alimentaire des bailleurs de fonds en général, la majorité de la littérature disponible pour les auteurs s'attache davantage à l'aide alimentaire des Etats-Unis. Mais nombreuses des questions soulevées à propos de l'aide alimentaire américaine s'appliquent à l'aide alimentaire mondiale et pourraient être vues comme un exemple des questions entourant l'aide alimentaire en général.

Les quatres objectifs stipulés dans la législation américaine sur l'aide alimentaire peuvent être brièvement récapitulés comme suit (Hopkins, 1990) :

- aide humanitaire
- expansion des marchés d'exportation
- soutien des objectifs de politique étrangère
- développement économique à l'étranger

Un cinquième objectif est généralement accepté comme le principal facteur à l'origine de la législation originale de 1954 : écouler les produits alimentaires excédentaires des Etats-Unis. Cet aspect de l'aide alimentaire a été la source d'une vive controverse par le passé et sera traité ci-dessus.

Pendant ses quarante années d'existence légiférée, l'aide alimentaire a suivi maintes tendances. Les importations céréalières représentaient un rapport plus élevé de l'aide alimentaire aux importations commerciales dans les pays à faible revenu que dans des pays à revenu intermédiaire. L'aide alimentaire totale pour les pays à faible revenu représente environ 50 % de l'aide alimentaire et, pour les pays à revenu intermédiaire et élevé, elle représente, respectivement, environ 45 et 5 % (1981). Depuis 1961-63, l'aide céréalière dans le monde entier s'élève à environ 11,5 millions de tonnes, total qui a chuté de 8 millions de tonnes en 1981. Depuis les années 60, on a assisté à une très nette diminution dans la quantité d'aide alimentaire par personne accordée à l'Asie (passant de 33 % à 8 %) et d'autres régions du monde (par exemple, l'Amérique latine, avec une baisse de 34 % à 2 %). Toutefois, l'Afrique subsaharienne a vu sa proportion au total des importations alimentaires représentées par l'aide alimentaire augmenter de 8 à 23 % (Huddleston, 1984).

Nombreuses des mêmes critiques de l'aide alimentaire en tant qu'instrument politique sont faites à propos de l'aide financière et rares sont ceux qui nieraient l'existence de multiples motifs poussant à une assistance, quelle qu'elle soit, donnée par un bailleur de fonds à un pays bénéficiaire. La discussion la plus critique de l'aide alimentaire concerne les implications liées à l'utilisation des aliments en tant qu'outil de développement, avec toutes ses restrictions connexes et ses éventuels effets secondaires. Les cinq catégories spécifiées ci-après sont traitées dans les sections suivantes :

- utilisation de produits excédentaires pour l'aide alimentaire;
- changements dans les habitudes et les goûts alimentaires des bénéficiaires de l'aide alimentaire;
- l'aide alimentaire remplace l'aide financière, alors que celle-ci peut être plus souple dans sa capacité de traiter les problèmes de développement des pays bénéficiaires;
- désincitations pour la réforme de politique et dépendance structurelle des gouvernements; et
- désincitations à la production, dépendance au niveau micro et présence de l'aide alimentaire.

### 2.6.1 L'aide alimentaire et les produits excédentaires

Une grande partie de la controverse entourant l'aide alimentaire tient aux allégations faites selon lesquelles l'aide alimentaire est dictée par les excédents de produits des bailleurs de fonds et n'a que peu de rapport avec les besoins des pays bénéficiaires. L'aide alimentaire serait souvent forcée et déversée dans les pays à des quantités inappropriées et au mauvais moment,

en fonction des besoins des bailleurs de fonds. Vu la nette diminution des excédents dans les années 80 et la diminution dans les projections des excédents pour les années 90, passant de 26 % à 17 % des stocks mondiaux, cet argument ne tient plus. Une étude récente du Département de l'agriculture aux Etats-Unis démontre que les motifs des excédents en eux-mêmes expliquent très peu la variation notée dans l'octroi de l'aide alimentaire actuelle des Etats-Unis (Hopkins, 1990).

En outre, un volume de plus en plus important de l'aide alimentaire – environ 10 % pour toute l'aide céréalière pendant les campagnes de 1986/87 et 1987/88 – proviennent de transactions avec des pays tiers (c'est-à-dire achat de produits dans les pays voisins) (Clay et Stokke, 1991), ce qui tend à soutenir le point de vue selon lequel l'aide alimentaire répond davantage à une demande axée sur les besoins humanitaires et moins aux besoins qu'ont les pays donateurs de se débarrasser de productions excédentaires coûteuses. Toutefois, Clay et Stokke continuent en disant que l'analyse de l'aide alimentaire et l'utilisation des excédents indiquent que l'aide alimentaire n'est « toujours pas un élément contre-cyclique dans l'économique alimentaire du monde pouvant tamponner les effets des mouvements du marché dans les pays bénéficiaires ». En d'autres mots, l'aide alimentaire est toujours liée à la disponibibilité des excédents lorsque les cours mondiaux sont faibles de toute manière et que les importations commerciales d'aliments sont le moins chères.

Une autre discussion connexe tourne autour des avantages relatifs à l'octroi d'aide financière de la part des bailleurs de fonds à la place d'une aide alimentaire. Un des grands arguments avancés par les défenseurs de l'aide alimentaire a été que celle-ci, vu qu'elle se fonde sur les stocks vivriers excédentaires des pays donateurs, représente généralement un mécanisme d'assistance complémentaire et ne remplace pas l'assistance financière accordée aux pays en développement. Si l'on devait diminuer l'aide alimentaire, il faudrait d'après eux une plus grande assistance financière. Ce débat s'est ralenti ces dernières années puisque des types particuliers d'aide alimentaire ont commencé à être plus monétisés. Toutefois, les diminutions récentes dans les excédents de certains bailleurs de fonds et l'utilisation plus fréquente (bien que toujours minime) de liquidité des donateurs pour les transactions avec des pays tiers pourraient relancer cette question, bien que l'aide alimentaire puisse également être monétisée dans des circonstances particulières.

### 2.6.2 Habitudes alimentaires et changements de régime

Une accusation connexe et potentiellement plus grave faite par de nombreux critiques de l'aide alimentaire est que l'utilisation d'excédents représente un moyen de marketing bien spécial pour encourager les produits américains à l'étranger. Aussi avance-t-on l'idée que, si on fournit du blé et d'autres produits non locaux par le biais de l'aide alimentaire, les bénéficiaires pourraient perdre leur goût pour les aliments locaux et, par la suite, acheter des produits étrangers. Le fait qu'environ 50 % de l'aide alimentaire est destiné à de pays à revenu intermédiaire élevé (Huddleston, 1984) vient soutenir cet argument donnant du moins l'apparence qu'il s'agit avant tout d'établir des marchés commerciaux pour des produits des pays donateurs dans les nouvelles économies. La Loi publique 480 soutient

nettement l'utilisation de l'aide alimentaie pour améliorer les marchés d'exportation de produits américains. Il existe certaines preuves montrant que cet objectif a été à l'origine de l'octroi d'une aide alimentaire vers des pays à revenu élevé plus susceptibles d'être de bons clients commerciaux tels l'Egypte, Taïwan et la Corée alors que cette aide ne cible pas les pays les plus nécessiteux (Bickersteth, 1990).

Les preuves sont mitigées pour montrer que la distribution de l'aide alimentaire telle le blé et le riz change les habitudes alimentaires. Il est difficile d'affirmer que les changements des régimes alimentaires sont imputables à l'effet de l'urbanisation ou à l'aide alimentaire, ou aux deux. En outre, de nombreux projets utilisent actuellement des produits locaux ou de pays tiers, ou des produits qui ne sont pas étrangers dans le régime alimentaire local. Toutefois, la question est à l'évidence importante dans le sens du développement. Les importations commerciales sont le résultat probable d'un tel changement dans les régimes alimentaires car, pour de nombreux pays, il n'existe aucun avantage financier comparatif les poussant à la production de blé, de riz ou d'autres produits non locaux. Une telle analyse a été faite au Soudan pour la production de blé. Elle a déterminé que la perte de devises étrangères liée à la baisse de la production de coton ne serait pas compensée par les économies au niveau de la production de blé locale (Bickersteth, 1990). Toutefois, relativement peu de recherches se sont penchées sur la question du changement des habitudes alimentaires. Qui plus est, elle est d'importance critique pour les incitations à la production et les niveaux de revenu.

### 2.6.3 Additionalité : Est-ce que l'aide alimenaire remplace l'aide financière?

Cette discussion part de l'hypothèse générale voulant que l'aide financière vaut mieux que l'aide alimentaire. Toutefois, l'argument est discutable en ce qui concerne l'aide alimentaire américaine puisque la plupart des sources étudiées ont convenu que l'aide alimentaire ne remplace pas l'aide financière ou du moins ne l'a pas fait par le passé. L'aide alimentaire représente une affectation séparée avec un budget séparé et ne touche pas à d'autres transferts de l'assistance étrangère. Mais récemment l'Amendement de Gramm-Hollings-Rudman a imputé le coût de la Loi publique 480 au budget d'assistance à l'étranger – coûts d'expédition, d'administration, etc. Ce changement a valu une certaine compétition avec d'autres éléments du programme d'assistance dont les résultats ne sont pas encore clairs. Vu que l'aide alimentaire se concentre de plus en plus en Afrique subsaharienne et non plus dans des pays stratégiques du point de vue politique comme l'Egypte et la Corée, les coûts non-produits sont en train d'augmenter et entrent en concurrence avec d'autres assistances financières (Clay et Stokke, 1991).

L'autre question qu'il convient de mentionner ici est celle des ressources des pays bénéficiaires nécessaires pour administrer l'aide alimentaire. La plupart des programmes d'aides alimentaire ne couvrent pas les coûts du transport et de l'administration dans le pays qui doivent être assumés par les gouvernements bénéficiaires. Aussi les fonds dépensés pour couvrir ces coûts ne sont-ils plus disponibles pour d'autres programmes et activités. Cela ne veut pas dire qu'une telle utilisation de ces fonds ne soit pas souhaitable. On cherche simplement à faire remarquer que la

question des coûts supplémentaires ne peut pas simplement être vue sous l'angle du bailleur de fonds. Les coûts d'opportunité doivent être calculés des deux côtés pour arriver à un tableau indiquant clairement la valeur de l'aide alimentaire.

### 2.6.4 Réforme de politique alimenaire, dépendance structurelle et aide alimentaire

Le risque de voir les gouvernements protégés dans une certaine mesure de prises de décisions difficiles grâce à la présence de l'aide alimentaire dans leur pays est au rang des principales préoccupations de ceux participant aux programmes d'aide alimentaire. La position extrême est que les régimes indésirables sont maintenus au pouvoir car l'aide alimentaire les maintient artificiellement au pouvoir (Varnis, 1990). A l'évidence, le problème le plus courant est que l'aide alimentaire diminue probablement les pressions que subissent les gouvernements les poussant à faire des changements difficiles dans la politique économique, de même dans le domaine de la libéralisation du marché et de la diminution de la fixation des prix. Certains faits suggèrent que la présence de l'aide alimentaire encourage même les gouvernements à négliger leurs propres systèmes et infrastructure de production alimentaire et que l'aide alimentaire atteint les pauvres de villes bénéficiaires des prix fixés, mais non pas les pauvres des zones rurales qui n'ont aucun moyen de faire face à la situation (Lappé, 1987). Une autre question soulevée est qu'en se débarrassant des excédents américains, l'aide alimentaire évite au Gouvernement américain de devoir prendre des décisions difficiles concernant le protectionnisme et la production efficace 14/.

Ces dernières années, l'aide alimentaire a été liée à des **conditions préalables** qui peuvent être utilisées pour venir à bout du manque d'incitations aux changement politiques alors que l'absence de contraintes alimentaires permet au gouvernement d'être plus expansionniste dans ses politiques générales. Par conséquent, la demande pour des aliments locaux augmente au même titre que les prix (Singer et al, 1987). Les gouvernements peuvent utiliser les recettes provenant des ventes de l'aide alimentaire ou des fonds de contrepartie pour les travaux publics pour aider les paysans pauvres et améliorer la production pour couvrir les coûts locaux liés à la gestion des programmes de l'aide alimentaire. Le cas souvent cité est celui de l'Inde où l'aide alimentaire a fourni des fonds pour financer l'infrastructure et les investissements qui ont financé « la Révolution verte ». Si l'aide alimentaire est attirante pour les gouvernements, c'est parce que les recettes provenant des ventes locales (aide alimentaire non utilisée) ne sont pas programmées par des bailleurs de fonds et que les utilisations de ces recettes ne sont pas contrôlées (contrairement à l'aide financière) (Lappé, 1987; Singer et al, 1987; Fletcher, 1992). Toutefois, vu que les gouvernements n'ont pas vraiment de responsabilité face aux paysans

---

14/ Il est intéressant de noter que, si la réforme des politiques publiques est retardée à cause de la présence de l'aide alimentaire, l'importation *commerciale* des aliments est diminuée et remise vu le faible pouvoir d'achat des pays, diminuant ainsi les créneaux commerciaux pour les exportations des Etats-Unis.

pauvres des zones rurales, il est difficile de déterminer si ces fonds sont effectivement utilisés en vue d'amélioration et d'investissement dans ce secteur.

Enfin, les recettes des ventes alimentaires peuvent entrainer une dépendance financière chez les gouvernements qui peuvent relâcher leurs efforts de recouvrement fiscal et mesures d'économie des coûts. Les devises étrangères libérées grâce à l'aide alimentaire plutôt que d'être utilisées pour les importations commerciales sont également une idée attirante pour les gouvernements.

### 2.6.5 Désincitations à la production, dépendance au niveau micro et présence de l'aide alimentaire

Une des grandes critiques de l'aide alimentaire concerne ses effets éventuellement déprimants sur la production locale et les marchés de produits. On se préoccupe du fait que l'aide alimentaire, en fournissant des sources d'aliments à un coût plus faible et en augmentant la quantité sur le marché, décourage la production alimentaire chez le paysan. Cette production ne peut pas être vendue à des prix suffisamment élevés pour que cela vaille la peine d'avoir une production excédentaire négociable. Toutefois, certains chercheurs indiquent que l'aide alimentaire généralement se substitue à une partie des importations alimentaires du pays et, partant, s'ajoute à la production locale de la même manière que ne le feraient les aliments importés (Huddleston, 1984; Singer et al, 1987). Huddleston cite une plus grande dépendance des importations alimentaires dans les pays à revenu élevé comme étant liée à l'élimination progressive de l'aide alimentaire parallèlement aux augmentations dans les revenus par habitant, la consommation de calories moyenne, des recettes d'exportation et la diversification de l'agriculture. Poussant plus loin, Singer et d'autres ont montré, grâce à leurs travaux de recherche, que l'aide alimentaire se substitue généralement aux importations de produits de base jusqu'à ce que le pays devienne plus industrialisé, que les revenus augmentent et que l'effet déprimant de l'offre supplémentaire sur les prix nationaux soit du moins partiellement compensé par la réponse de la demande due à un meilleur être. Parmi les régulations des divers bailleurs de fonds, la Loi publique 480 demande au Président de « prendre certaines précautions pour que l'aide alimentaire ne remplace pas les importations commerciales normales » (Singer et al, 1987). Bien que les défenseurs de l'aide alimentaire indiquent que cette législation est rarement appliquée, elle n'en crée pas moins un dilemne pour les organisations d'exécution et les gouvernements qui doivent certifier son effet. Même dans certains pays à faible revenu, la réglementation a été appliquée rigoureusement à l'occasion (Fletcher, 1992).

Le problème d'une incitation moindre pour le producteur est tout à fait réel. De plus, l'aide alimentaire ciblée ou vivres contre travail est souvent critiquée, car elle éloigne les gens de leur propre production alimentaire, soit consciemment ou non, et augmente la dépendance face aux aliments fournis par un projet. Un autre problème cité couramment est que les vivres contre travail peuvent miner l'entraide mutuelle et l'initiative individuelle ou communautaire. Les anciens bénéficiaires ne travailleront pas ou ne tenteront pas de nouvelles activités s'ils ne reçoivent pas d'aliments ou de paiement. Un rapport du PAM/FAO cite également des

problèmes liés à la capacité de certains projets de refuser des demandes d'assistance (par exemple, pour des travaux d'aménagement des terres) même lorsque la demande venait d'un propriétaire aisé qui voulait s'en servir pour payer les salaires de ses employés (Lappé, 1987).

Une des raisons fondamentales en faveur de l'aide alimentaire est que, si les paysans ne sont pas des acheteurs nets d'aliments, alors l'aide alimentaire les aide; elle ne crée pas des problèmes d'incitation à la production. Si les paysans sont des vendeurs nets d'aliments, alors l'offre de produits de base par le biais de l'aide alimentaire leur permet de se diversifier, de mettre au point de nouvelles variétés et d'adopter de nouvelles technologies (Singer et al, 1987). Cette diversification permet aux paysans de se protéger contre une éventuelle chute de la production et des recettes qu'entraîne généralement l'introduction de nouvelles cultures. Toutefois, la réalité n'est pas aussi simple. Les paysans ne sont jamais des acheteurs nets ou des vendeurs nets dans le sens utilisé par l'un quelconque de ces arguments. La plupart des paysans vendent une partie de leurs produits au moment de la récolte pour des liquidités dont ils ont grand besoin et, par la suite, vendent des petites quantités de produits au fur et à mesure qu'ils ont besoin d'argent tout au long de l'année. On ne sait pas vraiment si cela constitue un excédent négociable ou si le paysan vend quand il en a besoin sans faire attention à la quantité qu'il lui faudra pour arriver jusqu'à la prochaine récolte. Un autre facteur est que de nombreux paysans ont d'autres sources de revenu à part leurs cultures, par exemple la récolte d'autres produits de ressources naturelles, de petits travaux artisanaux, transformation alimentaire, services, commerce, etc. Un paysan peut devenir un acheteur net d'aliments dans le long terme lorsque ses sources de revenu sont suffisamment diversifiées pour permettre l'achat d'aliments. Il convient de modifier l'opinion traditionnelle de l'impact de l'aide alimentaire sur la production du paysan et de tenir compte du caractère saisonnier de la commercialisation des aliments et de l'époque de la livraison de l'aide alimentaire. Si des programmes vivres contre travail sont en cours non seulement peuvent-ils avoir un impact sur la capacité de vente des paysans et des marchands, mais ils peuvent également absorber une main-d'oeuvre qui participait à d'autres activités rémunérées non agricoles, diminuant ainsi la capacité du paysan d'acheter des aliments lorsque c'est nécessaire. Pour le moment, il ne semble y avoir que peu de recherches effectuées sur ces questions.

Un autre aspect ignoré concerne le fait qu'on se préoccupe des incitations du paysan à la production sans noter les incitations des marchands à l'achat et à la commercialisation. En fait, la production peut se maintenir à un niveau de subsistance suffisant pour nourrir ou pratiquement nourrir la famille du paysan, mais elle ne produira pas forcément un excédent car les commerçants n'achèteront pas ce qu'ils ne peuvent pas vendre en faisant un bénéfice. Si l'on envisage la question en se plaçant du point de vue du marché, le commerçant, le transporteur ou le transformateur doivent être capables d'écouler des produits à des prix couvrant les coûts et permettant un bénéfice. Lorsque les aliments pénètrent sur le marché et baissent artificiellement les prix en dessous de ceux dont a besoin le commerçant pour couvrir ses coûts, ou peut-être remplacent même les importations alimentaires commerciales, cela détruit les forces du marché et déséquilibre l'offre et la demande. Un ces arguments faits à cet égard

est que toute demande diminuée pour des aliments locaux sera compensée par une demande supplémentaire créée grâce au revenu additionnel de l'aide alimentaire, poussant à un développement accéléré (Singer et al, 1987). Toutefois, les effets positifs de l'aide alimentaire, s'ils s'en présentent, n'auront probablement qu'un effet dans le long terme du point de vue accroissement des revenus et développement accéléré. Les commerçants et les paysans auront répondu aux effets immédiats, diminuant la production ainsi que les investissements dans la commercialisation. Simon Maxwell (Clay et Stokke, 1991) note également que l'aide alimentaire peut supprimer les incitations des commerçants, entraînant une fluctuation des prix d'une année à l'autre puisqu'elle diminue le niveau d'emmagasinage tout au long de l'année.

Un autre problème cité par Maxwell est que « les liens bénéfiques des marchés peuvent être sectionnés par l'aide alimentaire qui sépare les industries de transformation du secteur agricole ». Si on fournit de l'huile comestible, les industries de transformation n'auront plus de demande pour les aliments produisant de l'huile, entraînant non seulement leur déclin, mais également une baisse dans la demande de production pour certains aliments.

L'aide alimentaire, surtout l'aide alimentaire ciblée ou de projet, est souvent confinée à de petites régions d'un pays. Aussi, les effets de l'aide alimentaire sur les marchés locaux ne figurent pas toujours dans les statistiques nationales sur lesquelles se fonde la discussion de l'aide alimentaire. En fait, ce seront probablement des effets locaux sur la production ou le commerce qui peuvent être assez significatifs. En outre, l'aide alimentaire des pays donateurs remplace souvent les importations faites sur les marchés régionaux des pays voisins, diminuant ainsi dans ces pays les incitations à améliorer la production 15/.

### 2.6.6 Autres questions

Un des grands problèmes soulevé souvent dans la littérature sur l'aide alimentaire et les incitations à la production est qu'elle place ces questions dans un contexte marqué par le contrôle étatique des prix, les parapublics et la réglementation des produits de base. La majorité des sources et références remontent au milieu des années 80 ou plus tôt. On en trouve relativement peu concernant les deux à trois dernières années. Les étudiants se penchant sur ce thème n'ont pas encore eu l'occasion de faire des travaux de recherche importants sur les nouveaux contexte d'économie libre. Aussi, les discussions parlant des ventes sur les marchés noirs, des livraisons obligatoires de produits et les ventes qui défient les prix officiels ne traitent-elles pas des nouvelles réalités de marché dans nombreux pays d'Afrique.

---

15/ Il convient de noter que l'aide alimentaire des pays tiers, où les bailleurs de fonds achètent l'aide alimentaire de source autre que leur propre production, ne représente que 10 % de toute l'aide alimentaire.

Il est important de noter que la plupart de ces études ont été réalisées en Asie et dans d'autres pays où l'industrie et l'exportation connaissent une expansion rapide, alors que le secteur agricole diminuait en importance. Un des problèmes au niveau de ce scénario est qu'en Afrique, et dans les pays à faible revenu en général, la croissance a plus de chances de se faire dans le secteur agricole que dans le secteur industriel. En fait, la plupart des programmes de développement en Afrique insistent sur ce secteur. Aussi la corrélation entre industrialisation accrue et élimination progressive de l'aide alimentaire ne s'applique pas clairement dans le contexte africain (Eicher et Stokke, 1991; Huddleston, 1984).

Une autre source de discussion sur l'aide alimentaire concerne le fait que peu de personnes dans les organisations d'exécution (souvent des ONG) sont des économistes ou des personnes connaissant bien les liens entre les marchés, les interdépendances et les incitations. Par conséquent, les effets qu'a l'aide alimentaire sur les marchés locaux et la production sont généralement rangés au titre d'informations anedoctiques ou souvent pas traités du tout.

Enfin, la coordination entre différents programmes d'aide alimentaire des bailleurs de fonds, tout particulièrement l'aide alimentaire ciblée, est sujette à une vive controverse. Environ 25 % de toute l'aide alimentaire transite par le PAM, mais cela laisse une proportion importante pour les applications et les programmes individuels des bailleurs de fonds.

## 2.7 Aide alimentaire au Niger

Le Niger reçoit une plus grande aide alimentaire, tous types confondus, du Programme alimentaire mondial qu'aucun autre pays sahélien. Les données du PAM pour le Niger indiquent que ces trois dernières années, environ 87 % de l'aide alimentaire céréalière et pratiquement toute l'aide alimentaire non céréalière a été importée au lieu d'être achetée localement. Les informations sur les donations indiquent que les Etats-Unis sont le principal donateur de céréales, fournissant environ 70 % des céréales distribuées par le PAM (fax, 18 janvier 1991, Ayih-PAM/Niamey à Ben Slimane - PAM/Rome). Toutefois, selon les rapports du PAM à Niamey, les Etats-Unis étaient le principal donateur de céréales pendant deux des trois années présentées. Les contributions directes non céréalières des Etats-Unis étaient nulles pendant l'intervalle allant de 1989 à 1992 16/.

---

16/ Il convient d'interpréter avec circonspection les statistiques sur l'aide alimentaire. De petites inconstances dans le total de l'aide alimentaire se présentent entre ces tableaux et peuvent être attribuées à la nature diverse des données du Programme alimentaire mondial qui ont été utilisées. Les chiffres pour les importations céréalières comparés aux importations non céréalières ainsi que ceux pour le type de bénéficiaire sont tirés des brochures publiées du Programme alimentaire mondial. Celles concernant le pays d'origine proviennent des dossiers internes non publiés du Bureau du PAM à Niamey. En règle générale, tous les essais pour suivre les engagements de l'aide alimentaire, les livraisons et les distributions aux pays bénéficiaires sont souvent freinés par le manque de

Tels que ventilés par le PAM, les aliments sont utilisés actuellement pour cinq applications spécifiques au Niger : programmes alimentaires des écoles et hôpitaux, le projet Keita, les projets de développement rural à multibuts et les urgences 17/. Pour unne idée sommaire de la taille relative de ces catégories, prière de conférer Tableau 2.1. L'ampleur relative de ces investissements indique que les parts les plus importantes reviennent aux programmes de développement rural à multi-buts et aux programmes d'alimentation scolaire. Le but des projets de développement rural est de lutter contre la désertification (conservation des sols et de l'eau, reboisement), de promouvoir la sécurité alimentaire et de stabiliser les populations rurales dans leur milieu natif, c'est là que se situent les activités de vivres contre travail, qui sont au coeur même du présent rapport. Vu que les contributions alimentaires du Projet de Keita ne sont données qu'en échange de travail, cette catégorie s'accroît encore plus. Il est étrange que le PNUD n'ait pas noté de livraisons au titre de l'aide alimentaire d'urgence en 1990, alors que les Etats-Unis signalent des dons de 15.000 tonnes – différence due très probablement aux conventions comptables concernant le moment de la livraison.

**Tableau 2.2 : Aide alimentaire par site d'achat et type de bénéficiaire au Niger**

| Tonnes | 1989/90 | 1990/91 | 1991/92 | |
|---|---|---|---|---|
| Produits | 36.597 | 87.839 | 30.568 | |
| Céréales | | 28.205 | 76.550 | 30.568 |
| Importées | | 8.392 | 11.289 | 0 |
| Locales | | 1.834 | 3.779 | 675 |
| Non-céréales | | 1.834 | 3.579 | 675 |
| Importées | | 0 | 200 | 0 |
| Locales | | | | |
| Type de bénéficiaire | | | | |
| Réfugiés | | 0 | 0 | 0 |
| Autre secours | | 0 | 11.000 | 0 |
| Groupes vulnérables | | 827 | 1.306 | 0 |
| Marché | 17.900 | 66.226 | 11.200 | |
| Autre | | 19.703 | 13.087 | 17.271 |

Source : Programme alimentaire mondial (1991b).

coordination entre les bailleurs de fonds et le gouvernement hôte, et le manque de dossiers. Toute mesure visant à améliorer la collecte de telles données faciliterait grandement le développement et les plans de secours.

17/ Un cinquième programme, c'est-à-dire pour le rapatriement des réfugiés nigériens d'Algérie, a été achevé en 1990.

Il n'existe que des données éparses disponibles sur la valeur et les quantités effectives contibuées annuellement par programme et par région. C'est tout particulièrement le cas pour les distributions de l'aide alimentaire d'urgence. En théorie, le Gouvernement nigérien évalue la situation de sécurité alimentaire, présente des demandes aux bailleurs de fonds et coordonne la livraison de ces aliments. Vu la déroute administrative actuelle, la collecte de données historique sur l'incidence géographique des distributions au titre de l'aide alimentaire d'urgence demanderait qu'on contacte chaque bailleur de fonds et OBP. Et vu que de nombreux bailleurs de fonds ne sont pas aussi attentifs que l'USAID dans le suivi de la distribution de luers expéditions, il n'ont probablement pas d'informations exactes à ce niveau.

