



Coup d'oeil sur l'agriculture et les politiques agricoles au Niger

Le Niger a fait la une de l'actualité en 2023 suite aux soubresauts politiques que l'on connaît. Si l'incertitude domine quant à l'avenir des politiques publiques mises en œuvre depuis une dizaine d'années, il a semblé utile de dresser un bilan des interventions publiques dans le premier secteur économique du pays : l'agriculture (élevage compris). Cette synthèse est l'occasion de souligner la singularité de ce pays d'agriculteurs et d'éleveurs vivant aux portes du désert entre mobilité et sédentarité. On présente généralement le Niger comme un pays abonné aux dernières places des classements internationaux, que ce soit en matière de pauvreté, d'IDH, de scolarisation, de taux d'urbanisation, de croissance démographique, de volumes de précipitations etc. Mais, malgré ces réalités, on oublie parfois que les paysans, les éleveurs Nigériens et leurs OP ont développé des capacités de résilience étonnantes et des techniques d'agriculture « climato-intelligentes » parfois très avancées. C'est ainsi que, en dépit de conditions de vie très difficiles, le pays s'affiche par exemple comme un des plus gros producteurs de bétail, de lait, d'oignon ou de niébé de toute l'Afrique de l'Ouest. C'est aussi un pays où l'agriculture familiale a contribué à reverdir 5 millions d'ha en voie de désertification depuis les années 1970. Face à des défis considérables et sans beaucoup de moyens, l'État et ses partenaires ont cherché à déployer ces dernières années des politiques agricoles parfois ambitieuses, avec plus ou moins de succès.

Généralités sur le Niger

Un contexte politique et sécuritaire fragile. L'histoire politique du Niger est marquée par une instabilité chronique et des crises à répétition depuis l'indépendance. Il y a eu cinq coups d'État depuis l'indépendance du pays en 1960, ainsi qu'un soulèvement touareg. Depuis 2010, le pays semblait avoir regagné une stabilité mais les événements de l'année 2023 sont venus faire resurgir des fragilités. La population est composée de dix ethnies, les Haoussas, les Sonraï-zarmas, les touaregs et les peuls étant les plus représentés. Les rivalités entre éleveurs et agriculteurs sont très anciennes et tendent à s'amplifier sous l'effet de l'extension du front agricole, de l'urbanisation, de la raréfaction des pluies et des espaces de pâturage, et des transferts de propriété vers les sédentaires. Les deux principaux systèmes de production agricole – la production pluviale (et irriguée) de céréales et l'élevage pastoral – se retrouvent de plus en plus en concurrence pour les mêmes ressources en terre et en eau, ce qui peut donner lieu à des explosions de violence. Le Niger est également entouré de pays exposés à diverses formes d'insécurité, potentiellement contagieuse au-delà de leurs frontières (Bénin, Burkina Faso, Libye, Mali, Nigéria, Tchad). On voit se multiplier les activités des groupes armés non étatiques (GANE) telles que les enlèvements et les attaques meurtrières, souvent ciblées contre des populations dans la zone des trois frontières (Tillabéri et Tahoua), dans le bassin du Lac Tchad (région de Diffa) et dans la région de Maradi. Environ 665 000 déplacés forcés ont été enregistrés au Niger depuis le début de l'année 2023 (OCHA mars 2023), après avoir dépassé le chiffre de 700 000 personnes les années antérieures.

Une population très jeune, principalement rurale, peu instruite et en plein boom. Les femmes Nigériennes ont en moyenne sept enfants. La croissance démographique au Niger est de près de 4% par an, ce qui constitue l'un des taux les plus élevés au monde (3,78% en 2022, Banque mondiale). La croissance démographique exerce une forte pression sur les ressources limitées que sont l'eau et les terres fertiles. Le « front agricole », c'est-à-dire l'espace des terres mises en culture, avance inexorablement et empiète sur l'espace dédié au pâturage, ce qui donne inévitablement lieu à des conflits. Avec un tel taux de croissance démographique, il est estimé que le Niger pourrait devenir le pays le plus peuplé de la CEDEAO après le Nigéria d'ici 2100 (Goïta et Frison, 2020). En conséquence, la population est très jeune (environ 50% des habitants ont moins de 15 ans). La grande majorité de la population vit dans les zones rurales (83%) et dans le sud du pays (zones soudanienne et sahélienne). Plus de 50% des enfants ne sont pas scolarisés et l'analphabétisme est très important (même s'il recule) : seuls 20 % des Nigériens de plus de 15 ans savent lire et écrire (et 27 % des moins de 15 ans) (Connan et Sada, 2019). Le niveau d'urbanisation est particulièrement faible même si là aussi les choses évoluent. En 2018, la population urbaine représentait 16 % de la population totale et augmentait au rythme de 6 % par an (Club du Sahel, 2020)

1960	4 millions
1990	8 millions
2020	22 millions
2050	80 millions ?
2100	200 millions ?

Un pays aux trois quarts désertique. Le Niger est l'un des pays les plus vastes et des plus arides de l'Afrique de l'Ouest. Environ 80 % du territoire de ce pays sans littoral se trouve dans le désert du Sahara. La majorité des 26,2 millions (en 2022) de Nigériennes et Nigériens vit ainsi dans les régions du Sud et de l'Ouest propices à l'agriculture. L'essentiel de la population nigérienne est concentré sur cette bande de terre ne dépassant pas le tiers du territoire, dans les zones sahélo-saharienne, sahélienne et sahélo-soudanienne. Son climat est de façon générale très aride, même si le Fleuve Niger, principale ressource hydrographique, les lacs permanents, les rivières semi-permanentes, les vallées, les cuvettes et les dallols contribuent de manière significative au développement des activités agricoles, pastorales et halieutiques.