**Tableau 2.3 : Aide alimentaire par bailleur de fonds au Niger**

| Tonnes<br>Produits | 1989/90 | 1990/91 | 1991/92 |
|---|---|---|---|
| Céréales | | | |
| CEE | 0 | 14.962 | 1.008 |
| France | 0 | 5.000 | 8.000 |
| Japon | 2.900 | 1.225 | 1.200 |
| Pakistan | 0 | 5.000 | 0 |
| Arabie saoudite | 0 | 10.000 | 10.000 |
| USA | 15.000 | 35.000 | 0 |
| Allemagne | 5.800 | 0 | 0 |
| PAM | 10.291 | 13.961 | 10.360 |
| | 33.991 | 85.148 | 31.568 |
| Non-céréales | | | |
| CEE | 110 | 945 | 72 |
| France | 120 | 0 | 0 |
| Italie | 33 | 0 | 0 |
| PAM | 1.599 | 2.828 | 1.583 |

Notes :

1. Les données pour 1989-90 couvrent la période allant d'octobre à septembre. Par conséquent, les données pour octobre 90 manquent.
2. Les céréales comprennent le mil, le sorgho, la semoule de sorgho, le blé et les dérivés du blé. Tout le reste, y compris le niébé a été classé comme non-céréales

Sources

1. Les chiffres de 1989/90 sont tirés de « Rapport sur les livraisons alimentaires au Niger, oct. 89 - sept. 90 » Programme alimentaire mondial/Niger, en date du 15 janvier 1991.
2. Les chiffres de 1990/91 et de 1991/92 sont tirés du PAM (1991).

**Tableau 2.4 : Valeur en dollars des distributions alimentaires par catégorie au Niger**

| (Milliers de $) | 1990 | 1991 |
|---|---|---|
| | $ | $ |
| Programmes alimentaires scolaires | 2.468 | 1.502 |
| Alimentation hôpitaux | 1.396 | 1.137 |
| Rapatriement des réfugiés | 1.072 | 0 |
| Projet de Keita | 1.631 | 1.176 |
| Développement rural multi-buts | 4.047 | 3.307 |
| Secours | 0 | 1.946 |
| **Total** | **10.614** | **9.068** |

Notes : Les données pour les années précédentes n'ont pas été calculées et ne permettent pas ce type de ventilation.

Source : Imprimés informatiques du PNUD

Après un travail considérable d'extrapolation, il est possible de se faire une idée de la distribution de l'assistance du PAM entre les départements (confère Tableau 2.5). Sous la rubrique de développement rural à multi-buts, le PAM a pris un engagement de 32.994 tonnes d'aliments pour la période de quatre ans allant de 1990 à 1994. La partie céréales (sorgho et mil) est prévue à 26.799 tonnes. Les dossiers du PAM pour 1990 jusqu'au deuxième trimestre de 1992 tels que récapitulés dans le Tableau 2.5 indiquent que le Département de Tahoua a reçu une part disproportionnée des fonds de développement rural (48,2 %). Ce chiffre devient encore plus important si on y inclut le Projet de Keita. Dosso, Maradi et Zinder ont reçu moins que leur part – par rapport à la population – dans tous ces programmes. Agadez et Diffa généralement reçoivent plus, ce qui est compréhensible au vu de leurs déficits vivriers courants.

Le Tableau 2.6 présente une répartition des céréales distribuées au Niger de 1987 à 1991. Le mil et le sorgho dominent les autres céréales, s'élevant en moyenne à deux tiers de la quantité totale des importations au titre de l'aide alimentaire. La conclusion frappante du Tableau 2.6 est que le total des importations au titre de l'aide alimentaire représente une très petite proportion de la balance alimentaire du Niger. Que l'on prenne séparément le mil et le sorgho ou qu'on envisage toutes les céréales, l'aide alimentaire n'a jamais dépassé 5 % de la production brute pendant la période allant de 1987 à 1991. Relation qui ne change pas si on ajuste les chiffres sur la production pour tenir compte des stocks et des exportations (c'est-à-dire l'offre alimentaire nationale) ou qu'on ajoute les importations commerciales et l'aide alimentaire (c'est-à-dire l'offre alimentaire totale).

**Tableau 2.5 : Distribution géographique de programmes choisis du PAM au Niger**

| Part de la contribution (pourcentage) | Santé | Ecoles | Dév. rural | Population |
|---|---|---|---|---|
| Agadez | 11 | 17 | 6 | 3 |
| Diffa | 9 | 11 | 3 | 3 |
| Dosso | 10 | 2 | 2 | 14 |
| Maradi | 15 | 9 | 7 | 19 |
| Tahoua | 19 | 17 | 48 | 18 |
| Tillaberi | 23 | 23 | 23 | 24 |
| Zinder | 14 | 21 | 11 | 20 |
| Niger | 100 | 100 | 100 | 100 |

Notes :

1. Le total des colonnes ne correspond peut-être pas à 100 suite à des erreurs dues au fait qu'on a arrondi les chiffres.
2. Les chiffres sur la santé se fondent sur des estimations du nombre de tonnes de sorgho distribuées pendant le quatrième trimestre de 1992.
3. Les estimations sur l'alimentation des écoles se fondent sur le nombre de rations demandées pour le programme de déjeuner scolaire sédentaire et nomade pour le quatrième trimestre de 1992.
4. Les estimations sur le développement rural se fondent sur le nombre total de tonnes de sogho reçues par chaque département entre le premier trimestre de 1990 et le deuxième trimestre de 1992.
5. Les estimations sur le nombre d'habitants se fondent sur la proportion de la population résidant dans chaque département, telle que déterminée par le recensement de 1988 (République du Niger, 1992).

Source : Documents du PAM et communications personnelles avec M. Kponou du PAM, Niger, 1992.

La nature très modeste des importations au titre de l'aide alimentaire au niveau local est corroborée par des données provenant de diverses autres sources. Par exemple, FEWS/Niger prévoit 10.000 tonnes d'« importations au titre de l'aide alimentaire de programme » en 1992/93, représentant moins de 1 % de soit la production nationale totale (y compris les cultures de contre-saison et les cultures irriguées) soit du total des besoins de consomation 18/.

18/ Pris de « La balance céréalière de 1992/93 au Niger » présentée par FEWS/Niger le 16 septembre 1992.

**Tableau 2.6 : La composition des produits de l'aide alimentaire au Niger**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | Moyenne |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Composition (tonnes) | | | | | | |
| Mil/sorgho | 39526 | 41913 | 33166 | 54156 | 9849 | 35722 |
| Blé | 4200 | 23000 | 0 | 27510 | 13000 | 13542 |
| Riz | 6048 | 4394 | 4393 | 9432 | 1818 | 5217 |
| Maïs | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total tonnes | 49774 | 69307 | 37560 | 91098 | 24667 | 54481 |
| Total tonnes mil/sorgho en % du total | 79 % | 60 % | 88 % | 59 % | 40 % | 66 % |
| Aide alimentaire mil et sorgho en % de : | | | | | | |
| Production totale | 3 % | 2 % | 2 % | 3 % | 0 % | 2 % |
| Offre alimentaire nationale | 3 % | 3 % | 2 % | 3 % | 1 % | 2 % |
| Offre alimentaire totale | 3 % | 3 % | 2 % | 3 % | 1 % | 2 % |
| Importations commerciales | 211 % | 1139 % | 174 % | 176 % | 49 % | 194 % |
| Aide mil, sorgho, blé et riz en % des mêmes : | | | | | | |
| Production totale | 4 % | 3 % | 2 % | 5 % | 1 % | 3 % |
| Offre alimentaire nationale | 4 % | 4 % | 2 % | 5 % | 1 % | 3 % |
| Offre alimentaire totale | 3 % | 4 % | 2 % | 5 % | 1 % | 3 % |
| Importations commerciales | 32 % | 80 % | 27 % | 71 % | 18 % | 42 % |

Source : Lowdermilk (1992).

L'USAID/Niger n'a pas son propre programme régulier d'aide alimentaire en partie parce qu'elle n'a pas trouvé un produit qui serait, d'une part, attirant pour les Nigériens et, d'autre part, ne risquerait pas d'interrompre les marchés locaux ou la production ou d'être réexporté vers le Nigéria (Soos, 1991). L'USAID/Niger a importé de manière ponctuelle des produits au titre de l'aide d'urgence en réponse à des sécheresse s'étendant sur de vastes zones de production agricole (1968-73; 1983-84) et à des déficits localisés de production agricole.

La mission de l'USAID/Niger cherche d'autres moyens d'apporter un secours humanitaire qui n'exigerait pas 1) l'utilisation d'aliments dans les cas où la crise imminente évoluerait lentement, et 2) faciliterait l'achat d'aliments dans les cas où c'est inévitable. Pour répondre au premier élément, la Mission a conçu le programme visant à se préparer et à lutter contre les catastrophes sur la base de l'hypothèse que, avec une alerte précoce, des programmes de conservation des biens peuvent être mis en place, évitant le moment où les secours d'urgence seraient nécessaires. Les exemples sont les programmes d'emploi, les dons/prêts pour les intrants agricoles tels les semences ou fourrages, et l'orchestration de petits projets vivres contre travail pour les routes reliant les fermes aux marchés, les puits et les activités de conservation des sols et de l'eau. L'USAID/Niger est en train d'étudier les options de monnaie locale et d'achat local pour améliorer la rapidité et la distribution des aliments donnés dans le cadre des secours (USAID/Niger, 1992a).

## 3. VIVRES CONTRE TRAVAIL DANS LE CADRE DES ACTIVITES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

L'examen de la littérature et la réalisation des interviews et déplacements sur le terrain de la présente étude ont mis à jour des conclusions plus générales concernant les conditions dans lesquelles les aliments-pour-travail APT sont utilisés dans les projets de GRN. Les quantités, le moment et le but des rations APT ainsi que les observations se rapportant à la participation communautaire à ces projets ne sont pas à strictement parler des liens entre APT et GRN, mais confèrent un cadre général à ces liens.

La présente section décrit l'utilisation d'APT pour les activités de GRN, tout particulièrement les quantités d'APT distribuées sur les sites GRN visités, la participation des divers segments de la population à ces activités, les terres régénérées, le rôle qu'a joué le programme APT dans leur régénération et la relation entre APT et l'aide alimentaire d'urgence également distribuée dans les alentours du Projet GRN.

### 3.1 Quantités APT distribuées

L'observation dans la Section 2.5.2 selon laquelle l'aide alimentaire au Niger n'est guère importante comparée à la production ou à la consommation totale ne révèle pas vraiment l'ampleur des quantités d'aliments distribuées dans une communauté en particulier. Si l'on prend d'abord l'aide alimentaire de projet sous la forme de APT, on constate que les quantités de cette aide alimentaire très ciblée peuvent être très importantes comparées aux ressources des ménages.

Dans le cadre du Projet Basse Vallée de la Tarka (PBVT), la quantité de céréales distribuée en 1992 s'élevait à environ 428 tonnes. Des données fiables sur le nombre de participants recevant ces aliments n'étaient pas disponibles avant un séminaire du PAM sur les procédures comptables tenu en mars 1992. Si on utilise les données pour les activités de plantation d'arbres réalisées dans la Vallée de Tarka en juin et en juillet 1992, la ration mensuelle moyenne par participant se situe dans une fourchette allant de 30 à 54 kg de céréales. Vu qu'il n'existe pas de restrictions sur le nombre des participants par famille, le personnel du projet indique qu'ils font souvent des paiements hebdomadaires à des familles en sacs entiers (100 kg), plutôt que sur des mesures individuelles de 2,25 kg. Toutefois, en termes de besoins de production ou de consommation au niveau de l'arrondissement, les chiffres de 1992 sont extrêmement bas. Même si on suppose que toutes ces céréales ont été distribuées dans l'arrondissement de Madaoua, cela représente moins de 1 % soit des besoins de production, soit des besoins de consommation 19/.

---

19/ La production céréalière dans le madaoua pour 1991/92 (après semence, stockage et pertes de mouture) est estimée à 65.482 tonnes. Les besoins de consommation pour la même période s'élèvent à 53.469 tonnes (données du fichier informatique FEWS/Niamey).

En 1992, le Projet mesures anti-érosives (PMAE) dans le Filingué essayait de dissocier les contributions alimentaires de la participation au projet indiquant que, si on relie les paiments alimentaires aux activités de remise en état des terres, les participants ont tendance à considérer le fruit de leur travail comme appartenant au projet. Le personnel du PMAE a persuadé les villages participants à devenir des partenaires du projet, stipulant que celui-ci compléterait la main-d'oeuvre investie par les villageois par des ressources techniques nécessaires pour faire le travail et apporterait une aide alimentaire pendant la période de soudure si le besoin s'en faisait ressentir. En juillet, le personnel a distribué des aliments sans faire attention au nombre de journées que les différents villageois avaient contribué au travail. Dans le village de Toukounous, chaque habitant a reçu 50 kg et les participants du projet ont reçu 25 kg en plus. Suivant les hypothèses précises, la contribution pourrait constituer jusqu'à 25 % des besoins alimentaires annuels du village entier 20/.

Dans le cadre du proet Galmi CARE, 230 personnes en moyenne par jour ont travaillé pendant cinq jours de la semaine pendant huit mois de l'année, de 1987 au début de 1992 (Webb, 1992). Suite à des retards du projet, des interruptions dans la livraison des rations alimentaires et des fluctuations saisonnières, ces chiffres varient considérablement dans le temps. De la fin de novembre 1991 à mai 1992, 23.630 personnes/jours ont été contribuées par environ 358 participants (Doka et al., 1992). Quarante et une tonnes de sorgho de la PAM ont éé distribuées pendant six mois en 1991, et 23 tonnes en plus ont été contribuées par l'USAID pour combler un déficit de 55 jours. Cinquante-neuf tonnes ont été distribuées p ndant huit mois en 1992. Si on regarde les données de 1992, 165 kg de sorgho ont été donnés à chaque participant pour une moyenne de 66 journées de travail (Doka et al., 1992; Madou Gapto, communication personnelle, sept. 1992). Il est difficile d'évaluer l'importance de cette contribution pour les ménages concernés sans avoir des estimations sur le nombre d'habitants. Si l'estimation de Webb est exacte, à savoir 1.133 ménages avec une moyenne de huit personnes par ménage dans les villages du projet, alors la participation au projet est d'environ 3,9 %. Les rations du projet seraient de l'ordre de 3,2 % du total des besoins de consommation de la région, bien que les divers participants puissent recevoir jusqu'à 75 % de leurs besoins annuels 21/. De manière plus précise, Webb indique que le programme APT a représenté environ 22 % du total des revenus des ménages parmi le tiers le plus pauvre des ménages de l'échantillon, alors qu'au sein du tiers le plus riche, il a représenté moins de 5 %. Selon le personnel du projet de CARE Galmi, l'ampleur des opérations est limitée par la quantité de rations APT disponibles. Il n'est pas

---

20/ Ce calcul suppose une population de 2.255 personnes en 1988, s'accroissant au taux de croissance de l'arrondissement de 2,9 % par année, à savoir une population sédentaire de 2.528. Si on utilise les besoins de FEWS/Niamey de 220 kg de mil par personne sédentaire par année, une quantité entre 50 et 75 kg de céréales permettrait de répondre à environ 25 % des besoins alimentaires.

21/ Tel que pour CARE Galmi, cela suppose un village entièrement sédentaire de 9.064 habitants ayant besoin de 220 kg de céréales par personne et par année.

possible d'absorber quotidiennement tous les gens voulant travailler. Il n'existe pas de limite sur le nombre de participants venant de la même famille ou de villages voisins.

Les seules données sur la distribution alimentaire disponibles pour le site de Loubé du projet de CARE à Salama se rapportaient aux quantités distribuées pour les activités mécaniques supervisées par le génie rural, qui représentaient la plus grande partie du travail. Environ 16 tonnes de sorgho, 1,3 tonne de lait en poudre, 1 tonne de viande en conserve, 0,1 tonne d'huile et 0,3 tonne de sucre ont été distribuées pendant la saison sèche de 1991/92. On ne dispose pas du nombre de bénéficiaires, mais cette quantité représenterait environ 2,7 % des besoins alimentaires des villages 22/. Les activités d'aménagement des terres à Loubé n'en étaient qu'à leur deuxième année, mais il existe des villages dans la région de Bouza qui reçoivent des produits APT depuis 1988 – par exemple, le village de Garadoumé, dans la Vallée de Majjia.

Le projet de Keita fait tout à grande échelle. Pendant la première étape, de 1984 à 1991, le projet n'est intervenu que dans l'arrondissement de Keita, comptant 205 villages et 173.237 personnes. Pendant ces années, on estime que le projet a fait participer une personne sur 15 dans le Keita, c'est-à-dire probablement chaque famille élargi de l'arrondissement. Environ 89.000 personnes ont été directement influencées par les activités du projet tout au long de la première étape, c'est-à-dire la moitié des habitants de l'arrondissement (Simonelli, communication personnelle). Durant la seconde étape élargie (1992-96), la zone du projet devrait regrouper 445 vilages comptant 420.000 habitants 23/.

Distribuant actuellement une moyenne de 4.000 rations au titre du programme APT par journée, le projet utilise environ neuf tonnes de cérérales APT tous les jours, soit environ 4.000 tonnes de céréales par année 24/. A raison d'environ 400 francs CFA par ration, cela représente une valeur moyenne de 1,6 million de francs CFA par jour, soit 3.321 francs CFA par habitant de l'arrondissement de Keita par année 25/. (Catherine, tu as

---

22/ En supposant un village entièrement sédentaire d'environ 2.650 habitants.

23/ Le projet se déplacera dans les arrondissements voisins de Tchin Tabaraden et de Bouza.

24/ Cette estimation de 4.000 tonnes de céréales diffère quelque peu de l'extrapolation de 4.000 rations par jour, ce qui signifierait uniquement 3.285 tonnes de céréales par année.

25/ Les documents du projet estiment les valeurs des contributions APT à 2,6 millions de dollars de 1984 à 1989, 4,2 millions de dollars de 1989 à 1991 et 10 millions de dollars de prévu pour l'étape suivante, de 1992 à 1996. Ces chiffres englobent les fonds nécessaires pour couvrir 88 % de l'expédition, des transports et de la manutention interne des produits alimentaires devant être financés grâce à la vente d'huile végétale sur le marché de Niamey (Programme alimentaire

oublié le reste du paragraphe). Dans la phase prochaine (1992-96), on prévoi tenviron 19.000 bénéficiaires des rations APT qui recevront égaement des rations alimentaires. Si on compte les familles de ces 22.100 participants, des vivres seront distribués à environ 110.000 personnes, soit environ 38 % des habitants de la région autour du projet et 26 % dans la zone du Projet de Keita (Programme alimentaire mondial, 1991a) 26/.

Au niveau arrondissement, le volet céréales des rations APT s'élève à 23 kg par personne et par année, et représente environ 10 % du total des besoins de consommation de céréales 27/En utilnt le nombre prévu de 22.100 bénéficiaires, la contribution céréalière par bénéficiaire est de 181 kg, soit 82 % des besoins alimentaires annuels de ces habitants sédentaires. Dans le cadre de leur enquête socio-économique auprès des ménages des zones d'intervention, les analyses du projet ont estimé que les contributions céréalières du PAM s'élevaient entre 10 à 25 % de la production céréalière des ménages, et 7 à 10 % des besoins de consommation des ménages (Projet de Keita, 1992). Toutefois, un tiers seulement des ménages ont participé aux activités du projet. Si l'on prend uniquement les ménages recevant des rations de PAM, la part du PAM dans la consommation se situe dans une fourchette allant de 16 % (1988) jusqu'à 33 % (1990).

Se basant sur un échantillon de cinq ménages dans chacune des 13 zones d'intervention, les chercheurs ont constaté une augmentation régulière dans les taux de participation au projet allant de 14 % de tous les ménages en 1988 à 37 % en 1990 (Projet de Keita, 1992). Pendant la même période, le nombre de jours de travail par ménage participant a augmenté, passant de 107 à 333 journées par année.

### 3.2 Participation aux activités APT

Généralement, c'est pendant deux époques différentes de l'année qu'on fait appel à la participation de la population 28/. Pendant les mois de la saison sèche, de mi-octobre aux premières grandes pluies de mai ou juin, les participants effectuent des travaux de génie rural, par exemple construction de murs en pierres et creusement de fossés. Ensuite, ils retournent à leurs activités agricoles privées. Une fois que 100 mm de pluie sont tombés, les participants passaient environ un mois de la mi-juillet à la mi-août à planter les arbres dans les fossés qu'ils avaient préparés auparavant.

---

mondiale, 1991).

26/ Selon le PAM (1991a), il y aurait 28.648 habitants dans les zones autour des sites d'intervention du projet.

27/ Ces approximations supposent 173.237 habitants dans le Keita et des besoins céréaliers de 37.822 pour 1991/92 (Projet FEWS/Niger).

28/ Ceci est une description générale des modalités opérationnelles actuelles des projets GRN/APT visés l'équipe de l'étude.

La journée de travail va de 7 h 30 à 13 heures suivant le site particulier. Les rations sont reçues en fonction de la participation quotidienne plutôt que par tâche bien que dans certains projets, on cherche à garantir un rendement minimum par jour.

La plupart des chantiers attirent des participants venant de l'extérieur des villages immédiatement concernés par l'aménagement des terres. Par exemple, dans le Keita, on trouve à tout moment jusqu'à 20 % d'ouvriers GRN/APT qui viennent de l'extérieur du Keita. Sur le site de Tarka, environ 60 % de la main-d'oeuvre comprend les habitants du village de Tambaye Nomade, le reste vient des villages voisins, en particulier du village de Magaria, qui est à environ 8 km. Un système de rotation permet aux gens de travailler trois jours de la semaine. Aussi bien les villageois que le personnel du projet convenaient que cette venue de personnes de l'extérieur ne causait pas de problème. En plus, les villageois étaient heureux que les ouvriers de Magaria aient apporté avec eux des articles de commerce.

### 3.2.1 Les femmes comme principale source de main-d'oeuvre

Bien que la proportion effective change d'un chantier à l'autre, la vast majorité des participants aux chantiers GRS/APT sont des femmes. Par exemple, sur le site de CARE Galmi, entre 80 et 90 % des participants sont des femmes. Soixante-deux pour cent de ces femmes sont célibataires ou mariées à des immigrants (Doka et al., 1992). Dans même dans le Keita, environ 65 % des participants APT sont des femmes, là aussi en grande partie célibataires ou mariées récemment. Contrairement à d'autres chantiers de la zone du projet, celui de Salama CARE à Loubé comptait plus d'hommes que de femmes travaillant dans le cadre des activités GRN/APT.

Il existe parfois une distinction entre hommes et femmes suivant le type de travaux qu'entreprennent les ouvriers. Dans de nombreux endroits, les femmes se chargent de creuser les fossés, déplacer les pierres, construire des demi-lunes, alors que la participation des hommes se limite souven à la plantation des arbres et aux tâches de supervision.

Une contrainte courante à la participation de certains segments de la population était le manque de main-d'oeuvre familiale disponible pour participer aux activités de GRN/APT. Les femmes alternaient souvent les jours de travail pour maximiser la participation du foyer et ne pas avoir à négliger d'autres de leurs nombreuses responsabilités. Dans le cas où les hommes étaient partis pour des migrations saisonnières, les ménages avec de jeunes enfants et juste quelques membres pouvant s'en occuper avaient le moins de chances d'accumuler les avantages du APT. Pour les jeunes femmes mariées, la participation aux activités de GRN/APT dépendait du nombre d'amis et de parents disponibles pour prendre sa place ou pour s'occuper des enfants.

Chaque fois que l'équipe s'est rendue sur le terrain, les femmes semblaient déterminées à profiter de l'occasion et à apporter la main-d'oeuvre nécessaire. Elles voulaient à tout prix profiter de ce qui paraissait à leurs yeux une occasion temporaire. Nulle part, les villageois ne semblaient penser que l'aide alimentaire continuerait pour toujours.

Simplement ils ne savaient pas quand elle s'arrêterait. C'est la raison pour laquelle elle n'est probablement pas devenue un mécanisme ancré de survie rurale.

Dans le cadre de l'étude sur le rôle de l'homme et de la femme et l'aide alimentaire, des chercheurs de MayaTech Corporation ont soulevé plusieurs questions liées au rôle de l'homme et de la femme dans le cadre du programme APT. Premièrement, on a le dilemne du paiement par travail et non par jour. Si le paiement se limitait à la quantité de travail effectué, les femmes recevraient probablement un paiement moindre par jour de travail; si le paiement par contre se fonde uniquement sur la présence sur le chantier, alors la productivité sera faible (MayaTech, 1991).

En second lieu, il s'agit de savoir pourquoi il existe une proportion disproportionnée de femmes dans les sites APT du monde entier. Les raisons sont probablement le manque d'autres possibilités de mobilisation des revenus pour les femmes dans nombreuses sociétés, la proximité des projets APT de leurs domiciles, un sens développé ch : les femmes de l'importance du travail communautaire; soit pour des raisons pratiques (routes), de santé (drains, ramassage des ordures), financières (productivité agricole) ou pour des raisons sociales. La forte proportion de femmes célibataires et d'épouses d'immigrants constatée sur le chantier de CARE Galmi indique que ces ménages connaissent des déficits alimentaires plus prononcés que d'autres.

Troisièmement, bien que la participation aux activités APT soit ardue, de nombreuses femmes commencent à transcender les barrières traditionnelles lorsqu'on leur offre cette possibilité de travailler. N'empêche que la question de savoir qui profite de ces travaux privés reste fondamentale (MayaTech, 1991).

Quelques modifications portées à la structure actuelle des activités APT pourraient alléger le fardeau de travail de ces femmes. On pense en premier lieu au transport pour se rendre et revenir des chantiers, et à la disponibilité au minimum d'eau potable, et peut-être même la possibilité de préparer la nourriture. Toutes mesures pour faciliter le soin des nourrissons soit dans le village, soit sur le chantier sont également importantes.

### 3.2.2 Participation des hommes

Et les hommes? Pendant la première année (1987) du projet de CARE Galmi, aucun homme n'a participé aux travaux communautaires. La part de la participation masculine a légèrement augmenté dans le temps, indiquant que certains hommes substituent cette forme d'emploi local en saison sèche à leurs activités traditionnelles. On ne sait pas toutefois si cela représente une diminution dans les migrations saisonnières. Les femmes locales expliquent aussi bien l'incidence diminuée des migrations saisonnières et la pénurie d'hommes pour les travaux sur le chantier de CARE par les occasions que présente la production d'onion en saison sèche, pour laquelle la région est réputée.

A Keita, la participation des hommes est bien plus élevée que les 5 % enregistrés pendant la première année du projet. Mais il y a également eu la dramatique année de sécheresse de 1984. Outre cette année particulière, le personnel du projet pense que la participation des hommes ne s'est pas beaucoup améliorée dans le temps. Les quantités d'argent arrivant dans la région de l'extérieur indiquent qu'il faudrait de nets changements dans le niveau d'opportunité économique dans la région pour remplacer l'exode rural qui attire actuellement les hommes au loin. Un tableau compilé au Bureau de poste de Keita indique que, en 1985, les mandats postaux arrivant de l'extérieur représentaient 175 millions de francs CFA. Ce chiffre ne tient pas compte de l'argent ou des chèques emmenés avec soi ou qui arrivent à Niamey ou à Tahoua. En 1988, le chiffre diminuait à 74 millions de francs CFA. Malheureusement, il n'est pas possible de savoir si cette chute dans les envois de fonds est due à un changement dans les migrations ou à un changemment dans les niveaux de revenu à l'étranger, ou encore aux deux.

Vu sous l'angle historique, le Sahel du centre se caractérise par l'importance des activités de contre-saison dans l'organisation de la main-d'oeuvre masculine. Le Niger ne fait pas exception à la règle. Depuis l'époque précoloniale, les hommes de cette région voyagent pendant la saison sèche pour aller à la guerre ou faire du commerce. Certaines personnes interviewées ont indiqué que les migrations rurales sont structurelles, du point de vue culture aussi bien que du point de vue économique. Si la présence de l'aide alimentaire peut faire que les hommes sont moins préoccupés s'ils doivent laisser leurs familles pour une campagne ou deux, cela peut également les encourager à envoyer moins d'argent. Plus de défis et de possibilités dans les zones de migration influenceront en fin de compte l'exode rural saisonnier. Une économie plus diversifiée et plus de possibilités de travail rémunéré pour les hommes sont des buts régionaux à long terme qui influenceront le plus probablement le taux de migration saisonnière.

Partout dans les zones du projet, on peut voir que des efforts sont faits pour la conservation des sols dans les exploitations familiales, c'est-à-dire les champs de céréales cultivés par les hommes. Toutefois, il reste à savoir dans quelle mesure les technologies de conservation des sols et de l'eau apprises par des femmes sur les terres communales seront transférées aux hommes pour être utilisées sur les terres privées.

### 3.2.3 Main-d'oeuvre infantile

Une des stratégies que les femmes utilisent pour profiter de la possibilité de l'aide alimentaire sans sacrifier leurs autres travaux est d'envoyer leurs enfants à leur place sur les chantiers GRN/APT. Parmi les ménages enquêtés par Webb, 220 ouvriers, c'est-à-dire ceux recevant un salaire, avaient moins de 15 ans. Parmi eux, 50 avaient moins de neuf ans. La question mérite qu'on lui prête attention, mais plus en terme de ce qu'elle nous dit sur le besoin (extrême insécurité alimentaire des ménages) que sur le plan fréquentation scolaire. Avec des taux d'alphabétisation aussi faibles au départ (14 %) et vu qu'il existe si peu d'écoles rurales, ce n'est malheureusement pas un conflit important.

Souvent, le personnel du projet a expliqué qu'il devait renvoyer chez eux certains enfants parce qu'ils étaient trop jeunes. D'autres on décrit la gêne qu'ils éprouvaient lorsqu'ils devaient renvoyer un jeune enfant dans une famille qu'ils savaient dans le besoin. Certains projets ont fixé l'âge de participation à 12 ans, d'autres à 15 ans. La question de savoir si l'aide alimentaire a un impact sur la fréquentation scolaire mérite qu'on lui prête attention.

### 3.2.4 Autre question de participation

L'ethnie et la classe influencent également la participation aux projets APT. Le système qui consiste à payer la main-d'oeuvre a de faibles salaires dans le cadre des projets de travaux publics est un outil dont se servent les décideurs pour diriger les ressources vers les segments les plus nécessiteux de la population. La nature autociblée des projets APT est traitée de manière approfondie par Webb (1992), von Braun (1992), Bryson et al. (1991) et Clay et Stoke (1991). Par exemple, Webb, dans son enquête faite au Niger en 1991/92, a constaté que les ménages à faible revenu contribuaient une moyenne de 275 jours à ces programmes sur une période de 18 mois précédant l'enquête, comparés à 179 jours de travail pour les ménages plus aisés. De même, le pauvre a gagné quatre fois dans le cas des projets de travaux publics que le riche, et la part des recettes du projet sur le revenu total était bien plus grande pour le pauvre (17 %) que pour la classe moyenne (7 %) ou le riche (2 %) (Webb, 1992).

Dans l'un des villages visités, l'ethnie semble également influencer la participation au projet. Le village de Tambaye Nomade (dans le projet PBVT) compte environ 40 % de Touaregs et 60 % de Bellas (ou de Bouzous). Bien qu'on ne dispose pas de statistiques courantes, il était évident à partir des interviews dans le village que la majorité de la main-d'oeuvre APT venait des classes inférieures de Bellas. Si les données de Webb suggèrent que les rations APT peuvent servir à corriger certaines des inégalités de revenu entre les classes, il reste néanmoins d'autres questions d'équité. Dans le cas où la relation historique entre les classes est celle du maître/serviteur, dans quelle mesure cette participation est-elle volontaire? Deuxièmement, quel groupe bénéficiera le plus des pâturages créés par ces investissements de main-d'oeuvre : les Touaregs éleveurs ou les agriculteurs Bellas? Il convient d'envisager de telles questions avant d'utiliser les projets APT comme instrument d'une politique de bien-être social.

## 3.3 Sur quelles terres?

Tous les projets d'aménagement des terres APT visités ont refusé sans exception de rémunérer des efforts visant à protéger les terres privées. Ils prétendent à divers degrés offrir des conseils techniques lorsque c'est nécessaire. L'hypothèse implicite est que les personnes seront récompensées de leur travail par les rendements privés. En revanche, les rendements du travail sur des terres publiques ou communautaires sont diffus et, partant, exigent un soutien public. C'est un argument de bien public courant. Mais cette logique a plusieurs failles dans le contexte de ces projets.

Premièrement, bien que les chantiers semblent se situer sur les terres communales, ce n'est généralement pas le cas. Dans leur état érodé et non aménagé, des terres, des collines et des plateaux ne sont généralement pas arables et, par conséquent, ne sont pas cultivés. Utiliser la main-d'oeuvre communautaire pour régénérer un endroit qui deviendra privé par la suite est problématique. Le problème du régime foncier par rapport aux endroits aménagés s'est présenté clairement à Keita. Rochette (1989) discute du dilemme qui s'est présenté pendant les premières années du projet : fallait-il distribuer les terres aménagées à leurs propriétaires de départ ou à ceux qui les avaient remises en état? Actuellement, les responsables du projet de Keita étudient la possibilité d'acheter les terres avant de démarrer les efforts de régénération. Le projet de CARE Galmi rencontrera probablement des problèmes analogues s'il cherche à identifier et à attribuer la propriété des terres aménagées. Si de fait, les rendements des activités de projet reviennent à des privés, il faudra un critère entièrement différent pour les interventions (confère également la discussion sur la planification de l'utilisation des terres à la Section 4.1.3).

Deuxièmement, si les rendements reviennent à la communauté, il est tout à fait logique que les individus ne cherchent pas à maintenir l'investissement une fois finie la subvention. Bien que les structures de pierre semblent plus permanentes que l'éducation ou les services de santé, leur maintien n'en exige pas moins des investissements périodiques de travail ardu. Rochette a observé qu'à Keita, la communauté ne réparait les fossés dans les collines que si le projet réorganisait et rémunérait un tel travail. Il est possible qu'une fois un investissement important fait avec le soutien de l'Etat ou d'un projet, un comité local puisse être créé pour superviser les coûts renouvelables de l'entretien, mais cela ne saurait réussir que si l'on identifie les bénéficiaires effectifs et si les coûts d'entretien sont inférieurs à la valeur des gains de productivité.

Deux arguments peuvent être avancés pour un plus grand soutien public destiné aux interventions sur les champs privés. Premièrement, dans le cas où les activités d'un agriculteur sur son propre champ entraînent un effet hors site ailleurs dans le système de production, l'effet pourrait être négatif, tel que dans l'exemple où l'abattage de ses propres arbres vient s'ajouter à l'érosion éolienne sur les champs voisins. Ou alors l'effet pourrait être positif si, en bloquant les ruissellements sur son champ, il protège ceux situés plus bas. Le bien-être de la société est un argument avancé dans le premier exemple si l'agriculteur peut réaliser le prix de son action érosive pour d'autres et, dans le second exemple, s'il peut être récompensé pour son bénéfice. Le système d'amende du service de la foresterie est l'une des manières dont le Gouvernement nigérien a cherché à taxer l'action négative de l'abattage des arbres. De même, des amendes sont perçues par les communautés locales pour les éleveurs qui violent les restrictions de pacage pendant la saison des pluies. Il est possible que le programme APT serve de motivation pour les agriculteurs pour qu'ils entreprennent des efforts de préservation du sol sur leurs propres champs dans les cas où un effet hors site positif peut être identifié. Cet effet peut être très physique de nature : érosion de l'eau sur le champ voisin. Ou il peut être plus social : la valeur de la stabilité dont profite la société

si les familles restent intactes dans le milieu rural. Dans chaque cas, toutefois, il convient de définir clairement et de quantifier le rendement social.

Il existe un second argument en faveur des subventions publiques pour les agriculteurs privés lorsque les aménagements de terres privées sont rentables dans le long terme, mais n'entrent pas dans les possibilités financières de l'agriculteur dans le court terme. La meilleure approche dans un tel cas serait de permettre au marché des capitaux privés de financer l'investissement, cela forcerait l'agriculteur et son « banquier » à faire les analyses économiques nécessaires, travail pour lequel ils sont bien plus qualifiés qu'un agent extérieur de l'Etat. Si les capitaux d'investissements privés ne sont pas disponibles, l'Etat pourrait intervenir. Si l'Etat fournit le crédit, l'agriculteur devra quand même faire sa propre analyse de rentabilité. Ou alors, l'Etat peut choisir de subventionner l'aspect particulier de l'aménagement (par exemple, la main-d'oeuvre en utilisant le programme APT). A moins que l'Etat (ou son agent) soit extrêmement judicieux en fixant le niveau de soutien, l'intervention risque fort de déformer l'analyse de rentabilité. Toutefois, ceci pourrait être une déformation tolérable si le APT, par exemple, est le seul outil dont dispose l'Etat. Cela entraîne toutefois la question de savoir pourquoi l'aide alimentaire est utilisée et s'il s'agit bien de la forme d'assistance la plus appropriée qu'un bailleur de fonds puisse apporter pour répondre aux besoins de la zone.

### 3.4 Comment les projets GRN voient les vivres

Pourquoi utiliser des aliments conjointement avec des projets de gestion de ressources naturelles? Faudrait-il le voir comme un outil, une des nombreuses ressources utilisées pour atteindre les objectifs du projet? Ou est-ce que cela fait partie d'une politique plus globale cherchant à améliorer la sécurité alimentaire à court terme par le biais de la création d'emplois? Si les aliments sont simplement vus comme un moyen de production, ils devraient être distribués et évalués par rapport à toute une gamme de moyens de production. A ce moment, d'autres questions deviennent pertinentes, telles le niveau de paiement et l'aspect pratique des mécanismes de distribution. Si les aliments visent à apporter aux ménages les calories nécessaires pour qu'ils puissent tenir jusqu'à la prochaine récolte, alors ils devraient être évalués au vu d'autres approches à court terme visant à assurer la sécurité alimentaire.

Dans leur rapport « Aide alimentaire de projet : une classification de ses utilisations comme ressources de développement », Moore et Fitzpatrick décrivent attentivement les avantages et les inconvénients des diverses applications de l'aide alimentaire (CARE, confère Annexe E pour un exemplaire de la matrice de l'aide alimentaire de projet). Ils distinguent tout particulièrement entre les aliments comme paiement direct et les aliments comme moyen d'incitation. Lorsque les aliments sont utilisés comme un paiement, il n'y a aucune raison de demander ou de supposer l'engagement personnel des participants à des buts de projets plus généreux. Ils font leur travail et ils sont payés en contrepartie. Lorsque les aliments sont utilisés comme une incitation, ils encouragent le bénéficiaire à faire quelque chose qui lui sera bénéfique dans le long terme. Lorsque les aliments sont utilisés comme un moyen « habilitant », ils permettent au

bénéficiaire d'entreprendre des activités qu'autrement il ne pourrait pas se permettre d'entreprendre.

Moore et Fitzpatrick classifient ensuite les diverses utilisations de l'aide alimentaire telles qu'indiquées sur le Tableau VII. Il est évident que l'utilisation de l'aide alimentaire dans un projet donné peut servir à de nombreuses fonctions. Vu que le programme APT tend à distribuer les aliments dans des régions connaissant des déficits vivriers pour récompenser la main-d'oeuvre utilisée aux fins d'améliorer la capacité de l'environnement, ces fonctions sont souvent inextricablement liées entre elles.

### 3.4.1 Aliments comme paiement

Tel qu'utilisé dans les projets GRN au Niger APT est clairement un paiement en contrepartie de services. Les travaux – creuser des tranchées et déplacer des cailloux – sont ardus et se déroulent sous une forte chaleur dans des chantiers qui sont souvent à plusieurs kilomètres de sources d'aliments et d'eau. Les fruits de ces efforts bénéficient rarement aux individus qui fournissent la main-d'oeuvre, mais bénéficient plutôt à la « communauté ». La preuve que les rations APT représentent une compensation immédiate suffisante pour la main-d'oeuvre fournie peut se voir dans le fait que les ouvriers viennent de communautés qui sont à l'extérieur du rayon des activités du projet. Ces ouvriers parcourent souvent 5 à 8 km tous les jours pour avoir une chance de gagner des rations APT, alors qu'à l'évidence ils n'ont aucun bénéfice direct dans le fruit de leurs efforts visant à restaurer ces terres éloignées. D'autres preuves montrant que le programme APT est vu comme un salaire immédiat sont indiquées par l'excédent d'ouvriers par rapport à la demande de main-d'oeuvre. Dans pratiquement tous les cas, la demande pour des travaux soutenus par le APT dépasse l'offre, souvent d'un facteur de deux à un. Dans de tels cas, on a utilisé un système de rotation du travail pour permettre aux éventuels participants de travailler à tour de rôle. (Le plafond sur les équipes de travail a surtout été déterminé par la quantité de rations APT disponible. La logistique nécessaire pour gérer des équipes de travail très grandes a également joué sur certains chantiers.)

**Tableau 3.1 : Classification de l'aide alimentaire utilisée dans les projets de développement**

Pour une production alimentaire accrue :
- Attirer une main-d'oeuvre
- Réinstaller
- Obtenir des semences (lorsque monétisée)
- Développement des fermes laitières
- Développement de l'élevage
  - diminution des aliments pour stock
  - aliments comme fourrage
  - aliments pour travail

- Conservation des sols
  - * sur des terres communales
  - * sur des terres individuelles pour encourager l'adoption de technologies
  - * sur des terres individuelles pour compenser des pertes de production temporaires

- Assurance de risque

Pour une plus grande stabilité de l'offre alimentaire
- Réapprovisionner les stocks de céréales
- Banques alimentaire au niveau des villages
- Fonds alimentaires locaux
- Développement du marché (mettre en place l'infrastructure pour améliorer le marché alimentaire local

Pour un accès à l'offre alimentaire
- Programmes d'alimentation/nutrition
- Transfert de revenus
  - * permission de vendre les aliments de APT aux magasins de ration et coupon des programmes alimentaires
- Mobilisation des revenus et développement de l'entrerise
  - APT
  - * Utilisation des aliments pour la formation et le renforcement des compétences pour l'entreprise
  - * Utilisation de l'aide alimentaire monétisée pour les investissements ou les crédits de démarrage des entreprises ou coopératives
- Ajustement structurel
- Formation et renforcement des compétences
  - encourager les mères à se rendre dans les centres de santé
  - encourager les élèves à fréquenter l'école

Source : Morre et Fitzpatrick, N.d.

En tant que paiement pour services, le programme APT a plusieurs caractéristiques qui pourraient être interprétées comme des avantages par rapport à d'autres modes de paiement. Généralement, le PAM fournit gratutitement les aliments au projet. Dans le cas du projet de Keita, la valeur des produits alimentaires du PAM s'élevait à environ 10 % du total des coûts du projet pendant la phase de 1984 à 1991 (Rochette, 1989). Dans le cadre du Projet de la Vallée de Tarka (PBVT), la valeur cumulative du volet alimenaire entre 1989 et 1992 s'élevait à environ 90 millions de francs CFA qui, incluse, augmenterait d'environ 6 % le budget total qui est de 1.589 millions de francs CFA 29/. Suivant la synopsis du PMAE préparée par le GTZ, les dons alimentaires du PAM représentent 9 % de la valeur totale de leur budget de 3,1 milliards de francs CFA pour la période de janvier 1991 à août 1995. Les dons alimentaires du Gouvernement allemand représentaient une autre tranche de 19 % du budget, augmentant d'environ 28 % le total du volet alimentaire (GTZ, 1992).

Ces contributions du PAM peuvent être vues comme des économies appréciables pour les projets en question. Toutefois, en revoyant les projets APT d'un point de vue analytique, on se rend de suite compte que la soit-disant nature « gratuite » des aliments demande une compréhension plus approfondie. Les aliments ne sont pas gratuits, ils sont achetés auprès de producteurs souvent à des prix subventionnés (répondant ainsi aux objectifs agricoles du pays des producteurs) et expédiés à des coûts élevés (le plus souvent, là aussi avec un financement des bailleurs de fonds) vers le pays bénéficiaire. Les ressources financières utilisées pour acheter ces aliments peuvent être prises sur le budget d'assistance au développement de la nation donatrice. Si tel est le cas, le personnel du pays hôte doit tenir compte de ce compromis (aide alimentaire versus liquide) dans leurs demandes d'assistance (confère Section 2.6 sur l'économie politique de l'aide alimentaire).

Deuxièmement, aussi onéreuse qu'elle puisse sembler, la logistique liée à la distribution efficace des aliments semble plus facile que celle liée à la distribution de l'aide financière. Les responsables de projets sont préoccupés des éventuels détournements de fonds, soit programmatiquement, soit illégalement. Ils se préoccupent de ce que les ressources financières puissent être bloquées plus haut dans le projet et ne pas être disponibles pour les activités de terrains telles que les investissements dans la conservation des sols et de l'eau. Pour les services publics au Niger qui manquent d'argent, il serait difficile de résister à l'utilisation de devises étrangères disponibles pour répondre à des besoins urgents tels l'achat de nouveaux véhicules et d'autres équipements, ou pour payer ou augmenter les salaires du personnel. Les aliments tout simplement ne peuvent pas être utilisés pour ces achats, bien qu'ils puissent être vendus illégalement par des personnes sans scrupules. L'argent par contre est encore une source de tentations plus grandes dans ce dernier sens.

Troisièmement, plusieurs personnes informées et une partie de la littérature indiquent que de nombreux participants du programme APT préfèrent les aliments aux liquidités comme moyen de rémunération (Webb 1992). Les

---

29/ Pris des estimations de FED (1992a).

raisons avancées sont nombreuses, notamment les coûts élevés de transaction et d'opportunité liés à la recherche d'aliments à acheter, la possibilité que la rémunération sous forme d'aliment est un traitement plus libéral qu'une rémunération financière ou que le personnel du projet perçoive les aliments comme une rémunération de plus faible valeur et par conséquent tolère de nombreuses adaptations informelles telles des jours plus courts, des travaux plus limités, une souplesse du point de vue recrutement d'enfants et de vieilles personnes. Vu que la plupart des bénéficiaires des programmes APT sont des femmes, cette préférence pourrait également être liée au fait qu'ils craignent qu'elles aient à remettre une partie ou tout leur salaire à leur mari.

Les planificateurs se sont longtemps préoccupés du fait que les aliments, à la place de liquidités, pouvaient interrompre le fonctionnement des marchés agricoles, faire baisser les prix et décourager la production. L'argument suppose que les agriculteurs produisent des céréales pour la vente plutôt que pour répondre aux besoins de consommation des ménages. De plus, il suppose un marché céréalier fragmenté où le marché local est très isolé par rapport aux autres marchés régionaux. Aucune des conditions ne caractérise la culture du mil et du sorgho au Niger. Ils ignorent également la possibilité que des apports importants de liquidités dans une économie pauvre pourraient stimuler la demande pour des aliments, entrainant une inflation des prix alimentaires, du moins aussi pernicieuse que la baisse de prix liés à l'aide alimentaire.

Il n'entrait pas dans la portée de la présente étude de donner un point de vue définitif montrant où les activités de GRN/APT au Niger se rangent du point de vue la complexe question de l'effet de désincitation. Toutefois, pendant de nombreuses années, cet effet désincitateur a fait l'objet d'un important contentieux et de vifs débats, et la question a été très étudiée. Dans leur examen des questions de sécurité alimentaire mondiale, des chercheurs de l'IFPRI s'inspirent d'expériences faites en Inde, en Corée du Sud et en Taiwan pour conclure que :

> « Les soit-disant effets de désincitation de l'aide alimentaire sur l'agriculture nationale ont été exagérés, et de nombreux pays bénéficiaires avec des niveaux élevés d'aide alimentaire ont réussi par la suite à arriver à une croissance agricole supérieure à la moyenne » (von Braun et al, 1992).

Par ailleurs, Simon Maxwell, dans son chapitre sur « L'effet désincitateur de l'aide alimentaire : une approche pragmatique » (Clay et Stokke, 1991) note que la littérature volumineuse sur le sujet est, à bien des égards, inadéquate. Aussi propose-t-il une « approche pragmatique » avec un suivi et cite l'expérience de trois études de cas : désincitations sur les prix en Ethiopie sur les prix en 1984/85, désincitations du point de vue politiques au Sénégal de 1985 à 1988 et changements des habitudes alimentaires au Soudan pendant la période allant de 1970 à 1987. Il conclut :

> « Les signes d'alarme clignotaient pour indiquer la possibilité des effets désincitateurs ... Dans les trois cas, il a fallu des changements de politique, mais il restait un rôle constructif pour l'aide alimentaire. »

### 3.4.2 Les aliments pour donner aux gens les moyens de s'aider eux-mêmes

Les projets de GRN voient également le programme APT comme un moyen permettant aux ouvriers d'entreprendre des tâches qu'ils ne pourraient pas faire autrement. Le personnel du projet à Meita pense qu'au vu des déficits vivriers, les gens ne pourraient pas travailler sans les calories fournies par ces rations; les villageois ne peuvent pas se permettre le luxe de fournir de telles quantités de travail sans une certaine compensation (Simonelli, communication personnelle). Cette vue sur l'aide alimentaire en tant que moyen est reprise dans la littérature :

> La réponse apportée à la satisfaction des besoins élémentaires n'est pas une contrepartie à la réalisation de travaux anti-érosifs ou d'aménagement du terroir : elle est la condition qui rend cette réalisation possible parce qu'elle permet aux hommes et aux femmes de boire, de manger pour pouvoir travailler sans être obligés d'émigrer (Rochette 1989, p. vii, prologue).

Cette vue sur l'aide alimentaire était partagée par des participants du projet à Bouza et à Filingué. Sur les chantiers du PBVT à Bouza, les participants étaient prêts à travailler lorsque les livraisons alimentaires ont été retardées et ont même cessé, bien que temporairement, pendant les trois premiers mois de 1992. A Filingué, les participants à des travaux anti-érosifs ont accepté un partenariat avec le PMAE où ils ont contribué gratuitement à leur travail, dans un échange pour une assistance alimentaire générique pendant les mois de soudure de la saison des pluies.

Toutefois, le modèle de l'aide alimentaire comme moyen habilitant suggère les possibilités de toute une gamme de configurations de projet où l'aide alimentaire pourrait être insérée dans la communauté. Par exemple, le Projet agroforesterie à Yatenga, au Burkina Faso, utilise un modèle où l'aide alimentaire est fournie à la communauté pour « financer » un programme de prêt pour l'aménagement des terres. Le Comité villageois des travaux anti-érosifs distribue des aliments aux agriculteurs qui l'utilisent pour nourrir leurs familles, leurs amis et leurs voisins qu'ils recrutent pour les aider aux travaux d'aménagement et d'amélioration des terres familiales. L'aide alimentaire prêtée est repayée par la suite avec intérêt par l'agriculteur au moment de la récolte (Rochette 1989). Les adaptations de programme allant au-delà du modèle traditionnel APT peuvent ainsi réaliser d'autres objectifs de développement. Elles peuvent permettre aux habitants des zones rurales de répondre à leurs propres besoins et aspirations et mener à une plus grande autonomie, coopération et collaboration communautaire, et à une participation plus grande — l'antithèse du syndrome de dépendance qui dérange un grand nombre de personnes préoccupées par l'aide alimentaire.

Dans ce contexte, utiliser l'aide alimentaire comme un moyen habilitant permettant au personnel et participants de rester concentrés sur les buts du projet. L'hypothèse cependant voulant que les gens vont travailler s'ils le peuvent cache potentiellement un manque de rentabilité à la base des activités du projets. Il est d'importance critique que les projets représentent les intérêts perçus par la communauté, que l'entreprise soit rentable, que le niveau de calorie reflète le besoin sous-jacent, et enfin que la communauté comprenne la nature de son partenariat avec le projet.

Si l'aide alimentaire utilisée pour réaliser les objectifs du GRN n'est pas liée attentivement aux besoins, l'aide alimentaire devient simplement un moyen de transférer les revenus ou de créer des emplois. Ce sont deux outils importants pour renforcer la sécurité alimentaire à court terme de la région, mais il court le risque d'obscurcir ou même de faire dévier les buts des projets de gestion des ressources naturelles. Mettre en place des programmes à seule fin de créer des emplois diminue la valeur de l'entreprise. On en trouve un exemple dans l'expérience du PASP, un précurseur du projet PMAE à Filingué. Lorsque le personnel du PASP a distribué les rations APT à la tâche plutôt qu'à la journée, ils ont découvert que les ouvriers pouvaient accomplir une moyenne de cinq « tâches » par jour, et certains même dix. Du point de vue ration alimentaire, de telles personnes ont donc reçu dix fois la ration « quotidienne ». Lorsqu'ils ont essayé de revenir soit au système de ration par jour ou au système de partenariat, les membres de ces villages ont refusé de collaborer.

### 3.4.3 Crédit comme autre solution à la formule vivres contre travail

Le secteur rural au Niger connaît un besoin important et continu de crédit. Mais en tant qu'autre solution au programme APT, le crédit n'est probablement pas une incitation viable dans les régions du Niger connaissant un déficit vivrier structurel. Dans ces zones, vu le risque inhérent de pluviosité erratique et son impact sur la productivité agricole, les ménages ont souvent du mal à répondre à leurs besoins nutritionnels. Leur capacité à produire des cultures excédentaires pour la vente afin de rembourser le crédit est encore plus incertaine. Les programmes ou projets de tous types, qu'ils soient d'approvisionnement en crédit, APT ou autre, ne devraient pas être des palliatifs à des changements plus profonds qu'il n'est nécessaire (dans les modes d'utilisation des terres, le régime foncier et les stratégies de développement rural en général). Ils doivent éviter de renforcer un état des choses malheureux ou d'affaiblir encore davantage la stabilité financière précaire des ménages agricoles en leur accordant un crédit qu'ils ne pourront pas rembourser vu les limitations inhérentes qu'ils connaissent. Une telle solution ne réussirait au mieux que de faire reculer l'échéance finale, mais elle aurait également pour conséquence d'augmenter les répercussions de la dégradation des ressources et les éventuels coûts de la réhabilitation sociale et de la régénération des terres qui eût pu être évitées autrement.

Un crédit pour des activités de production agricole hors exploitations agricoles telles le conditionnement, la transformation et la distribution de produits peut être viable dans certains cas, permettant ainsi une source de revenu non agricole venant s'ajouter à l'économie de la famille. Dans les régions plus productives ayant de meilleures chances de recevoir des pluies suffisantes, la provision de crédit pour faciliter l'acquisition de moyens de production agricole (semences, engrais, outils) sera importante pour aider les agriculteurs à améliorer leurs pratiques agricoles et leur productivité. Ces intrants peuvent également jouer un rôle important en améliorant la sécurité alimentaire et encourageant l'application de techniques agricoles plus intensives pour que les agriculteurs puissent répondre à leurs propres besoins alimentaires et produire un excédent pouvant être écoulé sur le marché, renforçant ainsi la solidité des activités économiques agricoles. Une telle pratique permettrait à son tour aux agriculteurs de renforcer leurs techniques de gestion des ressources naturelles telles la conservation des sols et de l'eau et la jachère.

CARE Niger, la Banque mondiale et le Projet de la Vallée de Tarka ont également démarré de nouveaux projets visant à promouvoir l'irrigation privée à petite échelle. Le crédit pour la mise en place d'infrastructure et les achats de matériel est une partie importante de ces projets. De même, le Projet de développement de la microentreprise de CARE à Maradi a réussi à utiliser le crédit pour stimuler et faciliter toute une gamme d'activités non agricoles dans le secteur informel. Un projet analogue de CARE pour le Département de Tahoua est en train d'être mis en place.

Ces nouveaux programmes de crédit ont été incontestablement conçus en cherchant à éviter les problèmes rencontrés par le passé dans le cadre des programmes de crédit au Niger. Malheureusement, de nombreuses coopératives villageoises sur l'ensemble du pays ont des arriérés venant de programmes précédents. Toutefois, la conception et la mise en oeuvre de ces programmes de coopératives ont souvent été biaisées. Ils ont été d'habitude débordés par des directives de l'Etat concernant le développement ou encouragés vers la consommation d'intrants de l'Etat ou de projets sous forme de cadeaux et de crédit. Le système précédent regroupait plusieurs villages au sein d'une coopérative. Lorsqu'un village était en retard sur le remboursement du prêt, la cote de crédit de tous les villages de la coopérative s'en ressentait (Wilson, 1984). Toutefois, la réorganisation du paysannat présente une possibilité pour les programmes de crédit et autres initiatives de développement rural. On assiste actuellement à une autosélection où les producteurs créent de petites coopératives axées davantage sur la production et les ventes.