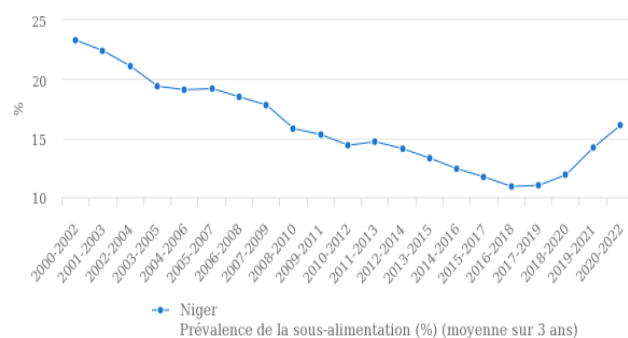
Zone saharienne	74%	200 mm	Désertique
Zone saharienne-sahélienne	18%	200-400 mm	Pastorale (traditionnellement mais de plus en plus agropastorale avec la translation des isohyètes et la remontée du front agricole)
zone sahélo-soudanienne	7%	400 et 600 mm	Agropastorale
Zone soudanienne	1%	plus de 600 mm	Agricole

Une économie largement informelle. L'économie au Niger est peu diversifiée, et reste dominée par l'agriculture pluviale. Les activités agropastorales demeurent la principale source d'emplois et de revenus pour plus de 87% de la population. Elles représentent 45,2% du PIB national et la seconde source de recettes d'exportation après les industries extractives. Ces activités sont fortement dépendantes des aléas climatiques. On observe depuis quelques années une activité minière et pétrolière accrue qui contribue à une bonne croissance tout en générant peu de liens avec le reste des activités économiques. Il existe très peu d'entreprises privées nationales ou étrangères, en dehors des secteurs pétrolier et minier. L'économie formelle est loin d'être en mesure d'absorber le boom de la main d'oeuvre. Par conséquent, une part écrasante de celle-ci est engagée dans le secteur informel, qui échappe en partie aux services de l'État. Les exportations agricoles sont importantes et concernent principalement l'oignon (vers les pays côtiers, la Côte d'Ivoire et le Ghana) et le Niébé (principalement vers le Nigéria). Avec un PIB d'environ 15 milliards USD, une économie largement informelle et une population très pauvre, les ressources fiscales nationales sont limitées (9,8 % du PIB selon l'OCDE, 2020) et la « force de frappe » des services de l'État très insuffisante. Pourtant le Niger est l'un des rares pays d'Afrique qui consacre environ 10 % de son budget annuel à l'agriculture et au développement rural, en accord avec la déclaration de Maputo (Goïta et Frison, 2020). Si certains s'en vantent, d'autres déplorent un investissement public sans proportion avec les enjeux du secteur et de la nation.

Un niveau de pauvreté très élevé mais en recul. Malgré les efforts réalisés et les bons résultats obtenus en matière de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, le niveau de pauvreté reste élevé, à plus de 40 % (44 % en 2023 selon la Banque mondiale). Rappelons qu'il a quasiment été divisé par deux depuis les années

1990 où les scores pouvaient s'approcher des 80 %. Il est reparti à la hausse depuis 2019. Année après année, le Niger continue d'atteindre les dernières places du classement IDH (189/191). Le taux de malnutrition chronique est le plus élevé de toute la région (43,5%) selon la dernière enquête SMART de 2022. Selon le PAM, environ 20 % de la population ne peut satisfaire à ses besoins alimentaires, et ce chiffre passe à 30 % en période de soudure. Entre 2019 et 2022, le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire a fortement augmenté passant de 2,3 millions de personnes à 3,7 millions de personnes (dont 2 millions d'enfants). En 2023, le cadre harmonisé recensait 4,3 millions de personnes dans le besoin. La situation est particulièrement alarmante pour les régions de Tillabéri et Diffa qui sont à la fois en proie à la sécheresse et au conflit, et dont environ un quart de la population est en insécurité alimentaire (24% pour Diffa et 29% pour Tillabéri).

Prévalence de la sous-alimentation (%) (moyenne sur 3 ans)



Source : FAOSTAT (oct.13, 2023)

Une situation de dépendance alimentaire qui s'accroît. Le Niger a une balance commerciale alimentaire négative, qui s'aggrave. Les importations de denrées alimentaires ne cessent d'augmenter, quintuplant entre 1997 et 2017, passant de 106 à 520 millions d'USD. Les ménages consomment principalement de l'huile de palme venue d'Asie (alors que le Niger était autrefois exportateur d'arachide), du riz à 75 % importé, des produits laitiers issus de poudre de lait importée. Les exportations de produits alimentaires ont également augmenté au cours de cette période, mais ne suffisent pas à combler l'écart qui se creuse, en passant de 51 millions à 171 millions d'USD. La valeur des importations alimentaires par rapport aux exportations totales de marchandises (27% entre 2011 et 2013) est en hausse. Les exportations issues de l'agriculture et de l'élevage sont en baisse et représentaient environ 11% des exportations totales en 2016. La fermeture des frontières du Nigéria en 2019 et la dévaluation de la Naira ont eu des répercussions négatives sur les marchés intérieurs du Niger (niébé, souchet, sésame, arachide, bétail, maïs) (ECDPM 2021).

La fiabilité des chiffres en question. Les données (statistiques économiques et sociales à jour, recensements réguliers, etc.) représentent un enjeu considérable pour piloter les politiques publiques, négocier des financements, assurer la sécurité alimentaire des populations. Dans un pays comme le Niger où l'économie informelle domine largement et où les services de l'État manquent de moyens il est particulièrement difficile de collecter des données fiables. Des progrès ont été accomplis, notamment dans le domaine de l'évaluation de la situation alimentaire (au travers du « cadre harmonisé »), mais de nombreux chiffres avancés dans la littérature doivent être traités avec précaution.