### 3.5 APT par rapport aux secours alimentaires d'urgence

Bien que l'étude n'examinait pas de manière spécifique les distributions alimentaires en cas d'urgence, la question s'est posée de la relation entre l'aide alimentaire utilisée aux fins de secours et celle utilisée aux fins de développement. Les sous-préfets, le personnel technique, le personnel expatrié et même les bénéficiaires de l'aide alimentaire eux-mêmes ont tous soulevé le sujet de la relation entre l'aide alimentaire d'urgence et les aliments contre travail.

L'aide alimentaire d'urgence peut servir de complément ou alors faire concurrence aux aliments contre travail. Le personnel du projet PAME du GTZ/Filingué pensait que l'aide alimentaire d'urgence arrivant dans leur région avait entravé leur capacité à mettre sur pied un programme rationnel APT avec les habitants locaux. Dans une série de décisions prises sans qu'on les notifie, les distributions alimentaires d'urgence ont ciblé tout particulièrement des villages où le PAME n'intervenait pas. Sous l'angle arrondissement cela pouvait être une bonne décision de planification cherchant à arriver à la distribution la plus équitable des aliments : soulignant ainsi la nature complémentaire de ces deux types d'aide alimentaire. Toutefois, sous l'angle de la gestion des ressources naturelles, ce manque de coordination a eu des conséquences en retour : les participants APT ont vivement critiqué ce qu'ils ont pris comme une punition pour avoir collaboré aux travaux d'aménagement des terres du PAME.

Ailleurs, les quantités relatives petites de distribution alimentaire d'urgence faite en 1992 semblaient non seulement éviter les villages bénéficiant du programme APT, mais souvent les zones entières des projets.

Dans la Vallée de Tarka, les seules distributions d'aide alimentaire en 1992 se sont faites dans des villages ne faisant pas partie du projet. (Le coordinateur du PBVT a incité les villages au nord d'Ourno et de Manzou, mais n'était pas sûr d'avoir la liste complète.) A Bouza, où interviennent de nombreux projets de gestion des ressources naturelles, notamment CARE Salama et PBVT, les représentants officiels au niveau arrondissement n'étaient pas sûrs des endroits où l'aide alimentaire avait été distribuée et avaient tendance à penser qu'elle chevauchait les sites APT. Peut-être qu'avec plus de temps et de travail, les détails concernant la distribution de ces deux types d'aide alimentaire auraient pu être trouvés.

La coordination des livraisons alimentaires d'urgence et au titre de programme est capitale pour atteindre les buts de la sécurité alimentaire immédiate et dans le long terme. C'est particulièrement vrai si le programme DPM de l'USAID/Niger envisage d'utiliser des activités du type APT comme option de remplacement à l'aide alimentaire d'urgence directe.

Il n'entre pas dans la portée de la présente étude de documenter les quantités, les dates et l'impact des livraisons alimentaires d'urgence. Les commentaires par les personnes interviewées indiquant les quantités et la fiabilité des livraisons alimentaires d'urgence peuvent grandement varier. Lorsqu'on leur a demandé si les distirbutions alimentaires d'urgence pourraient être assez importantes pour modifier les mécanismes traditionnels de survie face aux pénuries alimentaires, les réponses étaient mitigées. Par exemple, le Sous-préfet d'Ouallam a insisté sur le fait que les habitants ont commencé à compter sur l'aide alimentaire d'urgence au point où ils vendent les céréales après la récolte sachant pertinemment qu'ils vont recevoir une aide pendant la période de végétation. Ce mode consistant à vendre à un faible prix après la récolte pour acheter plus tard pendant l'année a fait l'objet de nombreuses études en Afrique de l'Ouest tout récemment par Hopkins et Reardon (1992). S'il pense, d'une part, qu'il faudrait diminuer l'aide d'urgence, le Sous-préfet par ailleur a été surpris par la décision apparemment brutale de supprimer entièrement ces distributions en 1992.

Dans d'autres régions, l'aide alimentaire d'urgence semblait moins régulière. Selon le représentant du Ministère de l'Environnement à Bouza, les habitants ne peuvent pas compter sur ces aliments. Apparemment, 100 tonnes au titre de l'aide d'urgence avaient été promises l'année dernière mais ne sont jamais arrivées. De plus, il pensait que même quand les aliments arrivent, les filières d'acheminement décidées au niveau administratif et des chefs de village renforcent l'incertitude pour les villages. Cette incertitude est d'autant plus forte dans les circonstances où les gens au pouvoir sont réaffectés régulièrement dans d'autres régions. Dans la mesure où les livraisons se font davantage sur la base des relations politiques que sur la nécessité, aucun village ne peut être sûr de maintenir ce privilège s'il perd son bienfaiteur. Les recherches effectuées sous l'égide du Bureau de développement de projet de l'USAID suggèrent que les quantités d'aide arrivant dans une région donnée peuvent varier grandement (Taylor-Powell, 1992).

# 4. IMPACTS DU GRN/APT

L'analyse et les résultats présentés dans cette section se centrent sur les liens existant entre la gestion des ressources naturelles et l'aide alimentaire de programme. Dans pratiquement tous les cas, ces activités APT se déroulent dans le contexte d'un ensemble plus vaste d'objectifs et de volets des projets. C'est particulièrement le cas pour les projets de Keita et de la Vallée de Tarka où le GRN/APT joue un rôle relativement mineur par rapport aux volets importants développement agricole, infrastructure rurale, services sociaux et soutien technique. Ce contexte plus large influence l'impact dans certains cas et sera mentionné le cas échéant.

Les observations et les résultats présentés ici sont tirés de la littérature, des visites sur le terrain et des communications personnelles faites sur la période relativement courte de l'étude. Dans certains cas, ce sont des premières impressions, et il n'a pas toujours été possible de corroborer tous les résultats. Dans de tels cas, ces résultats ont été inclus consciemment car l'équipe pensait qu'ils constituaient des domaines valant la peine d'être étudiés plus en profondeur.

Il n'entre ni dans la portée ni dans le but de la présente étude d'évaluer ces projets. En fait, vu la brève opportunité de revoir les activités, aucun jugement bien informé ne serait possible. Néanmoins, des informations utiles ont pu être glanées sur chaque site de projet. Ces informations ont renforcé l'analyse et les conclusions suivantes. Pour le moment, ces résultats devraient être pris comme étant d'ordre général, bien qu'ils puissent fournir un cadre de référence pour envisager tel ou tel projet ou peut-être le point de départ pour une étude plus approfondie.

## 4.1 Impact direct des projets GRN/APT

Tel que décrit à la Section 1.3.4, le programme APT a des impacts directs sur les interventions de GRN. Il s'agit de toute la gamme des effets anticipés des interventions de projet, surtout celles liées à la régénération des terres, objectif principal des projets étudiés.

### 4.1.1 Atteindre les objectifs de la stratégie sectorielle

Tel que décrit ci-dessus, il y a eu des transitions importantes et apparemment irréversibles dans les politiques et stratégies du secteur des ressources naturelles. Le Gouvernement nigérien a défini ces changements comme étant quatre priorités pour le développement futur : gestion des ressources naturelles; organisation et participation du monde rural, et recul progressif de l'Etat; sécurité alimentaire; et intensification et diversification de la production. Comment les projets GRN/APT étudiés se mesurent-ils au regard de ces changements?

L'objectif prédominant de ces projets est et reste la régénération des terres. Le personnel emploie souvent la phrase « CES/DRS 30/ ». Il est important de noter que peu de personnes interrogées aient fait mention des objectifs de sécurité alimentaire de l'approche APT. Bien que la plupart des projets ou leurs étapes actuelles sont encore assez jeunes, la majeure partie a été conçue dans le cadre de la « lutte contre la désertification ».

Dans le cadre des projets de CARE Galmi et de SALAMA, et pour le Projet de développement intégré de Keita, l'accent est mis sur la restauration et la stabilisation des zones dégradées, surtout les pentes rocailleuses des collines ou les glacis des plateaux. Dans les deux cas, la dégradation en est arrivée au point où l'utilisation continue ne fait qu'aggraver la situation, cycle qui nécessitera forcément qu'on abandonne de manière permanente l'endroit. Dans le projet de la Vallée de Tarka visant à soutenir et à développer davantage les capacités productivités des zones sédentaires, l'objectif pourrait être davantage compris comme protection des bas-fonds et de l'infrastructure, notamment des villages et des puits. Bien évidemment, la protecton signigie impact important sur la production sous forme de réétablissement des pâturages, production d'arbres sur les pentes et stabilisation des rivières intermittentes (Kori).

D'après le pourcentage de terres extrêmement dégradées et par la suite abandonnées, jusqu'à 20 % du total des terres arables au Niger 31/ entrent dans cette catégorie 32/. Dès lors, on ne s'étonnera guère de la

---

30/ CES/DRS veut dire conservation des eaux et des sols/défense et restauration des sols. Ce sont les techniques traditionnelles utilisées par ceux qui travaillent pour le génie rural et sont souvent comprises comme techniques d'ingénierie et de la conservation des sols – contrairement aux méthodologies de conservation des sols biologiques ou axées sur la végétation.

31/ Cette caractérisation de « terres dégradées » se rapporte à des terres où à présent on a abandonné tout effort visant à les utiliser. Il convient d'examiner dans le cadre de ce problème d'autres terres qui sont toujours cultivées mais qui n'en sont pas moins très dégradées. Il y a très peu de précision sur l'utilisation de ces statistiques et elles n'indiquent qu'un ordre de grandeur imprécis mais néanmoins utile des travaux de macro-planification.

32/ Il convient de ventiler et d'expliquer ce chiffre. On convient généralement qu'environ 75 % des 1,267 million de kilomètres carrés du territoire national se situent au nord de la limite de l'agriculture pluviale (isoyète de 300 mm). Avec ou sans sécheresse, la limite de l'isoyète est une cible qui recule; toutefois, on peut estimer une superficie potentiellement arable de 30 millions d'hectares. Les propriétés des sols et les caractéristiques topographiques diminuent encore ce total, l'amenant à environ 15 à 20 millions d'hectares de terres où l'agriculture pluviale est possible. Actuellement, on estime que les terres effectivement cultivées s'étendent sur environ 6 millions d'hectares. Si on utilise ce chiffre plus élevé, le restant est soit boisé ou constitue des terres agricoles abandonnées.

véritable préoccupation qui entoure si souvent la restauration des terres. Toutefois ces projets semblent davantage ressembler à « la lutte contre la désertification » qu'aux approches plus intégrées à la gestion des ressources naturelles. En dépit de l'importance générale de la restauration des ressources naturelles et de l'importance des approches APT à ce niveau, il existe plusieurs questions essentielles concernant le fonctionnement général du GRN/APT qui exigent un examen plus approfondi.

### 4.1.2 Déboursements dans le secteur des ressources naturelles

Il est extrêmement difficile de juger des impacts financiers que représentent les contributions du programme APT sur le secteur des ressources naturelles, vu les différentes manières dont les financement est ventilé dans les comptes rendus du Gouvernement nigérien et des bailleurs de fonds. Selon les données du PNUD (Andenmatten, 1992), le total des déboursements des bailleurs de fonds en 1990 pour les ressources naturelles s'élevait à 12 millions de dollars EU. Il convient de faire plusieurs remarques ici. La définition pour « ressources naturelles » utilise la vue plus traditionnelle du secteur qui comprend la foresterie et la faune/flore. On ne sait pas si ces 12 millions comprennent les déboursements annuels en devises fortes du Projet Keita. Les rations APT déboursées par le projet et apportés par le PAM pendant ces mêmes années (buts multiples et Projet Keita) s'élevaient à environ 5,8 millions de dollars, soit l'équivalent de 48 % des dépenses en monnaie forte.

Il convient de faire une analyse plus poussée, certaines pouvant être faites par inférence. Shaikh estime que le financement annuel pour le secteur « suivant la limite qu'on peut mettre aux frontières des ressources naturelles » s'élève entre 35 millions et 100 millions de dollars par année (USAID/Niger, 1990). La partie de ce financement appliquée aux investissements visant à une gestion durable des ressources naturelles ainsi qu'à la partie APT, le cas échéant, n'est pas claire.

La dernière phase du Projet Keita a obtenu environ 10 millions de dollars EU au titre d'aliments du PAM qui seront distribués pendant quatre années dès 1992 (PAM, 1991a). Le projet doit réaliser ses travaux assez intensifs de régénération des terres, de reboisement et de conversion agrosylvestre sur 16.000 ha. Des brise-vent, protection de dune ou travaux moins intensifs seront réalisés sur 27.600 ha en plus. Environ 73 %, soit 7,3 millions de dollars serviront à couvrir les coûts des travaux à forte utilisation de main-d'oeuvre sur ces 16.000 ha, pour un coût moyen, rien que pour les salaires APT, de 456 dollars par hectare. Ce chiffre ne comprend pas le coût de la mécanisation qui sera utilisé sur la moitié de cette superficie 33/.

---

33/ Beaucoup de personnes critiqueront le Projet Keita pour ce niveau de dépenses par zone traitée, mais le projet a une bonne expérience des opérations de système. Il y a tout lieu de croire que les coûts seront nettement inférieurs à ceux nécessités pour des traitements similaires par d'autres projets.

Toute personne qui connait bien l'histoire de la foresterie dans le Sahel verra des parallèles intriguants en comparant les facteurs coût du GRN/APT aux facteurs comparables pour les plantations de bloc. C'était précisément les problèmes liés aux grandes plantations financées par l'Etat qui firent qu'on abandonnât l'approche foresterie unilatérale pour se tourner vers les problèmes de la dégradation des terres et du développement durable au Sahel. Ces niveaux d'investissement élevés par zone unitaire pour GRN/APT sont difficiles à réconcilier avec le principe directeur voulant un recul progressif de l'Etat, principe qui fut largement accepté bien avant l'approbation de la phase la plus récente du Projet Keita.

Mais plus importante encore est la question de savoir à quel niveau de véritable impact – par l'Etat, par les bailleurs de fonds ou par les agriculteurs – on peut s'attendre si le coût moyen des traitements GRN est de 500 dollars par hectare ou plus. A ce rythme, l'investissement total nécessaire pour arriver à un véritable impact devient astronomique. Là aussi, tel qu'on s'en rend bien compte, peu d'agriculteurs pourront se permettre de tels investissements.

Il existe des précédents importants renforçant le rôle prédominant de l'Etat et des bailleurs de fonds dans le financement des travaux de conservation des sols et de l'eau qui influenceront le secteur dans les années à venir. S'agissant de :

- Fournir des fonds importants pour restaurer les terres qui, vu leur limitation de ressources inhérente, devraient peut-être rester inutilisées à l'avenir.

- Faire un parallèle entre conservation des sols et de l'eau et emplois, emplois et APT, utilisant des ressources que l'Etat ne peut pas se permettre.

- Peu de vraie planification avec les participants, surtout avec les femmes. Ces derniers ne connaissent pas bien les objectifs du projet et les calendriers d'exécution. Les incertitudes concernant l'aide alimentaire engendrent insécurité et un état d'esprit « situation d'urgence » plutôt qu'une bonne planification de l'avenir. Bien que l'on espère vaguement que la production alimentaire augmente parallèlement à la diminution de l'aide alimentaire, personne ne le sait vraiment.

- Courir le danger d'un retour de manivelle populaire 34/ contre le GRN/APT et les activités analogues puisqu'on pense qu'un travail

---

34/ La conservation des sols et de l'eau en Afrique de l'Est est abordée avec beaucoup de méfiance et d'hésitation vu le passé historique des gouvernements coloniaux qui imposaient à leurs paysans la pratique « d'utilisation des terres » pour « leur propre bien ». On ne sait pas encore si cela est le cas au Niger. L'équipe a rencontré plusieurs groupes de femmes qui réclamaient à grand cris de meilleurs avantages. De même que le personnel du projet admet qu'il passe un temps fou à répondre aux plaintes des ouvriers.

ardu est payé à un taux inférieur aux salaires équivalents ou suite aux inégalités de l'approche de main-d'oeuvre de clan (chefs obligeant à la participation, menace pour les droits sur les terres).

- Renforcement de la notion qui entrave la foresterie à caractère participatif, à savoir que les zones menacées deviennent la propriété et la responsabilité de l'Etat.

### 4.1.3 Plan d'utilisation des sols

Les terres sont restaurées en utilisant le programme APT; des arbres sont plantés et les rives des rivières sont stabilisées. Toutefois, cet impact physique évident doit être vu dans le contexte de la compréhension quantitative et qualitative du problème qu'on cherche à traiter. Combien de terres doivent être restaurées? Combien de kilomètres de rives doivent être stabilisés? L'équipe de l'étude n'a pas été en mesure d'avoir une idée des proportions physiques du problème. Par exemple, il semblerait que presque toute la partie au sud du Département de Tahoua est couverte par un projet ou un autre de régénération des terres, observation renforcée par la partie disproportionnée de ressources APT dirigée vers la région (confère Tableau 2.5). Une première estimation de la zone traitée chaque année dans le Département de Tahoua serait de 10.000 ha.

L'hypothèse de base est qu'avec un investissement suffisant de main-d'oeuvre et de technologie quelle que soit l'intensité, on peut avoir un impact important et restaurer les terres à un certain niveau de productivité. Lorsqu'on lui a demandé qui faisait le bilan, le personnel de CARE à Galmi a indiqué que c'était le service de planification du Département de Tahoua qui était supposé venir et mesurer les résultats, probablement en les comparant aux besoins. La question reste, et l'équipe pense que c'est une question extrêmement importante : existe-t-il une estimation générale de la superficie de terres dégradées qui devront être traitées pour arriver à un niveau d'impact environnemental significatif et qui permettra de comparer les progrès faits au fur et à mesure? Qui fait les plans directeurs?

La connaissance actuelle de l'utilisation des terres au Niger n'est plus du tout à jour. Les cartes et données sont contradictoires. Il existe peu d'hypothèses acceptées qui permettraient de faire une planification au niveau macro-régional. Les termes « zone agropastorale » ou « zone de transition » sont vagues et prêtent peut-être à confusion. Les données manquent pour étayer même les activités de planification les plus fondamentales; songeons au PNLCD 35/ qui n'a ni données, ni cartes.

De nombreux projets bien intentionnés visant à régénérer ls terres ont échoué car leurs concepteurs n'étaient pas au courant de l'ampleur du problème, sans vouloir même mentionner le rythme auquel la dégradation

---

35/ Plan national de lutte contre la désertification.

continue 36/. Dans le monde entier, des projets visant à la régénération des terres, à l'aménagement des bassins versants et au développement rural 37/ intégré ont montré qu'il était relativement facile d'identifier qualitativement ce qui pouvait être fait – phénomène appelé parfois le « techno-fix ». Point aussi aisé de déterminer ce qui peut être fait, et par la suite ce qui devrait être fait.

Au niveau macro (sur l'ensemble d'un pays ou d'une région), les données sur l'utilisation des terres peuvent apporter la base nécessaire pour faire des choix concernant les projets et leurs interventions. Ces chiffres sur l'utilisation des terres devraient inclure des estimations approximatives des superficies de terres cultivées, des jachères, des terres dégradées ou abandonnées, utilisées pour le pacage et les terres boisées. Ces données au niveau macro permettent aux planificateurs d'estimer le niveau de besoin ou d'opportunité et de le comparer avec les coûts unitaires proposés et les budgets disponibles (confère section 5.3.2 pour une discussion plus explicite des aspects financiers du GRN/APT). Bien que cette information doive être aussi précise que possible, il vaudrait mieux avoir des estimations avec les hypothèses sous-jacentes plutôt que rien du tout. Des données de ce type fourniraient une base intéressante pour les coûts unitaires élevés des traitements des terres. De même, une bonne information sur les terres en train d'être cultivées aiderait à rationaliser davantage le scénario de sécurité alimentaire ou pourrait influencer les politiques liées aux stratégies de développement agricole. En bref, les données sur l'utilisation des terres aident à répondre à des questions importantes sur le « comment » et le « où » permettant de maximiser l'impact avec les technologies et les ressources disponibles actuellement.

Peu de projets fonctionnant au niveau local dans des zones très dégradées ont toutes les données et informations dont ils ont besoin pour permettre une planification détaillée. Il ne fait aucun doute que de nombreux projets dans le Département de Tahoua entrent dans cette catégorie. Toutefois, il est plus facile de combler cette lacune au niveau local. Rassembler des représentants officiels du Gouvernement et des dirigeants locaux, revoir leurs connaissances des conditions et de l'utilisation des ressources et marquer ces informations sur des cartes avec d'assez bonnes échelles renforcera de beaucoup la compréhension tant qualitative que quantitative de la région du projet. Ces premiers contacts encourageront également les rapports, la communication et la compréhension entre le projet des participants pour lesquels il n'y a pas de substitut (Cattersn et al, 1991). Là aussi, ce qui est essentiel est un certain niveau de planification compris par tous les grands intervenants, même si le plan est construit par

---

36/ Des exemples sont notamment le Projet de gestion des bassins versants en Haïti financé par l'USAID et le Projet de gestion du bassin versant de Magdalena financé par la Banque mondiale en Colombie.

37/ Il existe de nombreux exemples venant de tous les projets de développement rural intégré qui pourraient servir de guide. Toutefois, l'expérience a été tellement négative qu'on réfute souvent l'utilité de ces projets. Pour une discussion plus approfondie, confère Painter, 1991.

des hypothèses peu solides. Il est plus facile de faire des ajustements tout le long, même s'ils risquent de ne guère plaire du point de vue politique ou administratif plutôt que d'avoir à reconsidérer l'approche.

La stratégie globale d'une activité de restauration des terres est et doit être liée fondamentalement à l'ampleur des problèmes. C'est la seule manière dont les planificateurs peuvent se fixer des priorités et prendre des décisions concernant les choix sur l'intensité du traitement et des technologies (profil d'investissement) en fonction des ressources - temps et argent et, dans notre cas, aliments - disponibles pour faire ce travail. Arrêter les efforts de restauration par la suite parce qu'on est à cours de financement, que ce soit de la part du Gouvernement ou des bailleurs de fonds, ne fera que reporter les problèmes ailleurs.

Il est capital de bien planifier l'utilisation des terres pour les projets de GRN/APT. Le contraste marqué entre l'approche du projet Keita, chère et très intensive, et celle employée par CARE Galmi souligne bien cette réalité. Les deux projets ont fait des plans d'aménagement liés à leurs zones d'influence et à leur impact. En dépit des analogies évidentes entre les deux régions du projet, ils ont choisi des approches très différentes dans leur type et niveau d'intervention. Si la plupart des praticiens à l'extérieur du Projet de Keita ont déjà décidé, peut-être pas toujours pour les bonnes raisons, nous ne voulons porter aucun jugement ici. Toutefois, il ne serait pas responsable professionnellement de ne pas noter la différence. Pour être plus précis, leurs activités de planification ne peuvent pas être extrapolées pour s'appliquer à la situation générale soit du département, soit du pays, ce qui nous fait douter de leur véritable impact.

Au Sahel, il reste un héritage de planification et d'établissement de carte pouvant apporter la minutie et les détails au-delà des besoins actuels et d'une application utile. Peu des produits créés auparavant ont été bien compris et utilisés. Heureusement qu'il existe de nouveaux outils et techniques pour le planificateur, imagerie par satellite, télédétection et gestion de l'information. Un nouvel effort est peut-être en train d'être fait pour compiler ces données et informations : un plan directeur pour le Département de Diffa, une compilation en fonction du système d'information et de gestion pour TAhoua et un soutien continu de l'USAID pour la planification du secteur des ressources naturelles dans le cadre de ASDG II. Compiler l'information existante pour permettre un véritable consensus sur la situation actuelle de l'utilisation des terres au Niger serait une très bonne première étape permettant de rationaliser et de coordonner la stratégie du secteur et le soutien que lui apporte les bailleurs de fonds. Lorsqu'on observe les collines dénudées et les terres agricoles dégradées du Niger, on se rend bien compte de l'immensité de la tâche. Tout plan, même à petite échelle, vaut mieux que pas de plan du tout, du moment qu'il est accompagné des hypothèses sous-jacentes.

### 4.1.4 Vue à long terme GRN/APT et question de l'impact

Liée à la question de la planification de l'utilisation des terres et à la question de l'impact est celle de la vue à long terme du développement rural au Niger. Quelque chose doit être dit, probablement en spéculant beaucoup, sur le plus long terme lié aux projets de restauration des ressources axées sur le APT. Les planificateurs et les décideurs peuvent-ils

ou devraient-ils tenir compte de l'avenir lointain? Cela a-t-il un sens? N'est-il pas vrai que, dans la plupart des cas, d'autres pays où la conservation du sol et de l'eau était une contrainte, on a assisté à des changements profonds dans les modes d'utilisation des terres puisque les gens et les gouvernements reconnaissent les limitations absolues de la base de ressources et la futilité de la situation? Il pourrait être fructueux de réfléchir à l'expérience mondiale sur le plan conservation des sols. Par exemple, aux Etats-Unis, une grande partie des travaux de conservation des sols et de plantation des arbres se font sur des terres qui font à présent partie de l'équation production nationale et non de la fonction protection.

Est-ce que l'apparente décision, telle qu'on peut le voir dans tous les projets visités, de concentrer l'essentiel des efforts sur la restauration des terres dégradées est bien fondée? Une plus grande attention, ou du moins un effort parallèle pour des travaux de conservation des sols et de l'eau sur des champs individuels rapporterait également des avantages importants. Les agriculteurs investissant leur main-d'oeuvre bénéficieraient d'une productivité plus élevée et plus durable, et le pays pourrait quand même diminuer le rythme de la dégradation continue et les coûts hors site connexes. Dans certains cas, par exemple, pour protéger l'infrastructure rurale, on pourrait investir APT comme incitation pour motiver les agriculteurs à adopter des pratiques de conservation des sols et de l'eau. La stratégie famille agricole au Niger saisit actuellement toute possibilité pour diminuer la dépendance face à l'agriculture de susbistance à cause des « rendements capricieux de l'agriculture » (Swinton, 1988). Si les paysans veulent moins dépendre des terres, est-ce que les politiques et programme du Gouvernement nigérien/bailleurs de fonds leur permettent de le faire? Est-ce que la préoccupation du Gouvernement face à l'exode rural (Niamey s'accroîtrait à un taux de 10 % par année) relègue au deuxième rang une vérité qu'il faut bien reconnaître, à savoir que le développement agricole a un potentiel limité. Cette question est discutée avec plus de détail dans la section traitant des aspects techniques. Il semble, du moins aux yeux de la présente équipe, que ce soit un aspect qu'il faudrait peut-être rajouter au programme des politiques de développement.

L'équipe n'a pas eu la possibilité de revoir ce qui semble une vaste gamme de projets de vulgarisation agricole réalisés avec des agriculteurs privés (Taylor, communication personnelle). Par exemple, le nouveau Projet de renforcement des services à l'agriculture financé par la Banque mondiale doit s'étendre progressivement à l'échelle nationale. Il s'attache surtout à l'amélioration des pratiques culturales pour les champs, l'élevage, la conservation des sols et de l'eau et d'autres pratiques agricoles fondamentales. Son approche de vulgarisation s'inspirera du système de formation et visites provenant de l'expérience réussie rencontrée par les projets de vulgarisation agricole de la Banque dans d'autres pays. De même, un nombre de petits projets d'irrigation privés sont encore prévus. Il s'agit notamment des projets IFAD à l'est et à l'ouest du Niger, des travaux proposés par CARE à Tahoua et d'un nouveau programme qui devrait être financé par la Banque mondiale et de la Caisse centrale. La combinaison des activités de conservation des sols et de l'eau, c'est-à-dire sur terres privées ou terres communales, et la manière dont ces activités se rapportent à d'autres volets de ces projets de vulgarisation agricole, serait instructive pour tous ceux concernés et vaudrait la peine d'être étudiée.

### 4.1.5 Terrains de parcours et terres agricoles

Nulle part, la question de la planification de l'utilisation des terres telle que susmentionnée n'est-elle plus urgente que lorsqu'on voit les impacts et les compromis entre terrains de parcours et terres agricoles. Dans ce qu'on appelle les zones de transition et les zones agropastorales, l'utilisation précédente des terres était une véritable mosaïque d'agriculture et d'élevage. Les possibilités de l'élevage sont en train de nettement restreindre vu l'expansion de la frontière agricole vers le nord. Cela s'inscrit en contraste avec le déplacement vers le sud des isohyètes de pluviosité qui suggère un mouvement vers les sud dans les régions convenant à l'élevage. Viennent s'ajouter à cette situation, dans tous les projets visités, d'importants travaux de conservation qui stipulaient une protection contre les animaux en train de paître et, partant, d'une manière ou d'une autre, déplacent les pressions exercées par les troupeaux vers d'autres régions. Est-ce qu'ils accélèrent la dégradation dans d'autres régions? Est-ce que ces travaux exacerbent la concurrence que se livrent entre eux les éleveurs traditionnels et les agriculteurs avec des troupeaux pour avoir accès aux terrains de parcours et aux fourrages?

Des stipulations « couper-et-emmener » sur ces terres régénérées existent aussi bien à Keita qu'à Galmi. Il semble que les villageois aient pu, du moins cette année, vendre le fourrage ramassé suite à la demande sur les marchés ruraux. Le fait de vendre, combiné aux nombreuses preuves de surpâturage, suggère que la capacité a presque atteint sa limmite pour le nombre de troupeaux. Dans l'Arrondissement de Filingué, l'agriculture intensifiée, notamment préparation des sous-sols et diversification des cultures, est à présent adoptée dans des régions adjacentes au Ranch de Toukounous. A Keita, une régénération à grande échéance (6.000 ha ou plus) s'est faite sur les sites dégradés connus sous le nom de glacis qui faisaient partie par le passé des ressources de pâturage.

Voici certaines des questions qui se posent :

- Vu que les glacis faisaient partie de la vaste base de pâturage avant la régénération, sont-ils mieux maintenant ou aurait-on dû les laisser comme ils étaient?

- Est-ce que l'agriculture, dans le cadre de méthodes traditionnelles améliorées (mais sans ajouter mécanisation à coût élevé), pourrait être maintenue sur ces terres?

- Est-ce que l'expansion de l'agriculture est autodestructive du point de vue gestion de la fertilité des sols vu que les résidus des cultures se vendent de mieux en mieux comme fourrage et que l'application de fumier sur les champs a diminué?

- Est-ce que l'agriculture de bas-fonds et de dallols (vallées), telle que dans la région de Toukounou, est en train de s'étendre sur des terres qui, par le passé, constituaient les réserves de pacage exclusives des éleveurs qui, dans le temps, dominaient dans ces régions?

- Est-ce que l'agriculture pluviale dans ces régions plus au nord serait mieux concentrée sur les sols sablonneux à la base des plateaux d'où elle venait, vu la facilité de la culture combinée à la présence dominante des éleveurs?

- Est-ce que ces sols sablonneux sont plus faciles à aménager, est-ce qu'il y a moins de ravageurs et de maladies et est-ce qu'ils sont moins susceptibles à la dégradation que les bas-fonds?

La réponse à ces questions n'entre pas dans la portée du travail – et ne relève d'ailleurs pas non plus des compétences de la présente équipe.

Peu de projets de GRN sont axés sur des interventions visant à améliorer et à aménager les terrains de parcours. Les activités de récolte de l'eau et de plantation d'arbres sur les pentes escarpées du Galmi, de Tarka et de Keita augmenteront sans aucun doute aux ressources fourragères locales. Par contre, il reste à savoir si ces régions peuvent accomoder une culture intensive ou même un système de « couper-et-emmener ». Dans les zones plus plates, tous les travaux de restauration du projet visaient à pouvoir recultiver les terres. On ne s'est jamais demandé si ces terres pourraient mieux convenir comme terres de parcours et zones de pacage.

Toutefois, les éleveurs pourraient apporter une aide importante aux interventions de conservation visant à restaurer les terrains de parcours. Vu qu'ils ont une très fine connaissance traditionnelle locale des conditions des terrains de parcours et de la qualité des fourrages, les groupes d'éleveurs s'occupant des travaux d'amélioration des terrains de parcours, recevant un soutien sous forme d'aliments, dans la zone de transition pourraient alléger la pression exercée actuellement sur les pâturages. Par contre, ce sont les questions de planification et d'utilisation des terres et de régime foncier (discutées ci-après) qui constitueraient les problèmes d'après le personnel du projet. Bien sûr, toute recommandation faite, qu'on utilise ou non l'aide alimentaire, doit être « soigneusement examinée en analysant les nombreux essais faits ces 25 dernières années pour aménager les terrains de parcours sur l'ensemble du Sahel et qui se sont soldés par un échec » (Taylor, communication personnelle). Aussi, les projets d'aide alimentaire qui chercheraient à réaménager les terrains de parcours devraient tenir compte du fait que les interventions ne sont pas disponibles immédiatement et qu'elles sont moins intensives et plus dispersées, compliquant ainsi les demandes logistiques déjà difficiles de ces projets.

Aucun observateur objectif ne peut sinon se demander si le manque apparent d'intérêt dans l'aménagement des terrains de parcours, que ce soit dans le cadre de projets d'aide alimentaire ou ailleurs, tient au fait qu'on isole politiquement les éleveurs. Le fait que le Niger ne relève pas le défi qui consiste à aménager les terrains de parcours pourrait bien en fin de compte être « le talon d'Achille » des deux secteurs agricole et forestier. On peut également évoquer le fait qu'une érosion sans fin des terrains de parcours et des pâturages pourrait également miner la stratégie essentielle de survie à la famine qui est encore adoptée très souvent dans les régions avec un déficit vivrier, à savoir acquérir et garder des petits ruminants comme assurance contre la sécheresse.

## 4.2 Impact indirect de GRN/APT

Dans la Section 1.3.4, on est parti d'un postulat sur une série de changements éventuels dans la nature de la relation entre l'homme et la base de ressources naturelles venant de l'emploi ou de l'impact des aliments reçus par les ménages. Le lecteur aura sans doute réalisé qu'un examen attentif de toute la gamme de ces impacts n'entrait pas dans la portée de la présente étude vu les contraintes de temps et les méthodes utilisées. Certaines informations pertinentes à cet égard seront dégagées par des études récentes à plus long terme (Webb, 1992) ainsi que par des analyses approfondies qui seront faites sur la manière dont les agriculteurs perçoivent l'aide alimentaire.

Toutefois, les paragraphes suivants soulignent certains des résultats indirects de GRN/APT. Ils mentionnent les problèmes bien connus des modes d'installation et des stratégies d'élevage, entrant toutes deux dans les stratégies dont se servent les agriculteurs pour faire face à la sécheresse et à la faim.

### 4.2.1 Modes d'installation

Est-ce que les modes d'installation et de migration au Niger sont très influencés par la présence des activités GRN/APT? Des observations sur le terrain, les interviews, les sources historiques et la littérature ne donnent aucune raison de penser que les modes d'installation et de migration (tout notamment les migrations communautaires et les réinstallations dans les villages à long terme) soient influencées de manière importante par la présence des activités GRN/APT ou par l'aide alimentaire en général. Toutefois, un résultat corollaire indique un ralentissement général de la fission des villages décrit pendant le XIX et au début du XXe siècle (Delehanty, 1988).

Les raisons les plus évidentes à cette diminution dans la mobilité des villages et les modes d'installation sont les conditions géopolitiques contemporaines (frontières nationales) et les conditions macroéconomiques (changements dans les termes d'échange, changements de marché). Toufefois, l'élément le plus important dans cette transformation est probablement la croissance de la population et la qualité baissante de la base des ressources naturelles.

Il est quasi impossible de s'imaginer l'ampleur et la rapidité avec laquelle l'environnement a changé ces 30 dernières années au Niger. Souvent, les villageois ont utilisés les immenses changements environnementaux connus par les dernières générations comme un des grands cadres de référence. La plupart des villageois font face à des conditions qu'ils n'ont jamais vues jusqu'à présent. Ils ont hâte d'essayer les nouvelles technologies et les nouvelles approches. Partout, les villageois savaient qu'ils devaient trouver de nouvelles solutions. Lors des interviews sur le terrain, on a trouvé très peu de « nouveaux villages » (c'est-à-dire ceux créés ces 20 dernières années) qui n'étaient pas des remaniements de villages plus vieux établis dans les environs. De nombreuses personnes interviewées ont expliqué que ces nouveaux villages étaient créés parce qu'on cherchait de nouvelles terres agricoles. Peu toutefois pensaient qu'il existait de véritables possibilités, soit localement ou ailleurs (nord) de trouver de

nouvelles terres. De fait, les propriétés foncières sont en train de devenir une chose d'importance fondamentale et l'on peut aisément imaginer une plus grande application de la notion privée de la propriété. Les activités GRN/APT devraient pouvoir aider les agriculteurs et les éleveurs à décider s'ils veulent partir ou rester où ils sont et, s'ils restent, leur montrer comment profiter au maximum de leurs ressources naturelles.

### 4.2.2 Elevage et activités GRN/APT

L'aide alimentaire de programme n'a pas eu un impact notable sur la reconstitution des troupeaux dans les zones de l'étude bien qu'il soit peut-être trop tôt pour notifier ces changements. En outre, il faudrait une observation plus attentive et une étude plus intense pour avoir une connaissance réaliste du nombre de bêtes. Par ailleurs, l'aide alimentaire de programme a la possibilité d'avoir des impacts tant positifs que négatifs sur l'exploitation des pâturages et l'état des plateaux actuellement surexploités.

C'est surtout le surpâturage qui est responsable de l'extrême dégradation qu'on trouve généralement dans les régions en altitude et au sud de Tahoua. Ces régions ont connu une pression de pacage pratiquement contiue sur l'année puisque la population locale augmente et que les terres sont cultivées. Les terrains sont utilisés par les éleveurs qui vont vers le sud pendant la saison sèche pour trouver de quoi manquer à leurs animaux. Pendant la saison des pluies, les grands troupeaux de petits ruminants de plus en plus courants dans les régions encore plus sédentatisées sont emmenés dans ces régions pour qu'ils n'abîment pas les cultures. Il convient de noter que ce problème de ressources fourragères pour les petits ruminants est directement lié à la manière dont les agriculteurs perçoivent la sécurité alimentaire, l'instabilité des fournitures céréalières et des marchés, les changements récents dans le climat et l'absence de tout autre mécanisme de survie (formes d'épargne viale et investissement non agricole).

Tout effort visant à recultiver certaines régions (les glacis et plateaux régénérés du Projet de Keita) doit revitaliser les pentes très dégradées (Keita, Tarka et Galmi), qui actuellement sont interdites au pacage, ce qui diminue bien sûr encore plus la maigre base de fourrage de la région. Il est peu probable que les habitants locaux – qui ont participé à la campagne ardue de travail de creusement de fossés, constructions de murs en pierres et plantations d'arbres sur ces pentes – seront prêts à les partager avec les éleveurs qui passent. De fait, même les troupeaux des villages pourraient se voir limiter leurs terrains de pacage. Où alors les villageois – surtout les femmes qui tentent à acheter les petits ruminants avec leurs économies, peut-être mises de côté grace au programme ATP – trouvent-ils les fourrages pour les nourrir?

Les indices récents montrant que des troupeaux dont les propriétaires sont absents prolifèrent dans les régions tout au long de la limite de culture au nord sont encore une preuve en plus de cette situation de fourrages limités (Akilou et al, 1991). Est-ce que les activités GRN/APT qui cherchent à régénérer les terres attirent ces troupeaux et contribuent encore plus à cette situation de somme zéro?

## 5. QUESTIONS DE PERENNITE

Dans le passé, une des grandes questions se rapportant à la pérennité des projets alimentaires concernait les coûts renouvelables que devait assumer un gouvernement une fois terminé le financement du projet 38/. C'est le souci principal le plus souvent exprimé à propos du Projet de Keita. Lors de la conception de l'étude GRN/APT, la définition a été élargir pour inclure d'autres questions liées à « l'équation » de la pérennité. Il S'agit du niveau auquel les habitants locaux avaient internalisé les activités entreprises sous l'égide du programme APT et s'ils allaient continuer à le faire de leur propre accord. De même, cette étude s'est penchée sur certaines des perceptions face aux modalités actuelles de GRN/APT et de la manière dont elles sont comprises par les participants.

Si l'on envisage alors la pérennité, la présente étude a élargi son champ d'examen pour également se pencher sur des notions de pérennité liées aux institutions (services publics et organisations locales), les dimensions technologiques (écologique, technique et économique) et enfin les préoccupations sociales. Tel qu'on l'a mentionné dans les sections précédentes, les résultats pour le moment ne devraient être pris qu'à titre préliminaire. Bien sûr, dans certaines situations, les soucis de pérennité sont bien fondés mais, dans d'autres, cet aspect demande une étude complémentaire.

### 5.1 Capacités institutionnelles

Dans la plupart des projets de gestion des ressources naturelles qui ont été visités, les objectifs institutionnels sont vus comme un moyen permettant d'atteindre les objectifs de développement. L'équipe de l'étude pense qu'il faut davantage insister sur le renforcement institutionnel en tant qu'objectif de développement direct d'un projet. Le renforcement institutionnel, même s'il semble occuper une position plus centrale concernant un projet, est souvent décrit comme un ensemble d'activités regroupant réorganisation et valorisation des ressources humaines, ou de formation dans le cas des organisations locales. Puis, tels que les résultats ci-après en témoignent, le renforcement institutionnel est trop fréquemment conçu comme s il existait un vide institutionnel au niveau local.

Pour exécuter correctement les activités visant à atteindre les objectifs de renforcement institutionnel au sein d'un projet, il convient de prêter une plus grande attention au plan d'exécution lié à cette partie vitale des interventions d'un projet. Une évaluation institutionnelle et une enquête des besoins, des résultats définis du point de vue cadre

---

38/ Répondant aux questions de l'équipe, le Directeur de PAM/Niamey a commencé le suivi des activités GRN/APT de manière très honnête : concernant la poursuite des activités à la fin du projet, le Bureau (... GRN/Niamey...) est conscient que certaines activités pour lesquelles la population ne perçoit pas un intérêt immédiat ne seront probablement pas poursuivies sans l'aide du PAM (Ayih, GRN/Niamey, communication personnelle).

institutionnel amélioré et ses fonctions, soit au niveau gouvernement, soit au niveau local, ainsi que des indicateurs ou des jalons spécifiqus sont tous des éléments nécessaires de ce volet de renforcement institutionnel des projets.

### 5.1.1 Institutions locales

La littérature et les observations de terrain indiquent qu'il existe plusieurs modèles de gestion locale différents utilisés pour la gestion des interventions des ressources naturelles. Certains projets de GRN/APT cherchent activement à assouplir le développement et la formation d'institutions tout à fait nouvelles tel que c'est le cas dans l'arrondissement de Keita. D'autres projets comme CARE Galmi et PASP/PMAE dans le Département de Tillabéry demandent aux institutions en place d'assumer de nouvelles responsabilités liées à la gestion des ressources naturelles. Les coopératives tout particulièrement ont une nouvelle raison d'être à cet égard.

Par ailleurs, il existe une certaine confusion quant au statut des organisations locales en général vu les politiques de développement national en train de changer. Aussi le travail de pérennité pour les activités GRN devient-il plus difficile. Par exemple, la Société de développement mis en place à l'époque de Kountche n'est plus un cadre de référence nécessaire pour la paysannerie rurale. Dans certains cas, tel qu'à Keita, les gens utilisent encore cette terminologie et ces structures, bien qu'ils leur assignent de nouvelles fonctions et en rejettent d'autres. Du côté optimiste, il est évident, à partir de ce qui a été observé sur le terrain, que les gens se sentent libres de créer de petites associations volontaires locales. Ces associations semblent plus spécialisées du point de vue but et fonction.

Dans le Keita, de Bouza, de Tarka et de Galmi, les villageois ont créé de petits comités de coopératives qui se concentrent sur un produit ou une activité en particulier, tel le maraîchage. La CLUSA concourt au développement des coopératives sur un certain nombre de sites d'aménagement de la forêt naturelle (Guesselbodi, Baban Rafi et Gaya). Ces coopératives sont nettement moins gênées par les multiples responsabilités qu'elles auraient eues à d'autres époques, aussi ont-elles le potentiel nécessaire pour être plus efficaces. Certaines ne font que du marketing, d'autres se lancent dans la production et le crédit. Leurs responsabilités limitées devraient permettre une organisation et une formation plus faciles.

La diversité toujours plus grande entre les organisations rurales témoigne bien du malaise national actuel (provisoire, espère-t-on) : est-ce que ces institutions ont un avenir dans la future vie politique et institutionnelle du Niger? Les habitants des zones rurales ont investi dans de nouvelles formes de gestion locale de leurs ressources et de leurs activités de marché, sans savoir pour sûr si ces organisations seront « autorisées » à l'avenir. Cet intérêt général dans de nouvelles formes de gouvernance locale des ressources naturelles se retrouve au niveau national. De même, les bailleurs de fonds intéressés dans le sujet ont consacré des ressources pour que ces questions continuent à être étudiées (par exemple, USAID/Niger soutient des études de politiques concernant les institutions

rurales dans le cadre du don au développement du secteur agricole : étape II, ASDG II).

Outre la question des arrangements institutionnels fondamentaux, les projets GRN/APT se heurtent à des conditions générales de faible alphabétisation et le problème de devoir créer de nouvelles normes de responsabilisation et de justification. La responsabilisation est capitale pour des efforts soutenus de gestion des ressources naturelles. Le Projet de Keita a de l'expérience en ce qui concerne l'alphabétisation et l'envoi d'agents d'alphabétisation dans chaque village participant. Le personnel espère pouvoir institutionnaliser des contrats écrits qui délimitent les responsabilités locales de l'entretien des résultats de la gestion des ressources naturelles. Toutefois, l'expérience faite par le passé au Niger et dans d'autres parties du Sahel ainsi que les rapports de la Fondation africaine pour le développement (région du Sahel; Comité du travail pour l'alphabétisation et la révision de rapports, 1984-1989) indiquent que des documents écrits sont des outils de référence pour une mise en oeuvre de projets qui ne se passent pas bien dans des conditions d'alphabétisation juste fonctionnelle. Une telle approche convient mieux pour l'enseignement et le suivi intensif. Mais, en général, les niveaux du personnel sur le terrain des activités actuelles du GRN/APT sont trop faibles pour pouvoir réaliser des activités utiles de formation, de vulgarisation et de suivi.

La grande gageure pour des projets de gestion des ressources naturelles au Sahel, qu'ils soient soutenus ou non par le côté alimentaire, est de renforcer la participation locale pour la compréhension et la fixation des buts et des objectifs. La définition des rendements prévus de l'activité, le renforcement des capacités institutionnelles au niveau local et l'identification de divers moyens pour promouvoir un sens d'appartenance locale au processus GRN. A cet égard, les niveaux d'investissement devraient être soigneusement étudiés au vu des futures maintenances nécessaires par les organisations locales. Par exemple, CARE/Galmi travaille avec les représentaux locaux de l'UNC pour aider les femmes participantes à mettre en place des coopératives de maraichage en ayant des droits sur les terres. Le Projet de Keita a réalisé cela et a également fourni des décortiqueuses, des installations d'emmagasinage, une formation en gestion et des intrants pour le jardinage. Si tous ces investissements sont utiles, il convient toutefois de mesurer les investissements uniques par rapport aux coûts de fonctionnement renouvelables et au rendement escompté de ces investissements (par exemple, revenu des produits du jardin, redevances des membres, vente de fourrages et frais de coopératives). Rien ne découragera plus les gens locaux que de voir leurs organisations locales s'effondrer suite à des problèmes financiers.

### 5.1.2 Participation versus justification de l'aide alimentaire

Il ne serait pas honnête de caractériser les projets examinés tout au long de cette étude comme étant uniquement orientée sur la régénération des terres. Presque tous d'une manière ou d'une autre ont adapté ou adopté une approche à caractère plus participatif. Par exemple, le Programme de mesures anti-érosives (PAME) financé par le GTZ dans le Département de Tillabéry travaille conjointement avec le Projet agro-sylvo pastoral (PASP), projet mis en place auparavant qui a adopté à présent l'approche gestion de terroir

villageois. Aussi bien les projets de la Vallée de Tarka que de Keita ont des mécanismes qui leur permettent de tenir compte des demandes spéciales reçues de villages de la région dans leur planification annuelle. Ces demandes transitent généralement par le biais de la sous-préfecture bien que l'objectif de ce processus ne soit pas très clair. On pourrait supposer que la compatibilité de ces demandes exprimées par les personnes des zones rurales doit être comparée en voyant quels sont les plans de développement rural et comment affecter les maigres resources.

Toutefois, l'équipe de l'étude ne peut s'empêcher de remarquer que, basé sur son examen rapide de la situation sur le terrain, le problème pour le personnel local est d'arriver à répondre aux circonstances intrinsèquement quantitatives des projets APT/CES/DRS, c'est-à-dire distribuer des quantités importantes d'aliments à un grand nombre de personnes tout en cherchant à réaliser les travaux physiques prévus. Est-ce que cette réalité de terrain submerge et entrave le besoin d'analyse, d'apprentissage et de souplesse? Les considérations et la réalisation des dimensions qualitatives, surtout sur le plan pérennité, sont reléguées au deuxième rang par les éléments quantitatifs exigeants. Des essais faits récemment pour insister sur l'importance de la justification de l'aide alimentaire ont encore signifié un surcroît de travail pour le personnel technique sur le terrain (par exemple, le séminaire du PAM en mars 1992 sur la justification de l'aide alimentaire, suivant l'arrêt des livraisons en 1991). Cette justification, bien qu'elle soit certainement valide, exacerbe le point de vue sur l'aide alimentaire en tant que forme de paiement plutôt que moyen de développement. En accordant une plus grande importance aux dimensions de l'efficience et de l'efficacité de la distribution de l'aide alimentaire, le personnel de projet risque de perdre de vue les objectifs de développement de son travail. Cherchant à répondre aux demande du travail de tous les jours, le personnel du projet peut oublier que les participants sont les principaux acteurs du développement local. De fait, ces derniers peuvent devenir des entraves empêchant que le travail soit fait, opinion qui avait déjà valu qu'on en fasse les agents causatifs de la « désertification 39/ ». L'effet conjugé freine les nouveaux efforts faits pour arriver à une approche plus participative au GRN/APT.

Une grande partie des activités du projet actuel ont commencé après l'importante aide humanitaire accordée pour les sécheresses passées. Il ne fait aucun doute que ces secours s'adressaient aux gens. L'accent semble à présent avoir changé à une priorité voulant que les activités de ressources naturelles deviennent une fin en elles-mêmes, et les gens les moyens pour y arriver. On sent bien cette confusion également à des niveaux plus élevés. Voici des questions qu'on s'y pose souvent : Est-ce que ces projets de GRN utilisent des projets APT ou est-ce que les projets APT font de la GRN? Est-ce que les mêmes projets sont présentés ou compris différemment par le

---

39/ Est-ce que la « lutte contre la désertification » est devenue implicitement la lutte contre ceux perçus comme étant les agents responsables de la désertification? Est-ce que les désavantagés sont encore plus désavantagés , car le personnel du développement peut encore percevoir une « culture de désertification »?

Gouvernement nigérien, les organismes d'exécution (CARE, FAO) et le PAM? Est-ce que la mission de ces trois types d'organisations est toujours compatible? Peut-être que la réponse opérationnelle est que ces projets sont (ou devraient être) utilisés aussi bien le APT que le GRN pour arriver aux buts de développement, c'est-à-dire une meilleure sécurité alimentaire et revenu des ménages, des modèles durables d'agriculture et d'utilisation des terres et une stabilité écologique.

Dans le cadre de certains projets APT visités, il ne semblait pas y avoir suffisamment de personnel sur le terrain et, sans un rapport suffisant du personnel de vulgarisation par nombre de participants pour répondre aux demandes de l'approche plus participative. D'autres projets (par exemple Keita) ont diminué les nombres des membres de vulgarisation en faveur du chef de chantier. Cela signifie que les participants (sont-ils des participants ou des ouvriers) sont en contact quotidien avec le chef de chantier, c'est-à-dire la personne qui doit veiller à ce que le travail soit fait. Ce n'est pas là une vraie atmosphère permettant un échange bilatéral d'opinions essentielles pour une participation authentique. On se rend compte également, tout au long des discussions avec le personnel du projet, de combien il est important pour eux que le travail soit fait. Ils mentionnent souvent leurs « frustrations » face à des participants qui se plaignent de la difficulté du travail ou des maigres récompenses (rations) qu'ils reçoivent pour leur sacrifice. En réalité, le travail est très dur et les ouvriers ont également appris l'adage à propos « de la roue qui grince » dans les programmes de développement du gouvernement ou des bailleurs de fonds. La participation doit être vue et comprise certainement par le personnel à tous les niveaux, mais surtout ceux qui sont en contact quotidien avec les participants comme un des objectifs du développement et non pas un moyen de faire travailler durement les personnes des zones rurales pour terminer les tâches du projet.

## 5.2 Questions socilaes liées à la pérennité

Certaines contraintes restantes sont au premier rang, tirées de la littérature et des observations de terrain, concernant la pérennité sociale des pratiques de GRN :

- prendre la main-d'oeuvre des fermes familiales et prendre de leur temps de travail;
- prendre la main-d'oeuvre et prendre du temps pour les activités mobilisatries de revenu (élevage, jardinage, artisanat);
- faiblesse des institutions locales;
- niveaux de nutrition et d'énergie insuffisants pour la main-d'oeuvre nécessaire;
- connaissance insuffisante des avantages à long terme;
- absence d'avantages à long terme directs

- absence d'avantages directs immédiats (les paysans ont des horizons à très courte vue);
- confusion quant aux conditions foncières; et
- marginalisation des utilisateurs par rapport aux décisions concernant les objectifs de la GRN.

Vu les ressources et le temps dont disposait l'équipe de l'étude et que l'examen de ces questions doit toujours se faire au niveau village, ce qui demande une méthodologie et un calendrier différents, il n'a pas été possible de se pencher dans le détail sur ces questions. La discussion qui termine cette section sur la pérennité sociale traite, de l'avis de l'équipe, des questions les plus saillantes et les plus accessibles.

### 5.2.1 Régime foncier et Code rural

Le régime foncier est un élément institutionnel imbriqué dans une gestion durable des ressources naturelles et probablement celui à plus forte résonance émotionnelle. Dans un sens direct, ces activités se concentrent sur la régénération de terres agricoles et pâturages abandonnés et épuisés. Cela a peut-être valu des changements imprévus dans les perceptions sur les conditions foncières des terres et des arbres dans diverses parties du pays. On songe notamment ici à la redistribution des terres ou à la création de terrains familiaux sur d'anciens terrains de parcours ou encore la régénération de terres villageoises remises à des coopératives féminines pour la culture maraîchère.

La régénération des terres qui n'étaient plus utilisées a souvent encouragé les paysans locaux à soit déterrer des privilèges fonciers pratiquement oubliés ou, dans certains cas, à aller jusqu'à les inventer. Vu que les communautés dans la zone de l'étude ne sont pas très linéaires, les fermes familiales ou les fermes céréalières se rapportent à des terres gérées, contrôlées et héritées par des hommes. Pour le moment, on ne sait pas si ces terres régénérées seront à l'origine d'une dispute sur les droits fonciers, la privatisation des terres ou la gestion communautaire des ressources.

La division de la formation et des coopératives du Projet de Keita a identifié trois catégories de participants APT : les gens qui participent uniquement pour recevoir la nourriture; les gens qui participent, qui ont besoin de nourriture et qui espèrent également recevoir des terres et les gens qui possèdent déjà leurs propres terres et qui ont peur de les perdre s'ils ne participent pas. Le personnel du projet pense que ces catégories représentent les grandes forces de l'autosélection qui se fait dans le projet. Les participants qui viennent uniquement pour des aliments ne restent pas avec le projet aussi longtemps que ceux qui appartiennent aux deux autres catégories. Les gens de la seconde catégorie viennent souvent de la région immédiate des terres traitées et sont parmi les plus pauvres et les plus marginalisés des communautés aux alentours. Ils participent en espérant qu'à la fin, les terres abandonnées seront restaurées et redistribuées en leur faveur.