Un pays dépendant de l'aide au développement. En 2011, l'aide programmable au pays était de 386 millions d'USD, elle a connu un maximum de 977 millions d'USD en 2017, et a baissé à 615 millions d'USD en 2019 (FIDA 2021). Selon les années, ces chiffres peuvent représenter plus de 40 % du budget de l'État. La Banque mondiale et l'Union européenne sont les principaux bailleurs de fonds, suivis par les États-Unis et la France. L'aide à l'agriculture et au développement rural a atteint une moyenne de 76,3 millions d'USD pour la période 2011-2013 et a plus que triplé pour la période 2014-2016, avec 269,3 millions d'USD (environ 40% du volume total de l'aide programmable au pays pour la période 2014-2016). Il y aurait 6000 ONG recensées au Niger, dont beaucoup sont accusées de céder à une logique de captation de l'aide. Les organisations de la société civile (dont les OP) jouent un rôle important dans la mise en oeuvre de la politique de développement agricole. Les ONG sont soit nationales (par exemple ONG Karkara), soit internationales (par exemple CARE international, CRS, CONCERN WORLDWIDE, MERCY CORPS, SNV, Action contre la faim). Notons qu'au Niger davantage qu'ailleurs, il existe un effort de concertation entre tous les intervenants dans le développement (Etat, OP, ONG entre autres), au travers d'un cadre global de coopération, et avec une multitude de groupes de concertation (« clusters ») par domaine.

L'agriculture au Niger

Une saison des pluies de plus en plus perturbée. Les températures au Sahel augmentent 1,5 fois plus vite que dans le reste du monde : le changement climatique est une réalité que les Nigériens peuvent observer au quotidien (UNOPS 2021). Augmentation de la fréquence et de la durée des sécheresses, hausse et irrégularité des températures maximales et minimales, augmentation de la variabilité interannuelle des précipitations, raccourcissement et instabilité de la saison des pluies, augmentation du nombre et de l'intensité des inondations, vents forts en sont autant de manifestations. La désertification est l'un des symptômes les plus visibles, ainsi que la dégradation progressive des terres. Les sécheresses, qui deviennent de plus en plus fréquentes, représentent le principal risque agricole au Niger. Leurs conséquences peuvent être dramatiques sur les prix alimentaires et générer des conflits pour les aires de pâturage. La saison des pluies devient de plus en plus courte et erratique (juillet-septembre). Selon les données de la Banque mondiale, la superficie forestière du Niger a été quasiment divisée par deux depuis les années 1990. A peine 1 % des terres cultivées sont irriguées : environ 20.000 ha sont exploités sur de grands périmètres le long du fleuve Niger, tandis que plus de 200.000 ha sont exploités en petite irrigation hors de la zone du fleuve, dans les vallées et cuvettes des autres régions.

Une paysannerie experte dans l'adaptation aux aléas climatiques. Les agriculteurs du Sahel ont toujours dû faire face aux sécheresses et aux famines. Face à l'adversité ils ont expérimenté et adopté un large éventail de techniques climato-intelligentes parfois très innovantes et sources d'inspiration pour d'autres régions du monde, parmi lesquelles on peut citer : les cuvettes zaï, les cordons de pierres, les demi-lunes, les micro-barrages, les bandes d'herbe, les digues filtrantes, le paillage pour conserver l'humidité, les systèmes de cultures multiples (par exemple, ils cultivent des céréales telles que le mil ou le sorgho avec le niébé ou l'arachide), l'utilisation de variétés de cultures à maturation précoce, la rotation des cultures, les jachères, le zéro labour, l'agroforesterie, la régénération naturelle assistée par les agriculteurs (RNA), l'utilisation de coupe-feux (bandes pare-feux), la plantation de coupe-vent (brise-vent),

la stabilisation-fixation des dunes de sable, l'application de fumier ou de compost, les microdoses d'engrais chimiques, le semis précoce et le développement de contrats avec les éleveurs pour que leurs animaux restent dans les champs afin de fournir du fumier supplémentaire...

L'agroforesterie comme rempart contre la désertification. Une stratégie d'adaptation clé en milieu aride consiste à combiner les cultures avec l'élevage et la foresterie. Les agriculteurs encouragent et entretiennent la régénération naturelle des espèces ligneuses dans les terres cultivées. La régénération naturelle assistée (RNA) est une technique d'agroforesterie introduite dans les années 1990, qui a aidé les agriculteurs à renforcer leur résilience au changement climatique et à récolter même pendant les années de sécheresse. Ils ont un nombre accru d'arbres dans leurs exploitations qui produisent du fourrage, des fruits et du bois de feu qu'ils utilisent ou peuvent également vendre. Les paysans, avec l'aide des OP et du RECA, ainsi que de différents projets et programmes, ont adopté massivement ces techniques. Grâce à elle, pas moins de 5 millions d'hectares ont été reverdis au Niger entre les années 1975 et 2005 (CILSS, 2006).

Une agriculture majoritairement pluviale. Les principales cultures pluviales sont dominées par les céréales (mil, sorgho, riz, maïs, fonio) et des cultures de rente (niébé, arachide, voandzou, sésame, oseille, souchet, coton, maraîchage). Les cultures de base sont surtout cultivées dans un objectif d'autoconsommation, notamment le millet perlé qui domine clairement les autres (46% de la surface totale), le sorgho (18%), et le niébé (32%) (GIZ 2022). Ces trois cultures occupent à elles seules près de 95 % des terres cultivées et sont souvent associées. En irrigué, on note principalement les cultures du riz et du blé dans les aménagements hydro agricoles (AHA) et des cultures maraîchères de rente dont l'oignon, la tomate, le chou, le piment, le poivron et la pomme de terre. Les superficies exploitées par les ménages sont de petite taille, généralement moins de 2 ha. Très peu d'engrais sont utilisés : en moyenne moins de 3kg à l'ha (INS Niger 2018). Le Niger est l'un des pays qui utilise la plus faible dose d'engrais à l'ha. L'agriculture familiale représente l'écrasante majorité des modèles d'exploitation. En matière d'OP au niveau national, cinq organisations faitières se détachent (ANFO, AREN, FCMN, FUCOPRI, MOORIBEN) : elles sont souvent spécialisées sur des filières spécifiques (oignon, élevage, maraîchage, riz respectivement). Ces faitières ont été à la base de la constitution de cadres de concertation spécialisés comme le CAPAN sur l'élevage ou généralistes comme la PFPN. Elles ont pour mission de défendre la voix de leurs membres lors de dialogues politiques.