La troisième catégorie participe surtout pour protéger ses intérêts de propriété. Les participants ont indiqué que des familles avec des terres héritées, traitées par le biais du projet, perdent leurs droits d'héritage si un membre de la famille n'est pas présent à travailler sur ces terres tout au long du projet. En effet, les terres deviennent partie du domaine public et peuvent être redistribuées. Une perception analogue (ou est-ce déjà un modèle?) existe dans Galmi, mais pas de manière aussi extrême. Dans ce cas, les paysans dont les terres ont été réaménagées par le biais du projet doivent en donner une partie à d'autres paysans qui ont besoin de plus de terres arables une fois les travaux commencés. Cela signifie que si un projet dure pendant dix ans, une famille doit trouver des représentants pendant ces dix ans qui participent aux travaux, ou alors les terres en questions risquent d'être redistribuées. Cela soulève la question de savoir si c'est véritablement là une participation volontaire si les terres héritées risquent d'être prises par d'autres.

Bien que les responsables du projet aient raison de regarder vers le Code rural pour avoir un sens de direction concernant ces questions, il est essentiel que des données décrivant ces circonstances soient communiquées aux personnes qui travaillent pour le Code rural de manière à ce que sa formulation tienne compte autant que possible les conditions empiriques. Il convient d'examiner de près les questions d'équité ainsi que de durabilité effective de ces arrangements fonciers allant au-delà d'un projet donné.

Une question foncière ayant des ramifications plus lointaines est celle de la régénération et de la transformation des terres du plateau en champs agricoles, terres qui par le passé servaient de pâturages. Ces transformations sont rarement le résultat de la sédentarisation des communautés pastorales (dans la zone de l'étude) ou de demandes des éleveurs. Au-delà des régions géographiques étudiées, une bonne partie des transformations des zones pastorales en zones agricoles se fait également dans les dépressions, dans les zones où la nappe phréatique est élevée. Une grande partie représente les cultures maraichères de contre-saison, dans certains cas faisant participer la communauté des éleveurs et, dans d'autres, les agriculteurs se déplacent au nord dans ces régions utilisées traditionnellement comme pâturages de saison sèche par les éleveurs. La distinction est importante parce qu'elle évoque la question des droits fonciers traditionnels.

Les raisons expliquant cette transition dans l'utilisation des terres sont surtout liées aux aspects démographiques changeants dans les segments des éleveurs et des agriculteurs sédentaires. Les agriculteurs viennent s'installer, d'une part, à cause de la situation des groupes d'éleveurs, à savoir des taux d'accroissement de la population plus faibles, de l'importance des achats de céréales pour compenser les pratiques d'élevage et l'économie locale, et du manque de connaissances agricoles chez les éleveurs. Une autre raison que plusieurs spécialistes viennent de faire remarquer récemment est que les éleveurs connaissent à présent des problèmes de main-d'oeuvre et ont peut-être connu ce type de problèmes par le passé plus qu'ils ne l'ont compris. Les ramifications techniques et écologiques de cette transformation dans les utilisations des terres a été traitées ailleurs dans le présent rapport. Toutefois, le facteur régime foncier semble une autre

question qui minera la pérennité à long terme des activités de régénération des terres du GRN/APT.

### 5.2.2 Perception des participants

Le Projet de Galmi CARE a fourni une bonne possibilité de voir ce que les participants pensaient des activités du GRN/APT. L'équipe de l'étude pense que les attitudes et les perceptions des participants sont un indicateur utile de la situation qui existe ailleurs. Certaines des femmes plus âgées, peut-être à cause du regard qu'elles ont jeté depuis 20 ans sur les changements des ressources, anticipaient des bénéfices à long terme grâce à l'aménagement des ressources naturelles 40/. Les femmes plus jeunes parmi le groupe interviewé étaient moins expansives. Depuis la construction du barrage de 1980, les femmes plus âgées ont vu les avantages nutritionnels et financiers liés à la participation des ménages aux périmètres irrigués; peut-être que les femmes plus jeunes sont moins au courant ou prédominent dans d'autres ménages. Les femmes pensaient que les collines pouvaient en fin de compte devenir des terres agricoles arables. Mais leur accès en particulier à ces terres n'était pas clair pas plus que ne l'est le véritable potentiel productif de ces terres pour l'agriculture. Les femmes interviewées pensaient qu'elles pouvaient avoir accès à certaines de ces terres restaurées pour créer une coopérative de jardins.

Le projet de Galmi n'était pas en cours depuis assez longtemps (deux ans ou plus) pour que les agriculteurs (hommes ou femmes) remarquent des changements importants (moins d'argile) dans le système d'irrigation que les travaux d'aménagement du bassin versant sont supposés protéger. De fait, depuis que le projet a démarré, les possibilités d'irrigation ont été bien plus influencées par le manque de pluie pour remplir le barrage que la capacité du réservoir. Par ailleurs, l'humidité accrue des sols et de la végétation dans la zone du périmètre (venant du barrage) était clairement appréciée.

On a demandé aux femmes ce qu'elles avaient l'intention de faire à l'avenir une fois le projet terminé, si elles savaient comment elles allaient survivre sans le APT, si elles avaient plus d'investissements dans des activités mobilisatrices de revenus (certaines avaient des jardins individuels). Les femmes étaient pratiquement unanimes dans leurs réponses indiquant qu'elles avaient essayé chaque fois que possible d'investir dans l'achat de petits ruminants. Il convient de noter ici que le projet a comme l'un de ses objectifs la production et la récolte de fourrages. Actuellement, le pacage est interdit dans les régions réaménagées. C'est une correspondance intéressante entre l'objectif du projet et l'intention locale, et peut représenter une possibilité de promouvoir et d'encourager la maintenance post-projet.

---

40/ Les perceptions entre les participants hommes ne sont pas discutées dans le détail. Vu qu'ils représentent un petit pourcentage des participants dans les activités GRN/APT, leur participation et son impact sont traités ailleurs.

Les femmes ont indiqué qu'elles avaient abandonné la fabrication de calebasses depuis qu'elles avaient commencé à participer au projet. Elles ont dit que c'était un problème de temps. Les femmes ont réorganisé le travail ménager pour que les membres de la famille puissent aller travailler pour le GRN et s'occupent également des choses à faire à la maison. Le plus grand goulot d'étranglement semblait se présenter au moment de la plantation des arbres lorsque la demande de main-d'oeuvre familiale atteint son maximum. Toutefois, le travail continu d'entretien des terres récupérées ne sera probablement pas à aussi forte utilisation de main-d'oeuvre.

### 5.2.3 Reproductibilité et pérennité sociale

Les femmes représentent plus de 60 % de la main-d'oeuvre dans tous les projets visités. Les femmes interviewées dans le cadre du Projet CARE Galmi ont apporté des points de vue intéressants sur le problème de la reproductibilité et de la pérennité sociale. Elles n'avaient pas encore reçu d'avantages directs des ressources naturelles de leur travail autres que la possibilité d'utiliser des petites parcelles de terres dans un ravin en train d'être réaménagé près des pentes de collines protégées. Par ailleurs, toutes les femmes ont dit qu'elles avaient un grand besoin de ces aliments. Cela soulève la question de savoir, s'il n'y avait pas d'aide alimentaire, si les femmes seraient physiquement capables d'assurer l'entretien des travaux réalisés. Dans ce cas ainsi que dans d'autres, il semblait que certaines communautés souffraient « d'un déficit alimentaire structurel ».

La pérennité de l'activité GRN dépendra, dans certains cas, de l'impact des activités sur la production alimentaire ou les revenus, ou l'élargissement du champ d'action de la GRN pour y inclure des interventions plus directes sur les terres familiales utilisées. Les travaux publics qui ont des avantages dans le long terme, mais qui n'adressent pas la sécurité alimentaire locale dans le plus court terme (au-delà de la districution de APT), risquent de ne pas pouvoir se maintenir sans APT suite à une faible production alimentaire, à des liens mal développés sur les marchés locaux pour les céréales et à un faible pouvoir d'achat des ménages

## 5.3 Questions technologiques

Le savoir-faire technique et l'expérience sont les dénominateurs communs des organisations, des projets et du personnel réalisant actuellement des activités de restauration des ressources naturelles vivres-contre-travail. Aussi faut-il être modeste chaque fois qu'on cherche à évaluer cette dimension, surtout quand c'est après des visites aussi rapides. Mais, là aussi, c'est peut-être les contrastes entre les approches de projet plutôt qu'une connaissance détaillée des aspects technologiques de chacun qui est à l'origine de nombreuses des remarques faites ci-après.

### 5.3.1 Choix de la technique

Des systèmes très différents de méthodes de conservation du sol et de l'eau sont appliqués à des endroits analogues dans le cadre de projets différents. Dans les deux régions des projets de Galmi et de Salama, CARE est en train d'encourager l'utilisation de murs de pierres le long du contour des arbres plantés de chaque côté pour stopper les ruissellements d'eau le

long des pentes nues. Jusqu'à l'est de Galmi, dans l'Arrondissement de Madaoua, le projet de la Vallée de Tarka utilise un système de fossé avec des arbres plantés au centre, toujours dans le même but. Le Projet de Keita utilise la même technologie de fossé. Les deux systèmes sont à forte utilisation de main-d'oeuvre. Les murs de pierres sont construits à raison d'environ un mètre linéaire par jour et à une moyenne de 10 mètres entre les murs, représentant environ 900 mètres linéaires et/ou personne-jours par hectare. Le système de fossé utilise des fossés de 4 mètres de large avec 1 mètre entre, et 3 mètres entre les fossés, ce qui donne environ 660 fossés par hectare. Les fossés, selon le personnel du projet à Tarka et à Keita, sont construits au rythme d'environ 1 par jour, c'est-à-dire 660 personnes-jours par hectare aménagé.

Les pratiques CES/DRS à Galmi, dans la Vallée de Tarka et à Keita aident clairement à restaurer la couverture végétale. Il convient de noter qu'on ne sait pas vraiment si cette restauration de la couche herbacée (contrairement aux arbres plantés) est davantage le résultat des interdictions de pacage que des effets sur site liés aux méthodes de conservation des sols et de l'eau. A Galmi, il était évident que la protection joue un rôle important dans cette récupération de la végétation. Des observations de petites parcelles prises dans les zones aménagées où on ne pratiquait pas les CES/DRS montraient très peu voire aucune différence dans la couverture d'herbe. Cela implique que le même niveau de restauration de la végétation eut été possible avec des travaux moins intenses.

La technologie de creusement de fossés est plus efficace que les murs en pierres du point de vue stabilisation du site. Derrière les murs, même sur les sites aménagés il y a deux ans, on trouve très peu de sols accumulés, peut-être parce que les murs sont très poreux pour retenir les matériaux entraînés par l'érosion. Avec le système de fossés, il peut y avoir érosion accélérée pendant la première année vu que les sols sont dérangés, mais probablement que le sol déplacé finit dans les fossés, en dessous de chaque monticule. Le personnel de CARE prétend que l'impluvium entre les murs de pierre peut par la suite être cultivé. C'est une proposition douteuse vu l'état des plantes et du sol 41/. Des formules de compte rendu uniformisées, avec des mesures types, seraient très importantes pour faire des comparaisons utiles et arriver à prendre des décisions sur les choix de technologie.

### 5.3.2 Aspect économique et GRN/APT

Une question connexe liée au choix de la technologie est de savoir si en effet les mesures de traitement intensif sont nécessaires et justifiables du point de vue économique. Dans le monde entier, les projets de conservation des sols et de l'eau les plus réussis ont été ceux qui ont continuellement cherché à diminuer le coût général des investissements liés à la régénération des terres, surtout là où les terres vraiment marginales

---

41/ La présente équipe n'a pas pu vérifier les chiffres d'aménagement présentés et il semble qu'il existe encore de nombreuses distinctions et différences dans les comptes rendus, rendant difficiles les comparaisons.

étaient l'objectif même du projet. Dans certains cas, l'impact le moins cher et le plus grand pour la conservation des sols et de l'eau, et la régénération de la végétation peut se faire en protégeant simplement les sites du feu, d pacage et des cultures. Dans de nombreuses régions, il n'existe peut-être pas de vrais besoins d'investir dans des travaux de conservation des sols et de l'eau au-delà des pratiques de protection, car la nature marginale de la base des ressources est telle qu'il ne faudrait pas recommencer à l'exploiter, mais plutôt à s'en servir comme bassin versant.

Est-ce que, par exemple, le meilleur scénario prévu concernant les rendements soit de la technologie de fossé ou de mur en pierres, c'est-à-dire plus de fourrage, de bois de feu (provenant des plantations d'arbres récoltés sur un système de taillis) et l'impact du contrôle des eaux de ruissellement justifie les investissements? L'investissement de la main-d'oeuvre à elle seule pendant la première année utilisant la formule APT pour chacune des deux technologies dont il est question ci-dessus serait le suivant :

Murs en pierres : 900 personnes/jours @ 400 FCFA/jour = 360.000 FCFA/ha

Fossés : 660 personnes/jours @ 400 FCFA/jour = 264.000 FCFA/ha

Si l'on utilise les coûts estimés du PAM pour les rations, à savoir 1,91 dollar EU (PAM 1991a) ou 477 FCFA/jour pour calculer le montant effectivement investi par hectare, ces chiffres seraient encore plus importants. Si le projet devait payer des salaires en liquide au taux quotidien moyen actuel pour une main-d'oeuvre non qualifiée (environ 750 FCFA/jour) ou le SMIG (800 FCFA/jour), ces chiffres doubleraient 42/. Il convient également de noter qu'aucun de ces calculs ne tient compte « des coûts réels » de l'aide alimentaire, c'est-à-dire du prix versé aux agriculteurs des pays producteurs, du transport vers les pays bénéficiaires, des coûts à terme d'expédition et de manutention et des coûts liés à l'administration et à la gestion de ces programmes et projets.

S'il est souvent possible de pousser l'investissement face aux pratiques d'utilisation des terres pauvres en introduisant des enveloppes technologiques améliorées, il faut pourtant savoir qu'il y a une limite à ce qu'on peut faire. Il faut également se rendre compte que nombreuses de ces méthodes de conservation des sols et de l'eau exigent une forte main-d'oeuvre augmentant encore le coût de l'investissement (et dans le Sahel, les risques)

---

42/ Ces chiffres approximatifs donnent une idée de l'ordre de grandeur des besoins d'investissement nécessaires pour la régénération des terres au Niger. Prenons l'exemple suivant : 1 % des 35 millions d'hectares de terres arables dans le pays ont été dégradés et nécessitent un traitement, c'est-à-dire 350.000 ha. Au taux de 1.000 dollars/ha (en dessous des taux de CARE ou de Tarka/Keita mentionnés ci-dessus), les salaires tout seuls s'élèveraient à 350 millions de dollars. Pour une vue différente de cette analyse vitale des coûts/avantages, confère les travaux de Shaikh en annexe technique pour le PAAD ASDG II (USAID/Niger 1990), notant toutefois qu'il utilise des coûts plus faibles que la présente étude ainsi que d'autres (par exemple, Rochette, 1989).

pour l'agriculteur et pour la société en général. Ces investissements doivent soit être payés sur la place du marché ou compensés d'autres manières, par exemple la formule APT (incitations et subventions). Le fait de relier les effets en aval ou hors site de la dégradation des terres, qu'il soit physique (inondation ou envasement) ou social (arrivée des réfugiés des zones rurales dans les villes) peut aider un pays à faire une analyse significative des coûts/avantages des incitations à la conservation. Elle peut également permettre d'identifier les véritables bénéficiaires des travaux de conservation et une partie de la source des investissements nécessaires.

L'expérience APT au Niger se rapproche beaucoup des projets de travaux publics pour la régénération des terres apportant aliments et revenu au pauvre et à celui qui a faim. Une autre vision de l'aide alimentaire utilisée de manière réussie ailleurs est l'approche qui voit l'aide alimentaire comme un tampon contre les pertes de production de l'agriculteur suite à des efforts délibérés faits pour changer les pratiques d'utilisation des terres. Dans certains cas, l'aide alimentaire, pour compenser les échanges de production se justife car les altérations faites (par exemple, les terrasses) ont un effet négatif transitoire sur la production. Dans d'autres cas, la main-d'oeuvre nécessaire pour appliquer les nouvelles techniques puise dans le pool de main-d'oeuvre nécessaire généralement pour la production alimentaire. Dans d'autres cas encore, l'aide alimentaire est justifiée, tel que susmentionné, comme un investissement pour les améliorations apportées en aval. Elle peut également être offerte tout simplement comme assurance contre le risque lié aux nouvelles technologies de production proposées par le projet.

Il semble évident qu'il faut trouver des méthodes plus étendues et moins chères pour aménager les terres, même si de grandes quantités d'aliments pour APT restent disponibles. A cette équation, il convient également d'ajouter la question du rythme de la restauration. Il est peu probable que le rythme actuel des réalisations suive même de loin la vitesse à laquelle les terres se dégradent et les champs sont abandonnés. Dans le projet de Galmi, même le personnel dévoué de CARE n'a pu aménager que 500 ha ces cinq dernières années, dans une zone couvrant 4.700 ha.

Est-ce que les travaux de conservation des sols et de l'eau arrivent effectivement à contrôler l'érosion du vent dans les champs productifs? Probablement que non. Une plus grande attention doit être portée aux mesures de conservation des sols et de l'eau qui protègent les champs agricoles de l'érosion due au vent et à l'eau et des pertes de fertilité. On pourrait, par exemple, envisager d'insister davantage sur l'agriculture de conservation, par exemple, l'approche « Zai » ou « tassa » (micro-bassins) utilisée traditionnellement et encouragée par certains projets. D'autres mesures sont également nécessaires : agriculture sans sarclage, meilleur espacement entre les cultures, brise-vents, barrières vivantes, banques de fourrage sur des terres qui ne devraient pas être cultivées, engrais verts avec plantes grimpantes, culture intercalaire, fossés de terreaux, barrières de contrôle de l'érosion à base de plantes (telles qu'Andropogon à planter sur les digues de contour autour des champs et qui pourraient former la base d'un système de production fourragère « couper-et-emmener »). L'équipe n'a pas eu l'occasion de se pencher de manière plus détaillée sur l'utilisation

de ces techniques, mais il est un fait connu que nombreuses sont en train d'être mises à l'essai dans le cadre de projets de développement agricole sur l'ensemble du Niger. Une grande gamme de ces techniques ne sont pas utilisées dans les projets visités, nul doute parce qu'en partie elles compliqueraient l'approche additionnelle au GRN/APT signifiant une formule simplifiée de la distribution des travaux/paiement alimentaire et de son administration.

S'inscrivant parallèlement aux questions soulevées à propos des choix technologiques, vient la nécessité de modeler l'impact des augmentations progressives et marginales dans le contenu organique des sols ou la fertilité des sols sur les champs productifs et la production, ainsi que du point de vue vulnérabilité à la famine liée à la sécheresse. En ce qui concerne l'aménagement des bassins versants, il faut suivre l'eau. Pour les travaux de conservation des sols, il est logique de commencer sur les pentes supérieures d'un bassin versant, car il est capital de contrôler le ruissellement des eaux de pluie et de promouvoir l'infiltration pour éviter les dégâts liés aux inondations, à l'envasement et à l'érosion sur les parties inférieures de la zone. Mais que fait-on de la protection et de l'amélioration des champs productifs? Tout changement dans l'utilisation des terres visant à éviter les pressions exercées par la population (plus de champs/moins de fourrages) signifie moins de « nouvelles terres » pour l'agriculture et moins de fourrages pour ces zones, et par conséquent moins d'engrais pour les champs et une plus grande demande pour les résidus des cultures. Est-ce que les projets de gestion des ressources naturelles basés sur l'apport d'aliments ne devraient pas essayer d'enrayer cette spirale descendante de dégradation dans le cadre d'autres projets d'amélioration et de vulgarisation agricoles en place au Niger?

# 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il est difficile de justifier un aussi grand nombre de conclusions et de recommandations concernant les liens entre la gestion des ressources naturelles et l'aide alimentaire de programme sur la base d'une étude aussi brève. Mais là aussi la littérature existante sur le sujet n'est guère étoffée. L'équipe de l'étude sait bien que son travail représente une première tentative visant à cerner et à suivre ces liens.

En dépit de cette situation, l'équipe pense vivement qu'il existe des raisons suffisantes de croire à l'existence de problèmes graves tant du point de vue conception générale de ces projets que mise en oeuvre quotidienne. L'impact réel, le coût-efficacité et la pérennité représentent encore des buts lointains dans les projets utilisant la formule APT pour réaliser des travaux de gestion de ressources naturelles bien que, et ceci est important, il y aurait moyen de faire autrement.

Les conclusions et recommandations qui suivent sont présentées en fonction de leur pertinence face à des aspects particuliers des activités sectorielles. Nombreuses d'entre elles se chevauchent mais, aux fins de présentation, elles ont été ventilées ici. Tel que le lecteur le notera, des recommandations ne sont pas offertes pour chaque domaine discuté ci-après.

## 6.1 Questions de politiques

Plusieurs questions dont devraient tenir compte tant les bailleurs de fonds que les décideurs du pays bénéficiaire se présentent dans le contexte de cette étude.

### 6.1.1 Aide alimentaire : prérogative du bailleur de fonds ou choix du bénéficiaire

La législation générale autorisant l'aide alimentaire souligne la notion fondamentale qu'elle doit être un moyen transitoire permettant de répondre à un besoin de développement. Le but à long terme des projets d'aide alimentaire est de « faire en sorte qu'on puisse se retirer de la scène ». S'il existe de nombreuses raisons de penser que les réalisateurs de projets d'aide alimentaire sont sincères à cet égard, il faut savoir par contre que la nature de l'aide alimentaire elle-même soulève la question de savoir dans quelle mesure cela est réaliste. Généralement, l'aide alimentaire de projet vient soutenir des travaux qui ne peuvent pas se maintenir en l'absence d'aide alimentaire. Les bailleurs de fonds ont interêt à continuer à trouver des débouchés pour les aliments excédentaires et pour utiliser l'aide alimentaire comme un instrument politique bon marché.

La littérature actuelle sur ce sujet communique un sens de profonde préoccupation et de graves réserves face à l'aide alimentaire et à sa contribution au développement. De nombreux programmes de développement sont critiqués comme étant « dirigés par les intérêts des bailleurs de fonds » car, partiellement, les pays hôtes, surtout en Afrique subsaharienne, sont encore en train de mettre en place leurs capacités institutionnelles et de personnel nécessaires pour définir et guider leurs propres programmes de

développement. Les profonds changements au niveau de la gouvernance, de la réforme politique et de la conditionnalité de l'ajustement structurel sont en train d'avoir un impact sur les programmes d'assistance au développement. Dans de nombreux pays où se fait cette évolution, en particulier en Afrique subsaharienne, l'aide alimentaire reste un des grands éléments de la relation entre les bailleurs de fonds et les pays hôtes.

Les bénéfices très tangibles et directs pour les pays donateurs liés à la consommation des produits excédentaires par le biais de l'aide alimentaire et le pouvoir politique ainsi conféré demandent à être examinés sous le même angle critique. Des changements sont en train de se faire dans la manière dont on envisage le but, le rôle et l'applicabilité de l'aide alimentaire. Les résultats de la présente étude suggèrent que de tels changements doivent continuer.

**Recommandation** : Un effort délibéré et concerté de la part de la communauté des bailleurs de fonds en vue d'examiner ses propres motivations la poussant à apporter une aide alimentaire de projet constituerait un engagement significatif et parallèle aux changements macro dans les stratégies de développement socio-économique encouragés de manière aussi ardente chez les pays bénéficiaires.

Les gouvernements bénéficiaires sont aidés par les programmes d'aide alimentaire et en tirent des recettes. Ces 20 dernières années, l'aide alimentaire de projet a pris de plus en plus d'importance en Afrique subsaharienne et un plus grand nombre de bailleurs de fonds sont prêts à l'apporter, et le poids devient de plus en plus lourd pour les gouvernements hôtes. Il existe de forts parallèles entre l'aide alimentaire de projet et le dilemme que présente « l'approche de projet au développement » qui est devenu un thème pivot de la communauté de développement international. Ce dilemme mine les capacités des gouvernements à se donner leurs propres stratégies, politiques et programmes de développement national et submerge les capacités d'absorption pour les mises en oeuvre sur le terrain. Les essais de coordination entre bailleurs de fonds commencent tout juste à avoir un certain effet. Dans d'autres pays, ils perdent du terrain.

Au Niger, on assiste actuellement à une nette diminution des ressources et du financement de l'Etat, ce qui entraîne de réelles difficultés pour les représentants officiels du Gouvernement qui pourraient autrement résister à l'offre de l'aide alimentaire au regard des directives récentes de la politique sectorielle, à savoir les Principes directeurs. Evaluer de manière critique la contribution de l'aide alimentaire, dans notre cas la formule GRN/APT, qui cherche à donner à manger à ceux qui ont faim et à restaurer l'environnement dégradé, équivaudrait à « regarder dans la bouche d'un cheval qu'on vous a donné ».

**Recommandation**: Vu que la prolifération des projets et leur impact continueront probablement pendant quelque temps encore, et que la coordination entre bailleurs de fonds se fait lentement (confère discussion ci-après sur la coordination du secteur GRN), on recommande que le Gouvernement nigérien et ses partenaires donateurs cherchent à rationaliser la situation actuelle de l'aide alimentaire dans le pays en renforçant les capacités nationales nécessaires pour programmer et suivre les initiatives de

l'aide alimentaire. Une petite unité dont ce serait la mission pourrait être créée au sein du Ministère des Finances et du Plan.

### 6.1.2 GRN/APT et les Principes directeurs

Les projets réalisant des travaux de gestion des resources naturelles par le biais de l'APT viennent à l'encontre des priorités sectorielles stipulées dans les Principes directeurs qui soulignent la décision de promouvoir la participation populaire et le désengagement de l'Etat en tant qu'intervenant principal du financement du développement rural.

Le caractère essentiellement quantitatif des activités GRN/APT et l'urgence de restaurer les terres sur lesquelles se situent les sites du projet rappellent le débat des années passées sur la mesure dans laquelle le reboisement devrait être le fer de lance de la lutte contre la désertification. A l'époque, les inquiétudes quant aux plantations à grande échelle et les importants programmes de foresterie villageois commandités par l'Etat tenaient au fait qu'on se demandait s'il fallait effectivement planter des arbres ou alors créer les conditions qui encourageraient les habitants des zones rurales à aller planter. Il existe certains parallèles qui valent la peine qu'on y réfléchisse entre la situation d'alors et les efforts déterminés faits aujourd'hui pour réaliser les activités CES/DRS dans des projets utilisant des approches GRN/APT. Au regard de l'équipe de la présente étude, l'approche GRN/APT semble un retour vers les jours glorieux de « la lutte contre la désertification ».

**Recommandation** : Les autorités du secteur du Gouvernement nigérien et les bailleurs de fonds concernés devraient examiner attentivement les projets actuels GRN/APT et les méthodes de fonctionnement en se plaçant dans l'angle des priorités stipulées par les Principes directeurs (et avalisées par la communauté donatrice résidente).

Dans le même ordre d'idées, le troisième élément des Principes directeurs lié à la stratégie de sécurité alimentaire du Gouvernement nigérien est emphatique à propos de l'aide alimentaire. Il recommande :

- « Un retour le plus restrictif possible à l'aide alimentaire et à la distribution de vivres (gratuits ou contre travail) »'

- « L'injection de revenus de crédit dans le milieu rural sera par contre considérée comme un moyen priviligié pour permettre la transformation des systèmes de production et la diminution de la dépendance alimentaire des populations.

**Recommandation** : Là aussi, l'approche actuelle APT doit être soigneusement soupesée au regard de ces directives très explicites. Il s'agit également de voir si cette approche contribue effectivement à la sécurité alimentaire à long terme das les zones rurales du Niger.

### 6.1.3 La dégradation continue son cours

Malgré les millions de dollars investis dans des aliments utilisés pour restaurer les terres dans le cadre de l'approche GRN/APT, et les

milliers d'hectares aménagés, la présente équipe pense que ces travaux n'ont eu que peu d'impact sur le ralentissement du processus de dégradation, sans même vouloir parler de renverser le cours des choses. La décision apparente visant à insister sur l'investissement de ces ressources alimentaires dans des terres « communales » abandonnées ne permet guère de lutter contre la dégradation qui continue sur les champs et les terres agricoles de l'ensemble du pays. De fait, cela peut même donner l'illusion qu'on cherche à stopper la dégradation alors que le processus en fait continue, stimlée par les besoins alimentaire d'une population de plus en plus importante cherchant désespérément un moyen de survie sur une base de terres marginales qui ne cessent de s'étendre.