Un pays d'éleveurs. Si les chiffres fiables demeurent très difficiles à rassembler, on s'accorde à dire que le Niger dispose d'un des plus gros cheptels de la région (50 millions de têtes de bétail toutes espèces confondues). Les bovins, les chèvres, les moutons et les chameaux sont les animaux prédominants. L'élevage est pratiqué par plus de 87 % de la population en tant qu'activité principale ou secondaire. L'élevage pastoral et extensif est largement dominant même s'il existe aussi un élevage semi intensif et intensif, en particulier en bordure des villes. On peut distinguer trois systèmes d'élevage : l'élevage sédentaire (en zone agricole) qui regroupe les deux tiers des éleveurs du pays ; l'élevage nomade (en zone subdésertique à désertique) et l'élevage transhumant regroupent quant à eux la plus grande part du cheptel. L'élevage pastoral est caractérisé par de faibles rendements, un déficit fourrager régulier (dû à une dégradation et une raréfaction des pâturages), des difficultés

concernant la commercialisation, l'alimentation du bétail, la santé animale et des conflits avec les agriculteurs. L'élevage est à la fois une source de revenu pour les ménages et source d'alimentation (il satisfait au quart des besoins alimentaires). Ce secteur contribuerait selon les années à hauteur de 10 % à 15 % du PIB et engendrerait jusqu'au quart des recettes d'exportation du pays (seconde source de revenu après les ressources minières).

Cheptel moyen par type de ménage

Type d'Éleveur	% des ménages agricoles	Cheptel moyen par ménage		
		Bovins	ovins	caprins
Éleveurs sédentaires et agro-pastoraux	56%	2,0	4,0	6,0
Éleveurs nomades et transhumants	23%	20,0	13,0	17,0
Ménage sans bétail	21%	0,0	0,0	0,0
Ménages agricoles	100%	5,7	5,2	7,3

Source : FAOSTAT, MA/EL (2020), SOFRECO (2021)

Un important producteur de lait. Le Niger est aussi le deuxième pays producteur de lait dans la région, représentant un quart de la production régionale. Mais la productivité moyenne actuelle du bétail est très faible et la quasi totalité du lait produit est destinée à l'autoconsommation. Si l'État souhaite développer massivement les centres de collecte, les unités de production intensive et semi-intensive de lait sont encore rares, et la transformation se situe plutôt dans les grandes villes. Une grande partie de la production urbaine et semi-urbaine collectée est vendue directement aux consommateurs sur les marchés en raison du manque d'installations de réfrigération et de transformation. L'éloignement des zones de production, les coûts logistiques élevés et la saisonnalité de la production ne permettent pas à ce jour une intensification à grande

Le plus grand exportateur d'oignons d'Afrique de l'Ouest.

Avec une production de près de 1 200 000 T en 2020 (MAGEL 2020), le Niger est le second producteur et premier exportateur d'oignons de l'Afrique de l'Ouest. L'oignon est le premier produit d'exportation du pays après l'uranium et le pétrole. La variété produite dans le pays est populaire dans plusieurs pays africains, et réputée de grande qualité. Cette variété est tellement populaire qu'une indication géographique est en cours d'obtention. Elle peut être produite durant deux campagnes selon les régions (c'est un avantage comparatif par rapport aux pays voisins) et se trouve ainsi disponible tout au long de l'année. Toutefois, les conditions de stockage et de transport ne sont pas toujours satisfaisantes pour ce produit périssable et les pertes post-récolte peuvent être très importantes (jusqu'à 30 % des oignons stockés sur 6 mois). L'oignon est cultivé à la fois en irrigué de manière majoritaire (forage et motopompe individuel) pendant la saison sèche, et en saison d'hivernage dans certaines régions, ce qui permet au Niger d'exporter toute l'année. Les rendements sont moyens (de l'ordre de 20T/ha selon le RECA) mais pourraient être plus élevés. La filière est une des mieux organisées et gérées du pays. L'État n'a pas besoin d'intervenir beaucoup dans la filière, qui est largement autogérée entre les différents acteurs. Afin de mieux organiser et de rééquilibrer les pouvoirs dans la commercialisation de l'oignon, des comptoirs modernes ont été créés pour l'achat et la vente sur le marché. Une interprofession Oignon est née il y a une dizaine d'années mais peine à s'opérationnaliser.

L'Initiative 3N (« les Nigériens Nourrissent les Nigériens »), une politique agricole ambitieuse

Repères historiques.

- Entre 1960 et 1973 : Intervention directe de l'Etat. Cadre de planification dirigiste, promotion des coopératives et « encadrement » des paysans (cf. Union Nigérienne de Crédit et de Coopération)
- 1973/1974 : Grande sécheresse et famine
- Entre 1974 à 1983 : Régime militaire, investissement massif dans le secteur rural en profitant du boom de l'uranium, recherche de l'autosuffisance alimentaire
- 1984 : Grande sécheresse et crise du pétrole
- Entre 1983 et 1991 : Désengagement de l'Etat des sphères productives et commerciale, programmes d'ajustement structurel (1995-1998)
- Entre 1991 et 2000 : Réforme et aboutissement en 1992 aux Principes directeurs d'une politique de développement rural pour le Niger
- 1993 : Code Rural
- Entre 2000 et 2010 : Stratégie de Réduction de la Pauvreté (2002), qui devient la Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) en 2007. La finalité de la SDRP est de réduire la pauvreté dans toutes ses dimensions et de réaliser l'ensemble des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) fixés pour l'horizon 2015. Dans le secteur rural, adoption de la SDR. A noter en 2009 la Politique Nationale de Développement Local et Communautaire
- Depuis 2011 : l'Initiative 3N remplace la SDR. La production locale et la sécurité alimentaire et nutritionnelle sont remises au centre de la politique. Plusieurs programmes et stratégies sont adoptés dans le cadre Initiative 3N : Stratégie de développement durable de l'élevage (2012), Stratégie de la Petite Irrigation au Niger (SPIN) (2015) ; Politique nationale de sécurité nutritionnelle (PNSN) (2018) ; Fonds d'investissement pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (FISAN) en 2017 ; Système national de conseil agricole (2017) ; Stratégie Nationale d'Achats locaux de produits auprès de petits producteurs (SNALAPP) (2020) inspirée du programme Faim Zéro au Brésil; Stratégie et le Plan National d'Adaptation de l'Agriculture face aux changements climatiques (2020) ; Politique foncière rurale du Niger - Plan d'action (2021-2027).