Les travaux actuels appliqués au concept de bassins versants, c'est-à-dire commencés au haut de la séquence topographique, sont la bonne formule. Si les activités GRN/APT doivent continuer sur ces terres communales dégradées (et l'équipe de l'étude pense que cela se justifie au vu des bénéfices en aval), il s'agit de trouver des techniques plus efficaces et moins onéreuses, nécessitant moins de main-d'oeuvre pour renforcer les impacts de ces projets sur l'ensemble du territoire national. L'approche, cependant, doit suivre la pente de l'eau et amplifier leur impact sur les terres productives situées au bas. Bien que cela puisse être un processus plus long, il a probablement plus de chance de se maintenir dans le temps.

Chacun de ces efforts doit être lié directement à une approche plus holistique qui englobe toute la gamme d'améliorations agricoles, agroforesterie, techniques de conservation du sol et de l'eau au niveau terrain en un programme de vulgarisation affirmatif et axé sur l'agriculture. Un impact significatif ne pourra être obtenu que si les agriculteurs eux-mêmes en grand nombre cherchent activement à enrayer et à changer le cours de la dégradation. Il sera également important d'améliorer l'offre de moyens agricoles et de crédit, et de renforcer les débouchés du marché. Nombreuses de ces approches sont déjà été éprouvées et utilisées dans le cadre d'autres projets réalisés dans le pays.

Dans certains cas, par exemple, lorsque les agriculteurs font face à des risques liés aux nouvelles technologies ou compromis venant des techniques de conservation du sol et de l'eau, on pourra envisager l'aide alimentaire comme une incitation possible pour éviter les difficultés ou permettre une sécurité alimentaire dans le court terme jusqu'à ce que les systèmes de production plus durables commencent à fonctionner. Il convient de noter cependant que, sur l'ensemble du Niger, il existe d'innombrables familles agricoles dont les terres sont simplement trop petites ou trop marginales pour que le système puisse véritablement se maintenir. Et tant qu'ils ne pourront pas se maintenir, on court un risque réel de voir l'approche actuelle simplement déplacer ailleurs les pressions et remettre à plus tard le dénouement final.

**Recommandation** : Il convient de trouver des traitements moins intensifs et à moins forte utilisation de main-d'oeuvre pour régénérer les terres des collines dégradées. Les projets actuels de grande envergure basés sur la distribution d'aliments devraient être restructurés pour vérifier que leurs efforts aillent de pair avec des pratiques agricoles durables sur les terres des bassins versants ciblés.

### 6.1.4 Terrains de parcours ou terres agricoles

Le présent document s'est déjà penché de façon approfondie sur les contradictions apparentes dans la décision visant à favoriser l'aménagement des terres agricoles par rapport aux terrains de parcours du Niger. Les travaux de restauration des terres GRN/APT pourraient bien ajouter, au lieu d'alléger, aux pressions exercées sur les pâturages dans les zones agropastorales et de transition. La protection des terres régénérées, l'imposition des systèmes fourragers « couper-et-emmener », ou la conversion d'anciens pâturages en terres agricoles limitent les superficies des terrains de parcours. Certains segments de la société (éleveurs et femmes) pourraient être désavantagés par ces approches, à moins que des contre-mesures ne soient prises (par exemple, amélioration des troupeaux et gestion des droits de pacage prescrits). La question est suffisamment grave, à l'avis de l'équipe de l'étude, pour conclure qu'elle mérite un examen attentif. Dans tous les cas, les projets GRN/APT n'aident pas à résoudre les conflits actuels avec les éleveurs du pays.

Vu les origines ethniques et politiques de ces conflits, il n'y aura pas de solution facile – certainement pas des solutions dépendant directement de la manière dont l'aide alimentaire est utilisée pour la gestion des ressources naturelles. Toutefois, plusieurs des projets visités prévoient d'étendre leurs activités plus au nord. L'on espère que ces projets verront le jour, bien qu'il convienne de noter que les efforts passés visant au développement rural des zones pastorales ont essayé maintes approches qui n'ont pas toujours réussi.

## 6.2 Questions de stratégie

Le CILSS a promulgué récemment une Charte de l'aide alimentaire dont les principes de base sont d'éviter le syndrome de dépendance et de chercher activement à avoir un processus davantage axé sur le développement. La section suivante envisage une partie de la stratégie liée à la manière dont on pourrait mieux diriger l'aide alimentaire vers les buts importants décrits dans des situations où on a décidé de continuer à l'utiliser.

### 6.2.1 L'aide alimentaire comme ressource de développement

L'aide alimentaire comme ressource de développement est mal comprise au Niger. On ne connait pas les coûts véritables de cette aide. D'une part, on a les coûts payés aux producteurs du pays donateur et les coûts d'expédition au port d'entrée du pays bénéficiaire. Généralement, ces coûts sont assumés par le bailleurs de fonds. Par ailleurs, on a les coûts de l'expédition interne, de la manutention des livraisons et de la distribution, ainsi que les frais administratifs des programmes eux-mêmes. De plus en plus, les pays bénéficiaires doivent absorber d'une manière ou d'une autre ces derniers coûts. Bien que les achats d'aliments de la part des bailleurs de fonds soient financés généralement à l'extérieur du budget de développement, les coûts d'expédition et autres frais administratifs puisent dans des crédits qui pourraient autrement être donnés au pays bénéficiaire sous forme de tranferts de liquidités ou assistance de projet.

Au niveau théorique, il existe très peu d'analyses sur le coût-avantage des interventions financées par APT, et aucune analyse n'a été faite en utilisant l'intégralité des coûts de l'aide alimentaire susmentionnés. En général, lorsque l'on utilise APT, on a l'impression que la main-d'oeuvre est plus importante qu'elle ne le serait si on payait comptant les ouvriers. Cela suggère que l'aide alimentaire est prise comme un acquis, condition qui représente un biais dans les situations de rapide évolution d'un effort de développement. D'autres personnes, notamment le personnel et les ouvriers sur le terrain, considèrent l'aide alimentaire comme une ressource de seconde classe. Même avec la meilleure des intentions, ils adoptent trop souvent des aberrations aux normes acceptées sur le jour de travail/tâche pour obtenir la ration alimentaire, augmentant encore ainsi les coûts d'investissement. Par ailleurs, s'il fallait payer la main-d'oeuvre au comptant, il y aurait des changements radicaux dans la manière dont les choses sont faites, et de nombreux projets ne seraient pas réalisés du tout.

**Recommandation** : Il est particulièrement important que le personnel nigérien se familiarise davantage avec toutes les implications du système d'aide alimentaire, tout particulièrement pour les projets APT. Il est impossible de mettre sur pied des programmes responsables d'aide alimentaire si on ne dispose pas d'une connaissance complète de tous les coûts liés à une telle aide. L'équipe de l'étude proposerait que le PAM/Niger, vu le rôle important qu'il joue dans les activités APT, réalise une série de séminaires et de formation et d'informaiton pour des Nigériens, et, dans certains cas, les expatriés, pour renforcer les compétences d'analyse des coûts-avantages des projets GRN/APT. Il convient également de faire des études individuelles de projets particuliers ou d'orientations générales des programmes (par exemple, l'amélioration GRN) pour déterminer les coûts par rapport à des pratiques ou résultats améliorés des projets.

### 6.2.2 Eviter des précédents regrettables

Les projets GRN/APT sont en train de créer des précédents regrettables que le pays aura du mal à changer par la suite, surtout en ce qui concerne la manière dont la population perçoit ces activités. S'agissant de : coûts d'investissement extrêmement élevés sur les terres marginales, notion selon laquelle la conservation des sols et de l'eau signifie aide alimentaire ou travail, efforts justes éphémères en vue d'une véritable participation, inéquité de l'approche main-d'oeuvre-clan et renforcement de l'opinion voulant que la régénération des terres entre dans les responsabilités de l'Etat.

### 6.2.3 Coordination

La nécessité de mieux coordonner le secteur des ressources naturelles a été reconnue comme une des grandes questions au Niger et ailleurs au Sahel. La situation en ce qui concerne GRN/APT est d'ailleurs la même – efforts non coordonnés sur l'ensemble du pays. La difficulté à réaliser ces projets qui s'étendent sur de grandes superficies devant être aménagées et qui demandent que soient distribuées toutes les années quantités massives d'aide alimentaire semble avoir freiné la communication et l'échange entre projets connexes.

Les projets GRN/APT sont rarement controversés dans les capitales des bailleurs de fonds du monde entier; ils nourrissent les gens et font verdoyer les campagnes. Il semble qu'ils aient été identifiés et approuvés avec moins de rigueur que d'autres initiatives financées par des monnaies fortes. Les projets APT partagent aussi les problèmes bien ancrés de l'approche-projets au développement que ceux des projets financés par liquidités : prolifération de projets, manque de coordination entre bailleurs de fonds, différents arrangements admnistratifs, différentes méthodologies de vulgarisation et divers niveaux de soutien technique.

L'expérience a montré que le besoin de coordination si souvent évoqué dans les cercles du développement reste un objectif bien ardu. La coordination peut et doit commencer par une plus grande communication entre projets analogues, menant ainsi à une certaine collaboration, et par la suite à une atmosphère plus appropriée à une authentique coordination.

**Recommandation** : L'analyse des activités GRN/APT devrait être ajoutée à l'ordre du jour actuel de la coordination entre bailleurs de fonds liée au développement du secteur au Niger. Vu l'analogie de leurs modèles, un échange d'expériences et de leçons apprises représenterait sans conteste un exercice utile pour tous ceux concernés.

## 6.3 Approches opérationnelles

Outre les questions de politiques et de stratégies à propos de GRN/APT, au niveau desquelles doivent intervenir les décideurs, il existe également un certain nombre de questions opérationnelles entrant dans le champ d'action et la durée des projets actuels.

### 6.3.1 Dissocier aide alimentaire et paiement

Un des aspects les plus troublants des projets visités est l'analogie de leur approche à l'utilisation de l'aide alimentaire. Presque tous ont choisi la même vieille approche, utilisée tant de fois et quelque peu paternaliste, à savoir les habitants locaux travaillent pour le projet et sont payés par des rations alimentaires. Cette approche se justifie peut-être au départ vu la longue histoire de l'aide alimentaire au Niger, mais il convient à présent d'essayer de nouvelles approches qui engagent mieux les habitants dans le cadre d'un effort de développement à caractère véritablement participatif et axé sur la résolution de problèmes. Les diverses options pourront être les suivantes : distribuer les aliments en fonction des besoins dans les villages participants sans tenir compte de la participation des ouvriers (initiative essayée par le projet GTZ dans le Département de Tillabéry); créer des banques alimentaires renouvelables, gérées par la communauté et lier la distribution des aliments à la poursuite commune des objectifs du projet et de la communauté (confèe Annexe C pour d'autres options). Créer un autonomie et une institution communautaire pour résoudre les problèmes est un but de développement qui relègue au deuxième rang les interventions physiques et qui leur survivra.

**Recommandation** : Le Gouvernement nigérien et ses partenaires donateurs devraient demander aux projets en cours de s'engager à diversifier leur approche à l'aide alimentaire. Ils devraient employer des spécialistes du

développement communautaire qui connaissent les besoins et les aspirations des zones rurales qui peuvent commencer et/ou faire avancer le dialogue concernant les futures options.

### 6.3.2 Participation authentique

Directement liées à la nécessité de reconsidérer les approches de l'aide alimentaire se trouvent les questions du renforcement de la participation populaire à la régénération des terres et à la conservation des sols et de l'eau. Les projets visités semblent un retour archaïque à un âge précédent surtout au vu des nombreux projets plus récents de GRN déployés activement sur l'ensemble du Niger. Là aussi, la nature essentiellement quantitative de ces activités GRN/APT semble avoir freiné leur évolution du point de vue mise à jour de la gestion des ressources naturelles dans le pays, tant du point de vue participation que progrès technique (confère discussion ci-après).

La clé à une approche véritablement participative au développement se trouve dans le programme de vulgarisation/communication adopté pour travailler avec la population cible. L'arrangement actuel et la mentalité liée à l'approche chantier ne semblent pas favoriser l'approche à caractère participatif. L'approche chantier a également des implications du point de vue perennité des interventions. En travaillant plus étroitement avec les habitants des zones rurales, les projets peuvent aider à rétablir le consensus communautaire sur les prescriptions d'utilisation qui seront nécessaires pour répondre aux coûts de maintenance à long terme des zones aménagées.

**Recommandation** : La main-d'oeuvre rurale du Niger est l'une des rares ressources du pays qui peut être utilisée en abondance. Pourtant il n'y a guère de sens à l'investir dans des activités mal conçues. Tout effort visant à s'assurer que les ouvriers deviennent des participants est capital pour la réussite future et l'adaptation du GRN/APT dans le pays.

### 6.3.3 Solide planification de l'utilisation des terres : un besoin pressant

Le secteur des ressources naturelles au Niger a grand besoin de solides capacités et outils pour la planification de l'utilisation des terres. La plupart des informations existantes ne sont plus à jour; peu d'informations sont disponibles ou comprises au niveau terrain. Cette situation a énormément influencé les activités GRN/APT. Il convient de répondre aux graves questions concernant leur champ d'action et niveau d'investissement. Est-ce que la nation peut se permettre, du point de vue stratégique et économique, d'investir 500 dollars par hectare dans des terres très dégradées, connaissant des limitations de ressources inhérentes? Tout nouvel essai de planification de l'utilisation des terres au Niger doit débuter par un travail de compilation des cartes et des études existantes.

Au niveau des projets en cours, les discussions entre participants concernant les problèmes et les possibilités liés à l'utilisation des terres seraient un bon point de départ pour renforcer la nature participative de GRN/APT. Par la suite, des accords collectifs au niveau communautaire visant

à adopter les pratiques d'utilisation actuelles tant sur les terres dégradées que les terres agricoles productives, afin de faire des évaluations réalistes des capacités des terres renforceront la pérennité de ces interventions.

**Recommandation** : Compiler les données et informations à jour sur l'utilisation et la capacité des terres devrait être une priorité à court terme pour le développement du secteur des ressources naturelles au Niger. Toutefois, cela prendra du temps. En attendant, on recommande que les projets en cours GRN/APT commencent des mini-exercices calqués sur le modèle gestion de terroir adopté actuellement dans le pays, visant à améliorer tant le choix des interventions que la participation authentique.

### 6.3.4 Insister sur la pérennité

Les coûts unitaires élevés des activités du GRN/APT restent une contrainte importante à la pérennité à long terme de ces interventions en tant que stratégie viable du développement sectoriel au Niger. La pérennité des activités actuelles peut être remise en question à partir de nombreux angles : social, institutionnel, écologique, technique et économique.

**Recommandation** : Vu que la question de la pérennité peut également être remise en question par l'incertitude même du court terme, les projets devraient adopter une approche très pragmatique. Il convient de prendre comme point de départ les aspects suivants parmi les objectifs tangibles liés à la pérennité de APT : prendre des arrangements pour la maintenance des zones aménagées existantes; mettre en place une plus grande capacité de suivi et d'évaluation conjointement avec des analyses du coût-avantage; créer des capacités locales de résolution des problèmes en organisant les participants du projet; et revitaliser la conservation des sols et de l'eau pour les volets expansion des terres agricoles entrant dans le cadre de projets existants.

## 6.4 Besoins techniques

Les techniques utilisées actuellement pour la gestion des ressources naturelles au Niger sont une nette évolution par rapport à l'opinion populaire prévalant à une époque voyant le reboisement comme solution à la dégradation. Le pays est au premier plan dans le Sahel du point de vue promotion et réalisation de technologies novatrices telles l'agroforesterie, la gestion des forêts naturelles, les pratiques améliorées d'agriculture en zone sèche, la conservation des sols et de l'eau et, plus récemment, la régénération naturelle, gérée par les agriculteurs, des voûtes des arbres protecteurs et productifs dans les champs agricoles. Malheureusement, trop peu de ces innovations ont trouvé une place dans les projets GRN/APT.

### 6.4.1 Choix technologiques

Les choix des traitements techniques pour la régénération des terres, utilisant APT au Niger, sont parmi ceux qui utilisent le plus de main-d'oeuvre dans le monde entier. Seules les terrasses pourraient demander une plus grande main-d'oeuvre. Il s'agit de comparer cela aux avantages incertains, que ce soit pour les fonctions de protection ou de production, qui devraient résulter de ces terres une fois qu'elles sont « restaurées ».

On a choisi les murs en pierres et les fossés car, selon plusieurs informants, ils sont considérés comme nécessitant moins de travail de maintenance. Les projets essaient de limiter la maintenance nécessaire de la part des gens dans le cadre de leurs interventions. Cela implique une résignation plutôt fataliste face à l'incapacité d'aider les habitants locaux à s'organiser eux-mêmes et à adopter les méthodes d'utilisation/conservation et les compromis compatibles avec les capacités des terres.

Une telle position est insoutenable, et il n'est pas possible d'accepter son résultat. Ce sont les gens qui devront en fin de compte résoudre ces situations. Ils le font tous les jours en répondant aux demandes de la vie commune en société. Ce qui est nécessaire est notamment une assistance pour traiter certaines régions (justifiable vu les coûts socio-écologiques hors site); le cadre administratif et de politiques qui fournira l'autorité nécessaire pour faire appliquer les décisions collectives ainsi que les moyens nécessaires pour augmenter leur propre productivité par le biais de l'investissement et de ses rendements sur les meilleures terres.

De nouvelles manières moins chères pour traiter les collines très dégradées et ralentir le ruissellement des eaux de pluie – dans le cadre des efforts de conservation – protégeant ainsi les fermes en plaine sont notamment :

- protection toute seule, ou conjointement avec une des possibilités données ci-après;
- travaux plus modestes de conservation des sols et de l'eau, par exemple fossé sur le flanc des collines ou terrasse de captage des eaux;
- moyens végétaux de protéger et de restaurer ces sites, notamment ensemencement direct d'espèces locales, cultures végétales de légumineuses, haies vivantes le long des contours, bandes végétales et cultures intercalaires étagées (Andropogon).

### 6.4.2 Il est capital de faire une analyse sur les coûts-avantages

Peu de faits existent montrant que quelqu'un a fait une analyse des coûts-avantages des différentes pratiques de conservation des sols et de l'eau utilisées actuellement par les projets GRN/ATP. Il devrait être relativement facile de rassembler les données sur la main-d'oeuvre vu les stipulations comptables liées aux distributions de l'aide alimentaire. Il sera probablement plus difficile d'estimer les avantages vu certaines des valeurs intangibles concernées. Il existe plusieurs études récentes dans d'autres pays en développement qui traitent des coûts et avantages hors site de l'érosion du sol.

**Recommandation** : Il convient de faire une analyse des coûts-avantages à tous les niveaux liés au GRN/APT au Niger : pour les interventions spécifiques et leurs résultats (niveau micro); pour envisager les diverses possibilités d'aménagement de la zone (niveau macro); et, au niveau programme, pour étudier le rôle et l'impact de APT comme option de stratégie du développement sectoriel. On recommande qu'un bailleur de fonds qui ne participe pas

actuellement à l'aide alimentaire commandite une telle étude. Au niveau du pays, améliorer les systèmes de suivi et d'évaluation devrait constituer le point de départ de la compilation des données essentielles à l'analyse. Il sera également nécessaire d'avoir un système amélioré d'archivage parallèlement à travail.

### 6.4.3 Recherche et démonstration

Le personnel au niveau de terrain n'était pas capable d'expliquer les origines technologiques des pratiques de conservation des sols et de l'eau qu'il utilisait. Les contrastes dans les technologies utilisées par divers projets travaillant sur le même terrain sont surprenants. Il sera important de faire d'autres travaux de recherche et de démonstration pour étayer la future technologie de conservation des sols et de l'eau au Niger.

**Recommandation** : Le domaine de la conservation des sols et de l'eau, de la restauration des terres et de l'amélioration des techniques agricoles est déjà bien connu au Niger. Comme point de départ, on pourrait demander aux grands projets de GRN/APT de financer conjointement l'élaboration de manuels à jour sur ces techniques. De toutes les manières, il faudrait intégrer de petits sites de démonstration aux activités du projet pouvant servir de laboratoire vivant et de site de formation pour le personnel et les participants. Il faut plus de parcelles témoins pour comparer les diverses techniques, tout notamment leur potentiel pour arriver à régénérer les terres par la seule protection. Des études de transport de sols simplifiées seraient préférable aux parcelles plus coûteuses pour l'érosion des sols et les eaux de ruissellement dans le but de juger de l'efficacité des techniques différentes. Les techniques de revégétation à faible coût, notamment l'ensemencement direct dans les zones très dégradées, devraient recevoir une attention prioritaire.

## 6.5 Etapes prochaines

En dépit de la priorité intrinsèque accordée aux « changements » dans la nature des projets de développement, les changements dans les approches, les techniques et les stratégies opérationnelles ne se font que lentement dans la communauté du développement. Chose guère surprenante. Il existe de nombreux intervenants, modèles, expériences et opinions pour déterminer ce qui devrait être fait, outre tous les faits et indices montrant que les approches actuelles ne réussissent pas. Une des répercussions les plus dérangeantes de l'approche « projet » est l'incapacité quasi institutionnalisée d'arriver à se mettre d'accord sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Il existe certains éléments de cette conditions qu'on peut voir aujourd'hui dans les projets APT au Niger.

Toutefois, les difficultés au niveau de l'aide alimentaire – et, si cette étude doit être prise au sérieux, avec le GRN/APT au Niger – ne font aucun doute. Bien que les conclusions et les recommandations ci-dessus indiquent un cours d'action, l'équipe pense en toute modestie professionnelle que cette étude de six semaines ne suffira pas pour guider de manière réaliste les actions futures. Dire autrement serait ne pas prende au sérieux la gravité des problèmes soulignés ici.

Les questions entourant l'aide alimentaire sont complexes, et la réthorique parfois très controversée. Au Niger, cependant, il y a moyen d'avoir un dialogue plus ciblé et continu sur l'aide alimentaire, dans ses rapports avec la gestion des ressources naturelles, vu le niveau d'échange collégial et cohésif qui existe déjà dans le secteur. Il s'agit de ne pas rater cette possibilité. Voici quelques idées suggérées à cet effet :

- Un forum ou un groupe de travail informel Gouvernement nigérien/ bailleurs de fonds pourrait être organisé pour se pencher sur les problèmes exprimés dans ce rapport ainsi que d'autres questions en vue de mettre en place un programme d'action. Le groupe pourrait commencer à revoir et à critiquer ce rapport, puis à décider quelles sont les choses importantes à faire si l'on veut améliorer les manières dont l'aide alimentaire est utilisée au Niger.

- Bien que l'USAID ne soit pas profondément engagé dans le GRN/APT, les Etats-Unis, par le biais de son aide alimentaire d'urgence et des contributions apportées au PAM, est le principal donateur d'aide alimentaire dans le pays. L'USAID/Niger aura les capacités et la motivation nécessaires pour traiter de certaines de ces questions vu son nouveau programme de prévention et d'allégement des catastrophes. La mission devrait réserver certaines des ressources de ce programme pour soutenir les travaux du groupe susmentionné.

- Les missions USAID en général devraient demander à l'AID/ Washington, et en particulier au Bureau des Aliments pour la Paix, des directives complémentaires sur « les véritables coûts » de l'aide alimentaire et les considérations en vue d'une programmation efficace de l'aide alimentaire.

- Le PAM est la principale organisation opérationnelle apportant les aliments utilisés par les projets APT liés aux ressources naturelles au Niger. Outre les recommandations spécifiques quant à son rôle, mentionné dans les sections ci-dessus, il devrait chercher un financement pour les besoins de soutien du programme afin de pouvoir contribuer au dialogue et à l'action qui seront nécessaires.

- Nombreuses des questions dans la Figure 1.1 de ce rapport, prises des termes de référence originaux de l'étude, n'ont pas reçu une réponse définitive et doivent continuer à être étudiées. Toutes n'ont pas besoin d'une réponse pour pouvoir commencer à nettement améliorer la connaissance et la compréhension du rôle et de l'importance de l'aide alimentaire pour la gestion des ressources naturelles au Niger. Parmi les domaines d'enquête les plus importants, on a notamment : la manière dont les gens perçoivent l'aide alimentaire et le APT en particulier, les aspects entravant des prescriptions connues de la gestion des ressources naturelles; les facteurs utilisés pour la conception et la planification des projets d'aide alimentaire et les techniques novatrices en vue d'utiliser l'aide alimentaire pour répondre aussi bien aux objectifs de sécurité alimentaire qu'à ceux du secteur des ressources naturelles.

# ANNEXE A

ANNEXE A

**TERMES DE REFERENCE**

Gestion des ressources naturelles et aide alimentaire de programme (c'est-à-dire de non-urgence): une analyse initiale des liens

## I. Objectif

L'objectif de l'étude d'APAP II décrite dans les présents termes de référence est de: (1) examiner et, dans la mesure du possible, établir les liens entre la gestion des ressources naturelles (GRN) et l'aide alimentaire de programme (AAP); et (2) étudier la pérennité des interventions de GRN exécutées avec l'AAP.

Les résultats auxquels cette étude devrait arriver sont les suivants: (1) évaluation quantitative et qualitative des changements, dans le temps, de l'environnement pour les régions de l'étude, avec une comparaison entre les sites AAP et les sites non-AAP; (2) conclusions sur le fait de savoir si des changements physiques liés au programme AAP (résultats quantitatifs) sont reconnus et internalisés par les habitants (résultats qualitatifs); et (3) identification de la manière dont les interventions du développement peuvent maximiser les objectifs tant de la GRN que de la AAP (ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas) quantitativement et aux yeux des habitants.

## II. Données générales

La plupart des études analytiques des programmes d'aide alimentaire examinent leurs impacts sur la performance macroéconomique, le contexte de politique, la nutrition et la consommation, les programmes du Gouvernement et des bailleurs de fonds, les revenus, l'emploi, le bien-être et/ou la production. Et pourtant dans toute cette gamme il n'y a pratiquement aucune mention de la relation qui existe entre l'aide alimentaire de programme et la gestion des ressources naturelles ou la dégradation/restauration de l'environnement en soi. Une attention importante a été accordée à la question de savoir si l'AAP crée une forme de désincitation importante à la production agricole. On n'a pas prêté attention au fait de savoir s'il fallait continuer une production sur les terres marginales dans les régions où de grandes quantités d'aide alimentaire sont fournies tous les ans et de savoir si l'existence de cette aide maintient les populations dans des régions où la base de ressources naturelles est et restera insuffisante pour soutenir tout juste le minimum de leurs besoins de production agricole dans le long terme. Cela est important car les stratégies de survie des exploitants agricoles (migrations saisonnières, activités non-agricoles, etc.) dans le cadre de telles conditions pourraient entrainer des revenus plus faibles dans le court terme augmentant ainsi leur vulnérabilité générale.

Une telle analyse ne tient pas non plus compte du fait que la dégradation des terres pourrait bien "aller vers le nord" vu la culture du mil et la concentration/transfert de la propriété des troupeaux de bétail plutôt que d'adopter l'opinion plus répandue voulant que la dégradation/désertification "va vers le sud".

De même, bien qu'il existe de nombreuses informations sur les programmes et conditions de la GRN au Niger, la littérature n'étudie pas de manière spécifique

dans quelle mesure l'AAP aurait pu contribuer soit à la dégradation soit à la restauration de l'environnement et de la base de ressources naturelles. Aussi ne peut-on que spéculer sans pouvoir se reposer sur des informations solides quant à la nature de ces relations. Sans cette connaissance, les bailleurs de fonds et le Gouvernement nigérien courent le risque de continuer des programmes de GRN et d'aide alimentaire qui ne se renforcent pas positivement. Cela ne veut pas dire que les programmes d'aide alimentaire ne peuvent pas coexister avec des programmes qui cherchent à améliorer la base de ressources naturelles de manière durable. En principe, l'aide alimentaire peut mener à de meilleurs programmes soutenant la gestion des ressources naturelles en augmentant les ressources financières pour de tels programmes ou en encourageant une meilleure utilisation des ressources augmentant ainsi que la production, les revenus et la consommation alimentaire. Par exemple, les programmes Aliments pour Travail (APT) sont une incitation utilisée de plus en plus souvent pour les projets de GRN. Dans le cadre de ces projets, les villageois effectuent des travaux de développement communautaire en échange de vivres. Cette incitation réussit surtout dans les villages connaissant un sous-emploi saisonnier et où on peut entreprendre des activités de conservation spécifiques. Ce programme peut motiver les gens à concourir à des projets de conservation surtout si la communauté dispose déjà d'institutions locales pouvant recruter la main-d'œuvre, identifier les tâches communautaires devant être entreprises, superviser les travaux et distribuer les aliments. Par contre il ne semble pas y avoir beaucoup d'exemples de programmes APT aboutissant à une GRN locale durable. L'équipe devrait envisager toute la gamme des programmes des bailleurs de fonds qui apportent des aliments aux villageois dans les régions étudiées et de voir quels sont les impacts vis-à-vis de la GRN.