(voir référence Duddal en fin de document pour plus d'exhaustivité)

L'Initiative 3N, une politique agricole multisectorielle. Le Niger a été pionnier dans le fait d'adopter une approche multisectorielle et de relier différentes dimensions de la sécurité alimentaire qui étaient cloisonnées et parfois sous estimées jusqu'alors : au-delà du leitmotiv classique des politiques agricoles de la région consistant à concentrer les efforts sur l'augmentation de la production, il s'agissait de soutenir l'aval des marchés, d'élargir l'accès à l'alimentation des populations, et aussi de prendre en compte la malnutrition et l'adaptation au changement climatique. Le principal cadre stratégique sur les politiques agricoles et la sécurité alimentaire est désormais l'Initiative « les Nigériens nourrissent les Nigériens » (Initiative 3N), adoptée par le gouvernement en 2012, qui vise l'atteinte de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en mettant

l'accent sur une agriculture familiale plus productive et résiliente et l'approvisionnement des marchés. Depuis 10 ans, l'initiative met en avant les priorités suivantes : i) l'augmentation de la production locale avec au coeur de cet axe, le développement de l'irrigation et la restauration des terres ; ii) le développement des filières et de l'aval, iii) la prévention et la gestion des crises alimentaires, iv) la lutte contre la malnutrition, v) la coordination des interventions et les réformes dans le secteur.

Le HC3N, une institution forte pour coordonner cette politique.

Cette initiative est coordonnée par une institution multisectorielle directement reliée à la présidence et dotée d'un réel pouvoir d'action interministériel, le Haut-Commissariat à l'Initiative 3N (HC3N). Les 5 axes du cadre stratégique de l'Initiative 3N sont déclinés en programme opérationnels au sein de plans d'actions quinquennaux. Un ministère du secteur est maître d'ouvrage d'un ou deux programmes. Chacun des 7 ministères est responsable des résultats et performances attendus du programme opérationnel dont il est maître d'ouvrage et il doit en rendre compte au HC3N. Le Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA), administration de mission sous tutelle du Cabinet du Premier Ministre, est également maître d'ouvrage du programme relatif à la réduction de la vulnérabilité chronique et conjoncturelle et rend également compte de ses résultats et performances au HC3N.

Deux priorités fortes face à la désertification : l'irrigation et la restauration des terres. L'Initiative 3N a fait du développement de l'irrigation une priorité à la fois par la réhabilitation des grands aménagements (à travers l'Office National des Aménagements Hydro-Agricoles) et par le développement d'une « Stratégie de la Petite Irrigation au Niger » (SPIN) mise en œuvre depuis 2015. Cette stratégie favorise l'irrigation privée ou en binôme (où deux exploitants alternent l'utilisation de l'eau). Elle encourage aussi le développement d'aménagements communautaires et d'ouvrages structurants, comme les seuils d'épandage et barrages. Elle concerne en premier lieu le riz ou les cultures de contre-saison (maraîchage, maïs). Selon le HC3N, les superficies irriguées ont plus que doublé en 10 ans, atteignant plus de 200 000 ha en 2020 (HC3N 2021). L'État a également mis en place récemment une série de mesures pour améliorer la sécurisation foncière de l'agriculture irriguée et la gestion des périmètres irrigués. Parallèlement à ces efforts en matière d'irrigation, l'État a beaucoup soutenu la régénération et la restauration des terres depuis 10 ans. Selon le HC3N, ces actions ont permis de traiter plus de 65 000 ha de dunes, plus de 433 000 ha de terres dégradées et plus de 489 000 ha terres régénérées en RNA (HC3N 2021). Précisons que ces chiffres officiels ne font pas toujours consensus.

Des agropoles pour dynamiser les filières de rente ? Face à la croissance démographique record et au déficit alimentaire, l'augmentation de la production locale est une nécessité impérieuse pour le gouvernement. La pauvreté des populations, les aléas climatiques et la faiblesse du marché interne rendent plus difficile pour les autorités l'accompagnement des cultures pluviales, pourtant majoritaire. Les investissements et appuis à la production sont donc principalement dirigés vers les cultures de rente disposant de débouchés sur un marché externe dynamique (par exemple pour l'oignon, le niébé, le poivron). Le développement de la transformation agroindustrielle ou semi-industrielle est apparu comme un levier crucial pour dynamiser les filières en complément de la mise à disposition d'une offre de services renforcée. C'est dans cette optique qu'a été annoncé un projet de mise en place de 8

pôles agro-industriels (agropoles) dans chacune des 8 régions du Niger. En supposant que ce projet voie effectivement le jour on peut en décrire les étapes officiellement esquissées : les régions ont été priorisées en fonction de leur maturité et leur potentiel agricole. Les agropoles seraient spécialisées par territoires sur les filières disposant d'avantages compétitifs : feraient suite à Niamey les régions de Tillabéry, Maradi et Zinder, puis Dosso, Tahoua, Agadez et Diffa. Si l'argumentaire du gouvernement a pris soin d'afficher un souci d'inclusion dans ces investissements importants, de nombreux observateurs de la société civile se demandent comment seraient pris en compte les intérêts, les contraintes, les besoins des petits producteurs locaux et craignent des accaparements de terres.

Une politique de soutien à l'élevage insuffisante et parfois ambiguë.

L'augmentation de la production de lait et de viande est reconnue comme une priorité dans le plan d'action de l'Initiative 3N. Une Stratégie de Développement Durable de l'Élevage (SDDE) a été élaborée comme une déclinaison de l'Initiative 3N et couvre la période 2012-2035. Parmi ses objectifs, elle comprend la maîtrise de la santé animale, la couverture vaccinale, le renforcement des services vétérinaires, la modernisation des systèmes de production, (amélioration des races locales, intensification des productions), la sécurisation du pastoralisme. Il existe un plan d'appui annuel aux pasteurs pour pallier le déficit fourrager, et également depuis 2022 une stratégie de développement des cultures fourragères. Il existe également au Niger des zones dédiées au pastoralisme et d'autres à l'agriculture. Suite au plaidoyer des OP du pays en effet, le gouvernement a adopté une ordonnance en 2010 relative au pastoralisme, qui consacre la reconnaissance par l'État et les collectivités territoriales de la mobilité pastorale comme un droit fondamental des éleveurs, nomades et transhumants pasteurs. Ce « Code Pastoral » constitue une avancée juridique majeure pour les communautés pastorales. Les pasteurs du Niger sont ainsi théoriquement les mieux protégés de la région. Ces droits sont malheureusement insuffisamment connus et les moyens manquent pour les faire appliquer. Le gouvernement ou les chefs traditionnels ne disposent pas d'instruments contraignants pour faire appliquer les règles et empêcher par exemple l'expansion des cultures sur les couloirs de transhumance. De plus, le HC3N reconnaît que les efforts de soutien au pastoralisme ont été insuffisants ces dernières années : « les niveaux d'investissement dans l'hydraulique pastorale sont restés en deçà des attentes, alors que l'importance du pastoralisme pour ses bénéfices économiques, mais également sociaux et écologiques n'est plus à démontrer, qu'il demeure le mode d'exploitation de plus adapté sur une grande partie du territoire national aux conditions arides et à l'environnement fragile. » Enfin, il arrive que des prises de position des autorités nationales, y compris en charge de l'élevage, aillent à l'encontre de cette politique de sécurisation du pastoralisme et semblent promouvoir l'élevage sédentaire et intensif.

Réformes des services agricoles et Maison du Paysan. Depuis le lancement de l'Initiative 3N plusieurs réformes importantes ont été entreprises dans les domaines du financement, du conseil, de l'accès aux engrais et aux semences, et dans le domaine foncier. Les réformes au niveau décentralisé et local ont porté sur la création des Plateformes de Services Intégrés aux producteurs communément appelé « Maison du Paysan ». Les MP visent à offrir une gamme de services adaptés aux besoins locaux dans les domaines de la formation, de l'accès aux intrants, des infrastructures de stockage, des services de réparation etc. Près de 40 Communes sur les 260 disposent à ce jour de ces infrastructures complètes. On recensait à la

fin de l'année 2020, entre autres, parmi les infrastructures constituant la Maison du Paysan : des magasins Communaux de Stock de Sécurité Alimentaire, des Centrales Communales d'Approvisionnement en Intrants Agricoles, des Centrales Communales d'Approvisionnement en Aliments pour Bétail, des Radios Communautaires, des guichets d'Institutions de Micro-Finances, des Centres de Formation aux Métiers, des Centres de Réparation et de Location des Matériels Agricoles, une station météo, une plateforme multifonctionnelle etc. La gestion des MP a fait l'objet de manuels et outils diffusés auprès des acteurs locaux et est en passe d'être officiellement transférée aux Communes. Certaines parties prenantes ont émis des doutes sur les capacités des Communes à entretenir ces équipements, à gérer durablement ces services et ont regretté le caractère « top down » de ces mesures.

Un nouveau dispositif de conseil hybride. La qualité et la couverture inégales de l'appui conseil a conduit le Niger à définir les bases d'un nouveau Système National de Conseil Agricole en 2017 (SNCA), sous l'impulsion du HC3N. Son but est de mettre en place un dispositif de conseil pluriel (incluant État, OP et secteur privé en collaboration), décentralisé (jusqu'au niveau des communes), à gouvernance partagée. Une Agence de Promotion du Conseil Agricole (APCA) a été créée en août 2019 pour opérationnaliser le dispositif. Le SNCA est articulé au Fonds d'Investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN), les 2 réformes ayant été adoptées simultanément en 2017. L'APCA ne fait pas elle-même du Conseil Agricole et ne dispose pas de conseillers de terrain : elle coordonne et anime les appuis donnés par les offices régionaux de l'État pour un tiers (en terme de ressources humaines), les OP pour un tiers et les conseillers privés pour le troisième tiers. Avec une équipe réduite et peu de moyens, la DG-APCA a commencé ses activités en 2019, en signant notamment des contrats de performance avec des structures spécialisées dans le conseil. En 2021 son déploiement a été amorcé dans trois régions. Au niveau des OP, la FCMN Niya (Fédération des Coopératives Maraîchères du Niger, créée en 1996) et la FUGPN Mooriben (Fédération des Unions de Groupements Paysans du Niger, agréée en 1993), disposent des dispositifs de Conseil les plus avancés. Le RECA et les CRA (Réseau et Chambres Régionales d'Agriculture) s'affichent également comme des acteurs incontournables dans le conseil, tant sur le terrain qu'à distance, au travers des centrales d'appels, groupes WhatsApp et autres technologies de l'information. L'articulation du RECA avec l'APCA reste en question.

Une politique foncière aussi exemplaire que difficile à mettre en œuvre. Suite au plaidoyer des OP, le Niger s'est doté dans les années 1990 d'une législation sur le foncier rural qui apparaissait révolutionnaire : le Code Rural. D'abord elle est le fruit d'un large processus de concertation nationale, ensuite elle reconnaît à la fois le droit coutumier et le droit positif et propose des voies de conciliation entre les deux régimes, sécurise la mobilité pastorale, promeut une approche ouverte et participative incluant les femmes, les jeunes et les minorités et s'appuie sur une administration juridique inclusive et décentralisée. Des commissions foncières de base au niveau des villages, des commissions communales, des commissions départementales et des secrétariats permanents régionaux sont chargés de la bonne application du Code. Si les principes contenus dans ce Code recueillent l'adhésion de tous, il lui est souvent reproché une trop grande superposition de droits et un caractère difficile à mettre en œuvre. Le droit coutumier reste le plus connu et le plus utilisé, mais en cas de litige les outils manquent pour faire appliquer un droit équitable notamment pour les populations vulnérables. C'est pourquoi l'Initiative 3N s'est

donné pour objectif de mieux faire connaître les textes qui régissent l'utilisation des ressources foncières et la sécurisation foncière, d'élaborer progressivement des schémas d'aménagement fonciers régionaux et de réactualiser le dispositif législatif et réglementaire dans le cadre d'une nouvelle politique foncière rurale adoptée en septembre 2021 et issue des Etats Généraux du Foncier Rural (EFGR) organisés en 2018. Parmi les enjeux fonciers il faut mentionner l'accapement des terres par des firmes internationales dénoncé par des OSC notamment au Nord du Niger dans les secteurs de l'énergie (pétrole, de l'uranium, charbon), ainsi qu'au Sud et à l'Ouest (ruée vers l'or).