Cette étude aura un caractère novateur cherchant à articuler la nature des liens GRN/AAP et la manière dont ces connaissances peuvent venir en aide aux praticiens de développement qui travaillent dans l'un ou dans ces deux domaines. En particulier, l'étude devrait fournir des directives pouvant être appliquées aux programmes des deux domaines.

## III. Termes de référence

### A. Vue d'ensemble conceptuelle de l'étude

L'interaction entre l'homme et l'environnement fournit essentiellement le cadre théorique des travaux entrepris dans le cadre des activités GRN et AAP. Le problème devant être étudié dans son sens le plus large peut être résumé ainsi: la présence des humains affecte leur environnement. Les résultats de cette présence peuvent être considérés négatifs, positifs ou neutres et peuvent varier suivant le niveau socio-économique de la partie concernée. Il convient d'éviter les effets négatifs. Aussi, la question au niveau de politiques liées à ce problème est-elle la suivante: comment la présence de l'homme entraîne-t-elle des changements dans l'environnement? Dans quelle mesure ces changements sont-ils positifs (pour améliorer le bien-être) et pour qui? Dans quelles mesure ces changements ont-ils entraîné des impacts négatifs sur la vie et le bien-être? Le champ d'action de cette étude est que l'assistance au développement est là pour provoquer, permettre ou encourager des adaptations positives à l'environnement. Cette assistance a-t-elle été efficace? A-t-elle pallié à d'autres impacts

négatifs de la présence de l'homme? A-t-elle encouragé et soutenu des adaptations positives? Les sujets intéressant la présente étude, la GRN et l'AAP, ont été des outils de l'assistance au développement visant à provoquer des adaptations environnementales positives. Dans quelle mesure cette assistance a-t-elle été efficace lorsqu'elle a été donnée dans la même région du projet? L'on espère que les réponses de l'équipe aux questions spécifiques données ci-après nous permettrons de mieux comprendre ces questions théoriques plus générales.

### B. Aspects/questions à traiter

Le chef d'équipe arrivera deux semaines avant les autres membres de l'équipe. Pendant cette période de deux semaines, il ou elle travaillera avec l'ADO et peut-être CARE pour réunir et analyser des données quantitatives nécessaires pour l'étude (statuts de l'environnement avant les interventions de développement tels écoulement des eaux de pluie, érosion, dévégétation, changements pédologiques/géomorphiques, changements d'occupations, etc) et des données qualitatives (étude des opinions sur les changements de l'environnement en général et dans les zones nous intéressant (zones d'utilisation de l'aide alimentaire).

En outre, il ou elle collectera des données qui permettront de répondre aux questions suivantes: (1) Quelle a été la superficie couverte par les projets d'aide alimentaire comparée à la superficie entière de l'étude? (2) Quelle quantité d'aide alimentaire a-t-on utilisé (moyenne annuelle); combien de personnes pense-t-on ont reçu une aide alimentaire et comment peut-on comparer ces chiffres aux moyennes de consommation alimentaire et au nombre d'habitants des zones étudiées? (3) Quels sont les intrants externes outre les aliments qui ont été fournis aux zones de l'étude? (4) Peut-on trouver un choix de sites couvrant diverses années-sites nouveaux, anciens et intermédiaires—tous au sein de la même zone environnementale? (5) Quels types d'évaluation de l'impact environnemental (et autres impacts) ont été faits par la FAO, CARE, le PAM, GTZ et d'autres pour leurs interventions liées à l'aide alimentaire dans la zone de Tahoua?

Lorsque les autres membres de l'équipe arriveront, les travaux pourront commencer pour les deux ensembles de questions suivantes:

1. <u>Explorer et, dans la mesure du possible, établir les liens entre la gestion des ressources naturelles (GRN) et l'aide alimentaire de programme (AAP)</u>: Dans les zones du Niger qui ont bénéficié de l'aide alimentaire la plus importante, dans quelle mesure y a-t-il eu dégradation et/ou restauration de l'environnement et de la base de ressources naturelles? Dans quelle mesure peut-on attribuer cette dégradation/restauration à l'aide alimentaire des bailleurs de fonds? Quels sont les effets des liens GRN/AAP sur les flux migratoires tant saisonniers que permanents? Quelle méthodologie peut-on utiliser pour explorer de manière rigoureuse les liens entre AAP et GRN?

2. <u>Examiner la pérennité des interventions GRN réalisées avec AAP</u>: Il existe une vaste expérience au Niger et ailleurs consistant à utiliser AAP pour demander aux gens de participer aux interventions de GRN. Est-ce que ce

travail a été suffisamment apprécié par les participants pour qu'ils soient prêts et en mesure de continuer le travail une fois que le programme AAP est terminé? Est-ce que AAP décourage la pérennité des programmes GRN dans le long terme? Que peut-on retirer des expériences où il faut répondre tant aux besoins alimentaires qu'aux besoins sur le plan GRN?

Cette étude étudiera également la nature des liens GRN/AAP en essayant de mieux comprendre les modes de décisions économiques et de migration des villageois. Les questions suivantes pourront être étudiées dans la mesure où elles seront utiles pour établir les liens entre les changements environnementaux et l'aide alimentaire pendant les visites de l'équipe sur le terrain:

(a) Les liens GRN/AAP et leur influence sur la prise de décision économique: Vu les réalités environnementales et de production dans les zones des pays qui ont reçu un maximum d'aide alimentaire, dans quelle mesure le cas échéant et comment devrait-on tenter une production agricole dans ces régions? Lorsque des techniques de GRN ne sont pas appliquées, quelles sont les contraintes qui empêchent les éventuels utilisateurs de les adopter? Quelles sont les autres activités rémunératrices disponibles ou adoptées par les villageois qui sont éventuellement plus rentables que la production agricole? Comment l'existence d'un programme d'aide alimentaire de non-urgence influence-t-elle la prise de décision économique des villageois? Comment les questions de GRN influencent-elles ce processus?

(b) Les liens GRN/AAP et leurs effets sur les flux migratoires: Dans quelle mesure l'existence des programmes AAP dans les zones de l'étude a fait que les habitants sont restés dans ces régions où la base de ressources naturelles ne peut pas les soutenir? Si ces habitants devaient partir, où iraient-ils?

Le champ d'action géographique de l'étude sera surtout les marges de cultures pluviales au nord. En particulier, l'étude répondra aux questions sus-mentionnées s'appliquant au département de Tillabéry et au département central de Tahoua. En répondant à ces questions, l'équipe utilisera plusieurs sources de données notamment les données collectées récemment par l'Institut international de recherches pour la politique alimentaire (IFPRI) dans le cadre d'une étude sur des travaux publics de sécurité alimentaire à forte utilisation de main-d'œuvre. En outre, l'équipe examinera certaines enquêtes faites récemment par le spécialiste social de l'USAID/Niger concernant la manière dont les villageois perçoivent l'aide alimentaire.

## C. Processus

Chacun des trois membres de l'équipe (expert de la gestion des ressources naturelles/chef d'équipe, expert de l'aide alimentaire et expert du développement communautaire) passera une semaine à Washington avant d'aller au Niger. Pendant cette semaine, l'équipe recevra une orientation de l'IFPRI concernant leur travail sur le terrain et prendra connaissance des données que IFPRI met à la disposition de l'équipe. L'expert de l'aide alimentaire devrait tout particulièrement consacrer le temps qu'il faut pour comprendre entièrement les données dégagées lors des travaux de terrain effectués récemment par l'IFPRI au

Niger. L'équipe devrait également revoir les travaux récents d'Asif Shaikh, surtout sa contribution à la publication de l'AID *Opportunities for Sustained Development*. L'équipe rencontrera les responsables de l'AID/Washington Ben Stoner, Mike McGahuey, Tim Resch, Al Smith (Responsable du Projets FEWS – il peut suggérer des contacts FEWS), Melanee Lowdermilk, Jerry Wolgin (ARF/ARTS), Patricia Rader (AFR/DP), Patrick Diskin (RD/EID/RAD), Mary Little (FHA/OFDA – Responsable du Projet pour l'activité d'allégement de la famine) et S. Bender (Département du développement régional et de l'environnement, Organisation des Etats américains – contacter Mary Little FHA/OFDA pour numéro de téléphone), D. Songer (FHA/FFP/AFR) pour discuter de toute expérience connexe de l'USAID en Afrique ainsi que des questions et aspects méthodologiques.

Le chef d'équipe/expert de la gestion des ressources naturelles passera en tout sept semaines au Niger. Il ou elle arrivera à Niamey aux alentours du 1er juillet 1992 pour réunir les informations et les sources de données nécessaires pour les besoins de l'équipe. Cela permettra à l'équipe d'utiliser plus efficacement son temps une fois que toute l'équipe est dans le pays. Les deux membres restants de l'équipe arriveront à Niamey aux alentours du 14 juillet 1992 pour environ cinq semaines. Les membres de l'équipe seront responsables de trouver leurs propres moyens de transport aussi bien à Niamey que sur le terrain. Ils passeront la première journée à rencontrer le personnel de la mission tout notamment les contacts à ADO, GDO et PROG. L'équipe passera ensuite plusieurs jours à Niamey pour rencontrer les représentants officiels du Gouvernement nigérien et d'autres bailleurs de fonds afin de réunir des informations. Il convient de profiter l'expérience des représentants officiels du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement et du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage. Ensuite l'équipe se déplacera dans les départements de Tillabéry et de Tahoua pour environ trois semaines pour interviewer les villageois, les représentants du Gouvernement nigérien et les bailleurs de fonds.

Après le travail sur le terrain, l'équipe consacrera le reste de son temps à rédiger le rapport en consultation avec l'ADO, conformément au calendrier donné ci-après (cf. "Rapports").

## IV. Personnel

Cet effort exigera une équipe de trois personnes dont chacun devrait être un expert de niveau supérieur dans son domaine respectif, avec une vaste expérience professionnelle du Sahel, au moins à un niveau maîtrise tel que spécifié ci-après, d'excellentes aptitudes à la rédaction et un niveau à la langue française correspondant au moins à un 3/3 FSI. Les qualifications et responsabilités spécifiques sont données ci-après:

<u>Chef d'équipe/expert en GRN</u>. Cette personne sera le chef d'équipe et l'expert en gestion des ressources naturelles. Elle sera chargée d'intégrer le travail de l'équipe pour rédiger un document ayant une bonne logique analytique. Il ou elle arrivera deux semaines avant les autres membres de l'équipe pour réunir les informations et les sources de données pouvant répondre aux besoins de l'équipe. Il ou elle sera le principal responsable chargé d'identifier les liens entre l'aide alimentaire et l'environnement et la dégradation/restauration de la gestion des ressources naturelles et devra se pencher sur la pérennité des

interventions GRN réalisées avec AAP. Le chef d'équipe doit être un expert éminent de la gestion des ressources naturelles disposant d'une vaste expérience des questions de GRN au Niger et au Sahel. Cette personne devrait avoir un diplôme de niveau avancé en foresterie internationale ou dans un autre domaine des sciences environnementales.

Expert de l'aide alimentaire. L'expert de l'aide alimentaire devrait bien connaitre les travaux faits récemment par l'IFPRI au Niger ainsi que dans des pays analogues sur l'ensemble de l'Afrique. Cette personne devrait bien connaitre les projets AAP réalisés par des OBP (par exemple CARE, etc) ainsi que par d'autres bailleurs de fonds de préférence au Niger ou ailleurs au Sahel. L'expert de l'aide alimentaire prêtera une attention particulière à la manière dont les données de l'IFPRI, les données des projets AAP et d'autres activités réalisées dans le pays peuvent être utilisées pour répondre aux questions sus-mentionnées en prêtant une attention particulière à la manière dont les liens GRN/AAP influencent la prise de décision économique. Cette personne devrait avoir un diplôme de niveau avancé dans un domaine des sciences sociales (économie, sociologie, anthropologie ou sciences politiques) ou de sciences physiques (géographie ou domaine connexe).

Expert du développement communautaire. L'expert du développement communautaire devrait avoir une vaste expérience du développement communautaire au Sahel, parler au moins une des langues locales prédominantes parlées dans la région de l'étude et avoir une expérience professionnelle des travaux liés à la gestion des ressources naturelles. Cet expert sera responsable d'examiner les effets des liens GRN/AAP sur les flux migratoires tant saisonniers que permanents. Il ou elle devra également chercher à comprendre les populations des questions sus-mentionnées. Cette personne devrait avoir un diplôme de niveau supérieur dans un domaine des sciences sociales.

Vu que les questions qu'examinera l'équipe sont liées entre elles, l'équipe doit travailler ensemble et partager les informations qui permettront à chaque membre de véritablement contribuer à l'étude. Le personnel ADO ainsi que le scientifique social PDO pourront travailler avec l'équipe du moins partiellement. On pourra également recruter une ou deux personnes locales qui pourront aider l'équipe tout au long d'APAP II. La décision concernant ces deux postes dépendra de la composition finale de l'équipe. En outre, CARE/Niger pourrait contribuer les services de son personnel de l'Unité de suivie de la recherche de politiques pendant les deux premières semaines du chef d'équipe dans le pays.

## V. Rapports

L'équipe présentera un plan de travail au responsable ADO trois à quatre jours après que l'équipe entière soit arrivée à Niamey. Deux jours après avoir terminé leurs travaux de terrain et une fois de retour à Niamey, l'équipe présentera un avant-projet de son rapport. L'équipe fera ensuite dix exemplaires de ce rapport qui sera discuté avec le responsable ADO et d'autres membres intéressés du personnel de la mission. L'équipe consacrera ensuite le restant de son temps dans le pays à achever la version finale de son rapport. Le rapport ne pourra être mis sous forme vraiment finale qu'après avoir obtenu les commentaires d'un chercheur de l'IFPRI qui a participé à l'étude récente AAP faite au Niger. Une fois le

rapport final approuvé par la mission, Abt Associates enverra à la mission 15 copies du rapport en anglais et 15 copies en français.

*Niveau d'effort*

Les termes de référence originaux préparés pour cette étude prévoyaient environ 22 personnes/semaines partagées entre les trois membres de l'équipe(chef d'équipe/spécialiste de la gestion des ressources naturelles, expert en aide alimentaire et expert du développement communautaire). Suite à une série de circonstances qui n'entraient pas dans le contrôle de ceux concernés, notamment des questions de disponibilité et d'engagement des membres choisis de l'équipe, des questions de sécurité dans le nord du pays près de la région de l'étude et du retard important pris par rapport à la date de démarrage effective, le niveau d'effort a été nettement diminué à environ 17 personnes/semaines, y compris le temps de déplacement.

Vu l'énorme complexité du travail, l'équipe ne trouve pas que cette diminution ait été particulièrement judicieuse en ce qui concerne sa capacité à remplir le mandat des termes de référence. Aussi bien les membres de l'équipe que divers informants professionnels trouvaient que pour véritablement saisir les relations causales en ce qui concerne les liens entre l'aide alimentaire de programme et la gestion des ressources naturelles, il aurait fallu faire une étude bien plus longue. L'on pourrait envisager une étude de ce type modelée selon un effort systématique fait pour suivre les activités du projet en fonction d'informations initiales complètes. Toutefois c'est au lecteur intéressé que revient le dernier jugement appuyé par l'utilité qu'il trouve dans le rapport qui suit.

101

# APPENDIX B

## APPENDIX B
## LIST OF PERSONS MET

**Washington, D.C.:**

Tim Resch, AID/AFR/ARTS
Mike McGahuey, AID/AFR/ARTS
Al Smith, FEWS Project Officer
Mary Little, FHA/OFDA
Stephen Bender, Dept. of Regional Development, OAS
Richard Record, Coordinator, Famine Mitigation/USDA/OICD/DRD/NRE
William Helin, Food and Voluntary Assistance Coord./USDA FSP
Charles Owubah, Food Aid and Forestry Specialist, FAM
Asif Shaikh, President, International Resources Group
Patrick Webb, Research Fellow, IFPRI

**Niamey, Niger:**

George Eaton, Director, USAID/Niger
Valerie Dickson-Horton, Deputy Director, USAID/Niger
Helen Soos, General Development Office, USAID/Niger
George Taylor, ANP Office, USAID/Niger
Gregg Baker, Program Economist, USAID/Niger
Moussa Saley, Program Specialist, USAID/Niger
Charles Kelly, Disaster Relief Unit, USAID/Niger
Ellen Taylor-Powell, Social Scientist, USAID/Niger
Meg Brown, ANP, USAID/Niger
Barry Rands, NRM Specialist, ANP, USAID/Niger
Hamadou Bourahima, NRM Specialist, ANP, USAID/Niger
Robin Wheeler, FEWS Field Representative, USAID/Niger
Dale Puffenburger, USAID technical assistant to SAP
Andres Ravelo, FEWS Design Team
Hunter Farnham, FEWS Design Team
Andrew Stancioff, Team Leader, USGS/AGRHYMET
Charles Tapp, Country Director, CARE/Niger
Mana Diakite, Regional ANR Specialist, CARE
Boubocar Diallo, Monitoring and Evaluation, CARE/Niger
Zakari Madougou, Coordinator ANR Programs, CARE/Niger
Susan Farnsworth, Deputy Director, CARE/Niger
M. Kponou, World Food Programme/Niger
Bettina Fuhrmann, UNDP
Phillipe Andenmattan, UNDP
Mark Powell, ILCA
Jeff Gray, Director, AFRICARE/Niger
Amy Wilson, APCD (Agriculture) Peace Corps
Pascale Alloke, Independent Social Scientist
Francis Mody, World Bank
Moustapha Soumaila, Former Minister of Plan

Terèse Keita, Independent Sociologist
Diouldé Laya, Directeur, CEALTO
Hadiza Djibo, Rural Sociologist
Thomas Price, Anthropologist
Mamadou Guiri
Marthe Diarra, Sociologist, IRSH
Abdourachman Mahamadou
Peter Bloch, Land Tenure Center, Univ. of Wisconsin at Madison
Mounkaila Goumandakoye, Directeur de l'Environnement, MHE
Adamou Abdou, Directeur Adjoint de l'Environnement, MHE
Karsten Tolle, CTP, Programme de Mesures Anti-Erosives (PMAE)

**Ouallam Arrondisement:**

Namata Seidou, Sous-Prefet
Issa Seydou, Secretaire du Plan
Halamou Bourakche, Alphabetisation
Issa Soumana, USRC
Kano Issaka, Secretaire Agriculture et Elevage
Souleymane Liman, Agriculture
Hachimi Boubacar, Correspondent de Presse
Salifou Moussa, Elevage
Ramatou Aboubakar, Assistante Sociale
Villagers of Tondikiwindi

**Filingue Arrondisement:**

Garba Djibo, Responsable Volet G.R., Projet PMAE
Wolfgang Schwinn, Asistant Technique, Projet PMAE
Rahaman Brande, Conseiller Forestier, Projet PMAE
Villagers of Toukounous

**CARE Galmi Project:**

Ide Issafou, Directeur du Projet
Sanda Harouna, Agent Genie Rural
Madou Gapto, OPVN Stock Manager
Sani Soumaila, Site Foreman
Women of Guidan Koudidi and Sabon Kare

**Projet Basse Vallee de la Tarka:**

Daddy Mahaman Sabiou, Director
Issa Sadou, Technical Support Coordinator
Goumar Alhadi, Agent Genie Rural
Issifou Boube Tawaye, Agent Genie Rural

**CARE SALAMA Project:**

Al Mansour Souleymane, Chief of Environmental Service
Zezi Dade Moutari, Representative of the Ministry of Plan

**Keita Project:**

Hachimou Sidibe, Technical Director
Abdou Hassan, Chief of Environmental Service
Giovanni Simonelli, Director M & E

# ANNEXE C

## UTILISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE - MATRICE RECAPITULATIVE

| Description | Avantages | Inconvénients | Autres remarques |
|---|---|---|---|
| **1. Aide alimentaire pour accroître la production alimentaire** | | | |
| 1.1 Aliments pour Travail (APT) pour l'infrastructure agricole (barrages, irrigation, pistes agricoles). | • Elle peut être ciblée vers les pauvres;<br>• Elle remplace la distribution gratuite des aliments;<br>• Désincitation aux faibles prix;<br>• Attirante pour les femmes. | • Désincitations aux prix et autres désincitations agricoles se présentent s'il y a trop d'aliments ou si elle est mal gérée. | • APT peut être difficile en Afrique suite aux besoins technologiques/de gestion et à cause de la population dispersée;<br>• Le mieux c'est de l'intégrer à des projets plus globaux;<br>• Les facteurs saisonniers sont importants pour éviter les désincitations. |
| 1.2 Aliments pour attirer la main-d'œuvre (vers des régions reculées ou peu attirantes). | • Les aliments sont souvent nécessaires dans les régions éloignées. | • Peut devenir un "trou sans fond";<br>• L'approvisionnement vers les sites reculés peut être onéreux. | • Les agriculteurs ne devrait pas être éloignés de leurs fermes pendant les intenses périodes agricoles;<br>• Il est crucial d'avoir un système de livraison fiable. |
| 1.3 Aliments pour réinstallation (de zones surpeuplées, pour les travailleurs manuels et les réfugiés). | • Donne une sécurité alimentaire initiale à ceux qui s'installent;<br>• Rend l'installation moins risquée;<br>• Peut être limité dans le temps. | • Les installations et réinstallations peuvent être des politiques controversées. | • Un approvisionnement fiable sera important pour la population dépendante. |
| 1.4 Aliments pour que les terres puissent être mises en jachère (lorsqu'il y a sur-culture). | • Peut-être une utilisation environnementale importante. | • D'autres solutions à long terme sont nécessaires, aussi faut-il d'autres moyens. | • Il n'y a pas d'expériences au niveau de cette utilisation. |
| 1.5 Aliments contre semences (nouvelles variétés ou post-famine). | • Convient aux situations après urgence. | • L'administration peut être compliquée. | • Cela a déjà été fait (par exemple par CARE en Ethiopie). |
| 1.6 Aliments pour l'industrie laitière (beurre fondu comme intrant pour les fournitures de lait liquide) | • Il existe déjà beaucoup d'expérience;<br>• La production laitière peut aider les petits agriculteurs. | • Est-ce que les opérations laitières représentent la meilleure utilisation des ressources agricoles?<br>• La consommation de lait dans les fermes doit être diminuée. | • Il existe déjà une vaste expérience (Opération Flood en Inde, mais pas de participation des OVP). |

## UTILISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE - MATRICE RECAPITULATIVE

| Description | Avantages | Inconvénients | Autres remarques |
|---|---|---|---|
| 1.7 Aliments pour l'élevage (par exemple, diminution des stocks, fourrage) | • C'est peut-être la seule manière d'aider les éleveurs. | • Les aliments pour bétail sont à présent autorisés par les bailleurs de fonds. | • Le PAM avait des projets dans les années 60. |
| 1.8 Aliments pour conservation des sols (aliments comme salaire, comme compensation ou incitation). | • On s'attaque ainsi à un des grands problèmes dans de nombreux pays. | • Cela peut entrainer une dépendance dans de mauvaises circonstances;<br>• Cela peut également entraîner une désincitation des prix. | • Le PAM a énormément participé (par exemple en Ethiopie). |
| 1.9 Aliments comme assurance contre le risque (pour permettre aux agriculteurs de faire des essais). | • Il ne faudra peut-être pas de distribution effective évitant ainsi les coûts logistiques et les désincitations. | • Difficile du point de vue administratif;<br>• Aucun impact nutritionnel s'il n'y a pas de distribution. | • Cette idée a été très discutée mais peu essayée. |

**2. Aide alimentaire pour la stabilité des fournitures alimentaires**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2.1 Aliments pour démarrer ou réalimenter les réserves céréalières. | • Les réserves céréalières peuvent remplir un certain nombre de fonctions importantes simultanément. | • Les réserves sont chères;<br>• Elles ont également besoin d'un niveau élevé de stockage/gestion. | • Il faut un haut niveau de coordination Gouvernement/bailleurs de fonds. |
| 2.2 Aliments pour banques alimentaires communautaires/ villageoises. | • En cas d'urgence, les réserves sont sur place.<br>• Il faut un niveau élevé de participation locale. | • A besoin d'autres intrants, notamment de formation.<br>• Il existe un danger de contrôle par les élites locales. | • Donations directes, échanges ou monétisation pourraient être utilisés;<br>• CARE a une proposition pour une banque villageoise au Kenya. |
| 2.3 Aliments pour fonds alimentaires locaux. | • Cela peut déboucher sur une opération renouvelable. | • Le contrôle des aliments pourrait être difficile. | • Cela peut aider à répondre rapidement à des besoins locaux urgents. |
| 2.4 Aliments pour le développement du marché (par exemple, routes d'accès, installations de marchés). | • De bons marchés représentent le véritable mécanisme de la sécurité alimentaire. | • L'accroissement des cultures commerciales n'est pas toujours souhaitable. | • Les marchés alimentaires locaux sont très développés en Afrique;<br>• Si le système de marché n'est pas bon il ne faut pas le soutenir. |

## UTILISATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE - MATRICE RECAPITULATIVE

| Description | Avantages | Inconvénients | Autres remarques |
|---|---|---|---|
| **3. Aide alimentaire pour l'accès aux fournitures alimentaires** | | | |
| 3.1 Aliments pour alimentation/ nutrition (urgence, institution, APT). | • Ciblage direct des pauvres;<br>• Il devrait y avoir peu d'effets de désincitation. | • La plupart des critiques traditionnelles de l'aide alimentaire s'appliquent;<br>• Il peut être difficile de se retirer. | • La gestion alimentaire peut venir à bout de nombreuses difficultés;<br>• On est en train d'abandonner cette utilisation de l'aide alimentaire par les bailleurs de fonds. |
| 3.2 Aliments comme transfert de revenus (aliments pour augmenter le niveau de vie). | • Les bénéficiaires ont une plus grande liberté dans l'utilisation de leurs propres ressources;<br>• L'utilisation des filières du marché peut minimiser la participation des OVP à la logistique. | • Il peut y avoir effet de désincitation des prix;<br>• L'impact nutritionnel ne peut pas être garanti. | • Cette approche est encore en train d'évoluer;<br>• Les filières de marché ont également des applications dans les utilisations traditionnelles (par exemple aliments pour travail—1.1 et programmes nutritionnels—3.1). |
| 3.3 Aliments pour mobilisation de revenus (un intrant pour le développement d'entreprise). | • Permettre aux gens de gagner plus d'argent pour acheter de la nourriture;<br>• Aide l'entreprise privée. | • Il n'y a pas encore beaucoup d'expérience;<br>• L'impact nutritionnel ne peut pas être garanti. | • Les aliments au Titre I peuvent être utilisés pour des prêts aux petites entreprises (Section 108);<br>• Un engagement multi-année est nécessaire. |
| 3.4 Aliments dans le cadre des politiques d'ajustement structurel (aide visant les groupes vulnérables). | • Cela place l'aide alimentaire dans le contexte national de politiques;<br>• Elle peut être temporaire par nature. | • Les politiques d'ajustement structurel peuvent être controversées. | • La coordination des bailleurs de fonds est cruciale;<br>• Les OVP pourraient se raccrocher au contexte de politiques sans forcément une participation entière au programme FMI. |
| 3.5 Aliments pour formation professionnelle (assistance aux écoles, institutions, formation des adultes, formation agricole). | • Un aspect très fondamental du développement est soutenu. | • Danger qu'elle se substitue simplement aux ressources de l'Etat;<br>• Les résultats peuvent être difficiles à quantifier. | • Bénéficie du soutien des bailleurs de fonds;<br>• Des fonds de contrepartie peuvent être générés;<br>• Un engagement à long terme est nécessaire. |