Deux nouveaux instruments pour faciliter le financement agricole : la BAGRI et le FISAN. L'accès au crédit pour les producteurs est très limité. Le taux de bancarisation (6,5 %) est l'un des plus faibles au monde et reste très au dessous de la moyenne dans la région UEMOA (18%) (BCEAO 2020). Malgré le développement de la microfinance rurale, les IMF peinent encore à répondre aux besoins de l'agriculture familiale, tant en termes de volumes financiers que d'adéquation des services offerts. Le taux d'utilisation des IMF est estimé à 10 %, contre la moyenne régionale établie à 22 %. En général, les banques sont peu actives dans le secteur agricole. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a créé en 2011 la Banque agricole du Niger (BAGRI), pour allier des objectifs financiers et de rendement, et des objectifs sociaux et de développement, notamment la lutte contre l'insécurité alimentaire. La BAGRI, avec actuellement 24 agences dont 16 hors de Niamey, a un réseau rural étendu. Elle développe son activité en partenariat avec de nombreux projets/programmes dans la démarche de crédit agricole couplé à des subventions. A ce jour les OP, qui ont appelé de leur vœux la création de cette banque, regrettent d'y être insuffisamment impliqués. La BAGRI a dernièrement rencontré des difficultés financières et des problèmes de gestion. Afin d'harmoniser les modalités et conditions de financement et de permettre aux producteurs d'accéder au crédit et à d'autres financements, un Fonds d'investissement pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (FISAN) a également été mis en place. Ce n'est pas une banque mais un organisme public créé pour canaliser et mobiliser des ressources. Les partenaires de développement placent les ressources auprès du FISAN, qui à son tour les attribue aux bénéficiaires à travers dispositifs principaux, à savoir: (i) le soutien à l'octroi de crédits agricoles par le biais de prêts assortis de subventions, de garanties et de bonifications d'intérêts à travers les banques et la BAGRI; (ii) la facilitation des investissements publics régionaux et locaux tout au long des chaînes de valeur agricoles et agro-industrielles à travers l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT); et (iii) le financement du conseil agricole, de la recherche agronomique appliquée et du renforcement des capacités à travers l'Agence de Promotion du Conseil Agricole (APCA). Le fonds est opérationnel depuis août 2019. Entre 2016 et 2020, 15 milliards F CFA ont été investis pour le financement des petits producteurs (HC3N, 2023). Cette réforme permet également l'accompagnement des institutions financières pour qu'elles jouent pleinement leur rôle dans le soutien au secteur productif en milieu rural.

Un dispositif pour lutter contre l'insécurité alimentaire qui chemine vers un système de protection sociale ? Au Niger un système inédit a été mis en place dans les années 1980, suite aux grandes sécheresses : le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA). Il est chargé d'évaluer les besoins en assistance alimentaire dans les différents districts en fonction du degré d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité. Le DNP-GCA

est responsable de la prévention et gestion des crises (notamment grâce à l'action de la Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP)), à travers des filets de protection sociale pour les populations dites « chroniquement vulnérables » et la coordination de la réponse à l'insécurité alimentaire mise en oeuvre chaque année (Plan de Soutien aux populations vulnérables). Divers outils sont à sa disposition pour répondre à l'insécurité alimentaire : distribution de céréales, ventes à prix modéré, distributions d'intrants agricoles, activités génératrices de revenus (travaux à haute intensité de main d'œuvre), distribution de farines infantiles fortifiées pour prévenir la malnutrition, mais aussi soutien aux écoles et aux cantines scolaires pour le maintien en particulier des filles à l'école (trousseaux, bourses et aide financière aux parents et aux tuteurs), etc. Dans le cadre de la Stratégie Nationale d'Achats Locaux auprès des Petits Producteurs (SNALAPP), le gouvernement achète à travers les OP une partie (max. 20 000T) de ses besoins pour la reconstitution des stocks nationaux de sécurité. Les stocks nationaux sont les suivants : Stock National de Réserve (SNR), comprenant le Stock National de Sécurité (SNS), la Réserve Alimentaire Stratégique (RAS) en nature (100 000 T) et une réserve financière (équivalente à 50 000 T de céréales) (DNP-GCA 2016). Depuis 2017, le DNP-GCA a intégré une nouvelle unité spécialisée, la Cellule Filets Sociaux (CFS) et recherche un meilleur équilibre entre la réponse aux chocs et les filets de protection sociale. Il s'agit de privilégier des mécanismes durables de réduction de la vulnérabilité plutôt que des réponses d'urgence récurrentes onéreuses n'adressant pas les facteurs structurels de la vulnérabilité (qui ne sont pas forcément liés à des aléas saisonniers mais à la grande pauvreté, l'absence d'accès aux moyens de production, l'absence de force de travail au sein du ménage etc.). Parmi les faiblesses du dispositif il a été souligné une coordination insuffisante des interventions entre l'Etat, les ONG et certains acteurs humanitaires, l'insuffisante implication des communautés de base et la nécessité de mener des actions de moyen et long terme en parallèle des actions conjoncturelles de réponse aux crises. Dans cette optique plusieurs initiatives ont été proposées, incluant un système national de protection sociale extensible et réactif aux crises, ainsi qu'un registre social unifié, mais elles tardent à être opérationnalisées.

Conclusion

Quelques paradoxes des politiques agricoles au Niger

Si dans ses premières années le caractère avant-gardiste de l'initiative 3N a semblé recueillir l'adhésion de tous, plusieurs paradoxes sont ensuite apparus et ne laissent pas d'interroger certaines organisations de la société civile. Le premier concerne le décalage entre un discours en faveur de l'agriculture familiale (pastoralisme compris) et des initiatives récentes qui semblent privilégier des acteurs industriels (agropoles) et des pratiques d'accaparement des terres (ranching). Ce décalage est ressenti par certaines OP qui regrettent d'être insuffisamment impliquées dans la mise en œuvre des politiques et se cristallisent notamment autour de la question des chiffres sur lesquels se basent les politiques. Il est fréquent que l'État et les OP ne s'entendent pas sur les méthodes de collecte des données et sur l'évaluation de la situation sur le terrain. Un second paradoxe concerne la diffusion des pratiques de développement durable et de l'agroécologie d'une part (promues notamment par des projets et programmes) et la complaisance des autorités d'autre part pour le développement d'une agriculture intensive, gourmande en intrants. Un troisième tiraillement s'observe dans le souci du HC3N de développer une politique globale et multisectorielle tout en occultant le rôle de certains ministères et

en laissant parfois les enjeux de court terme (relevant de l'urgence et de la prévention des crises) prendre le dessus sur les agendas de plus long terme (relevant du développement et de la politique agricole à proprement parler). En conclusion, si l'incertitude domine aujourd'hui sur les orientations qui seront prises dans les années à venir, les autorités et l'ensemble des acteurs du développement agricole gagneraient à tirer les leçons de la dernière séquence qui fut particulièrement riche, en capitalisant sur les avancées tout en corrigeant les insuffisances et en levant les ambiguïtés.

Il semble qu'une piste d'amélioration des orientations soit à rechercher au niveau local, dans des interventions plus concertées et adaptées aux contextes de chaque territoire. Que ce soit en matière de gestion durable des terres plus circonstanciée (pour la région de Tillabéri par exemple, où les années sèches se succèdent sans répit), dans la construction de systèmes alimentaires locaux (au delà des 8 agropoles en discussion), ou dans le domaine du pastoralisme (médiation foncière locale pour réhabiliter les couloirs de transhumance par exemple, en lien avec les acteurs de la stabilisation comme la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix), des initiatives impliquant les acteurs locaux, les communes et les régions ont été développées ces dernières années et semblent donner des résultats prometteurs.

Références

- 2023, RECA, Duddal, Sélection thématique N° 8 : Les documents de stratégies nationales
<https://irdev.org/3G3U2Zi>
- 2022, GIZ, Analyse des risques climatiques pour l'identification et la pondération des stratégies d'adaptation dans le secteur agricole du Niger
<https://irdev.org/40Fb76>
- 2022, CNEED, Plan National D'adaptation Aux Changements Climatiques
<https://irdev.org/3Slyj0w>
- 2022, GIZ, Profil pays sur le pastoralisme et l'agriculture à petite échelle - Niger
<https://irdev.org/47cnacQ>
- 2022, SOFRECO, Analyse Prospective De La Chaine De Valeur Bétail Viande (Bovins, Ovins, Caprins) Au Niger 2021-2030
<https://irdev.org/47Coqpg>
- 2022, SOFRECO, Analyse Approfondie De La Chaine De Valeur Riz Au Niger 2021-2030
<https://irdev.org/3sKZ4a2>
- 2022, SOFRECO, Analyse Approfondie De La Chaine De Valeur Oignon Au Niger 2021-2030
<https://irdev.org/3R4KTGw>
- 2022, Plan de Développement Economique et Social, Diagnostic stratégique
<https://irdev.org/47TdhB1>
- 2021 FISAN, Plan Strategique De Developpement du FISAN 2022 – 2026
<https://irdev.org/3ujrRml>
- 2021, FIDA, Évaluation de la stratégie et du programme de pays
<https://irdev.org/3FZISVj>
- 2021, HC3N, Dix ans de mise en œuvre de la stratégie de l'Initiative 3N 2011-2020
<https://irdev.org/3QZ2csn>
- 2021, HC3N, Bilan 2016-2020 de mise en œuvre du plan d'action 2016-2020 de l'Initiative 3N
<https://irdev.org/47v38dE>
- 2021, Risk informed Eealy Action Partnership, Etude de cas pays, Niger
<https://irdev.org/47wSP8H>
- 2021, ECDPM, Étude de cadrage du système agroalimentaire au Niger
<https://irdev.org/3FYA8iy>
- 2020, HC3N, Stratégie Nationale d'Achats Locaux d'Aliments auprès des Petits Producteurs agriculteurs et éleveurs SNALAPP
<https://irdev.org/3sHMuID>
- 2018, Tyrou, Les politiques publiques en Afrique de l'Ouest : le cas des agropoles
<https://irdev.org/47B2eMt>
- 2016, Boureïma, Les politiques agricoles au Niger, 1960 - 2015: 55 ans à la recherche de la pauvreté
<https://irdev.org/3G0FVUD>
- Sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté
<https://irdev.org/3QZ3ymW>
- 2018, MAG/EL, Plan de réforme du secteur des engrais au Niger
<https://irdev.org/3MJJOBf>
- 2014, Comité Foncier et Développement, Bilan de la mise en œuvre du Code rural au Niger
<https://irdev.org/47fHVvc>

Remerciements - Cette Synthèse a été rédigée par Vital Pelon de façon collaborative et grâce à de nombreux échanges et débats. Nous tenons à remercier pour leurs précieuses contributions : Patrick Delmas (RECA), Mado Diakité (experte indépendante en Sécurité alimentaire), Kanta Manzo (DASEP/MP), Boubacar Alzouma (GAJEL), Amadou Ousmane (FCMN), Sébastien Subsol (ingénieur agronome), Ibrahim Diori (Alternative Espace Citoyen), Marie Hur (Inter-réseaux)

Retrouvez ce bulletin sur le site d'Inter-réseaux

<http://www.inter-reseaux.org/>

Pour ne plus en manquer, abonnez-vous :

http://www.inter-reseaux.org/inscription_newsletter.html

Et pour des suggestions, des réactions, écrivez-nous :

veille@inter-reseaux.org

Réalisé avec les veilleurs d'Inter-réseaux et le soutien de :

