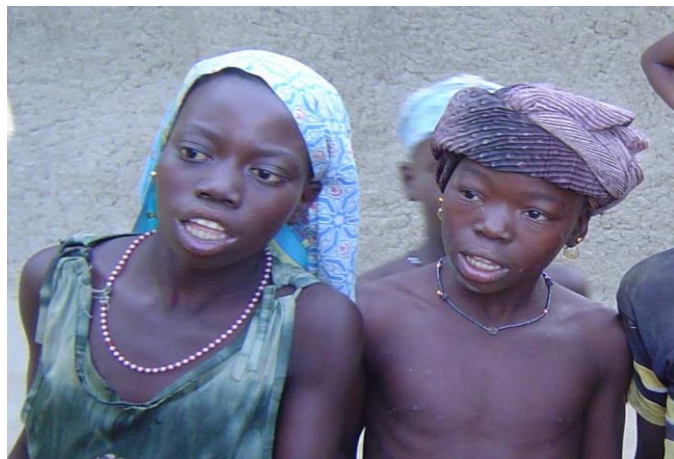


Etude du Schéma Directeur de Développement pour la Zone de l'Office du Niger (Etape Finale)



**Bamako, Mali
Novembre 2008**

Version finale

DOCUMENT 1b

RAPPORT SUR LE DIAGNOSTIC INSTITUTIONNEL



TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS

1	INTRODUCTION.....	1
1.1	CONTEXTE	1
1.2	APPROCHE METHODOLOGIQUE DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS DANS LE CADRE DU SCHEMA DIRECTEUR	1
2	LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ACTUEL DANS LA ZONE DE L'OFFICE DU NIGER.....	3
2.1	L'OFFICE DU NIGER.....	3
2.1.1	<i>Résumé des conclusions des études de la phase 1.....</i>	3
2.1.2	<i>Les grandes lignes d'une stratégie de recentrage et renforcement des capacités de l'Office</i>	6
2.2	LES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS.....	7
2.2.1	<i>Résumé des conclusions des études de la phase 1.....</i>	7
2.2.2	<i>Les grandes lignes d'une stratégie de renforcement des capacités organisationnelles du milieu paysan.....</i>	8
2.3	LES COMITES PARITAIRES.....	10
2.3.1	<i>Résumé des conclusions des études de la phase 1.....</i>	10
2.3.2	<i>Les grandes lignes d'une stratégie de consolidation des mécanismes paritaires</i>	11
2.4	LES PRESTATAIRES DE SERVICES D'APPUI.....	12
2.4.1	<i>Les opérateurs de conseil agricole</i>	12
2.4.2	<i>Les organismes de recherche</i>	15
2.4.3	<i>Les organisations de fourniture d'intrants</i>	15
2.4.4	<i>Les grandes lignes d'une stratégie de consolidation de l'appui rural</i>	16
2.5	LES ACTEURS DU MARCHE.....	17
2.5.1	<i>Les structures de crédit.....</i>	17
2.5.2	<i>Les structures de commercialisation.....</i>	18
2.5.3	<i>Les industries de transformation.....</i>	18
2.5.4	<i>Les grandes lignes d'une stratégie de dynamisation de l'environnement économique</i>	19
2.6	LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	19
2.6.1	<i>Résumé des conclusions des études de la phase 1.....</i>	19
2.6.2	<i>Les grandes lignes d'une stratégie de développement décentralisé dans la zone de l'ON</i>	20
2.7	LES DIRECTIONS REGIONALES.....	21
2.7.1	<i>Résumé des conclusions des études de la phase 1.....</i>	21
2.7.2	<i>Les grandes lignes d'une stratégie de décentralisation des encadrements</i>	21
2.8	LES INSTANCES DE PILOTAGE DU SCHEMA DIRECTEUR	22
2.8.1	<i>Les conditions pour le fonctionnement de partenariats</i>	22

LISTE DES ABREVIATIONS

AFD	Agence Française de Développement
AMADER	Association Malienne pour le Développement de l'Electrification Rurale
APS	Association des Producteurs de Semences
ARPON	Amélioration de la Riziculture Paysanne dans l'Office du Niger
AV	Associations Villageoises
BAD	Banque Africaine de Développement
CAE	Contrat Annuel d'Exploitation
CAFON	Coopérative Artisanale des Forgerons de l'Office du Niger
CAPS	Coordination des Associations de Producteurs de Semences
CAREC	Centre d'Appui au Réseau des Caisses d'Epargne et de Crédit
CDP	Consultants for Development Programmes
CPGFE-RS	Comités Paritaires de Gestion des Fonds d'Entretien (du réseau hydraulique secondaire)
CPGT	Comités Paritaires de Gestion des Terres
CPP	Comité Paritaire du Partiteur
CPS	Centres de Prestation de Services
CRA	Chambre Régionale d'Agriculture
CRRA	Centre Régional de Recherche Agronomique
CVECA	Caisses Villageoises d'Epargne et de Crédit Agricole
DADR	Direction de l'Aménagement et du Développement Rural
DRA	Direction Régionale de l'Agriculture
ESPGRN	Equipe Systèmes de Production et Gestion des Ressources Naturelles
FCRMD	Fédération des Caisses Rurales Mutualistes du Delta
FDV	Fonds de Développement Villageois
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
IER	Institut d'Economie Rurale
IFDC	International Fertilizer Development Center
LPDI	Lettre de Politique de Développement Institutionnel (du secteur de développement rural)
OERT	Organisation des Exploitants pour l'Entretien du Réseau Tertiaire
ON	Office du Niger
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OP	Organisation Paysanne
PASAOP	Projet d'Appui aux Services Agricoles et Organisations des Producteurs
PCPS	Projet Centres de Prestation de Services
PDG	Président Directeur General
PEA	Permis d'Exploitation Agricole
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PRODEC	Programme Décennal de l'Education
PRODESS	Programme Décennal de la Santé et des Services Sociaux
R-D	Recherche Développement
SAH	Services des Aménagements Hydrauliques
SERP	Service d'Exploitation du Réseau Primaire (ON)
SEXAGON	Syndicat des Exploitants Agricoles de l'Office du Niger
SFD	Système Financier Décentralisé
SGE	Service Gestion Eau
SYNADEC	Syndicat des Agriculteurs du Delta Central
UCORIM	Union des Coopératives de Riziculteurs du Macina
URDOC	Unité de Recherche-Développement Observatoire du Changement

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte

Les termes de référence de l'étude finale du Schéma Directeur pour le développement de la zone de l'Office du Niger détaillent les objectifs et contenu du travail qui doit '*spécifier les activités, les responsabilités et les besoins techniques, organisationnels et financiers des aménagements, ainsi que les activités et besoins techniques et organisationnels pour sauvegarder l'environnement et pour supporter les investissements et l'installation des habitants concernés par le développement de l'irrigation*'. Les produits attendus au terme de l'étude sont:

- Un rapport sur les orientations stratégiques.
- Un Plan d'Action à court, moyen et long terme.
- Un guide opérationnel sur les attributions.
- Un rapport sur le diagnostic et l'évolution institutionnelle.
- Un rapport sur le système de suivi et d'évaluation.
- Une carte de zonage pour les aménagements prévus d'ici 2020.

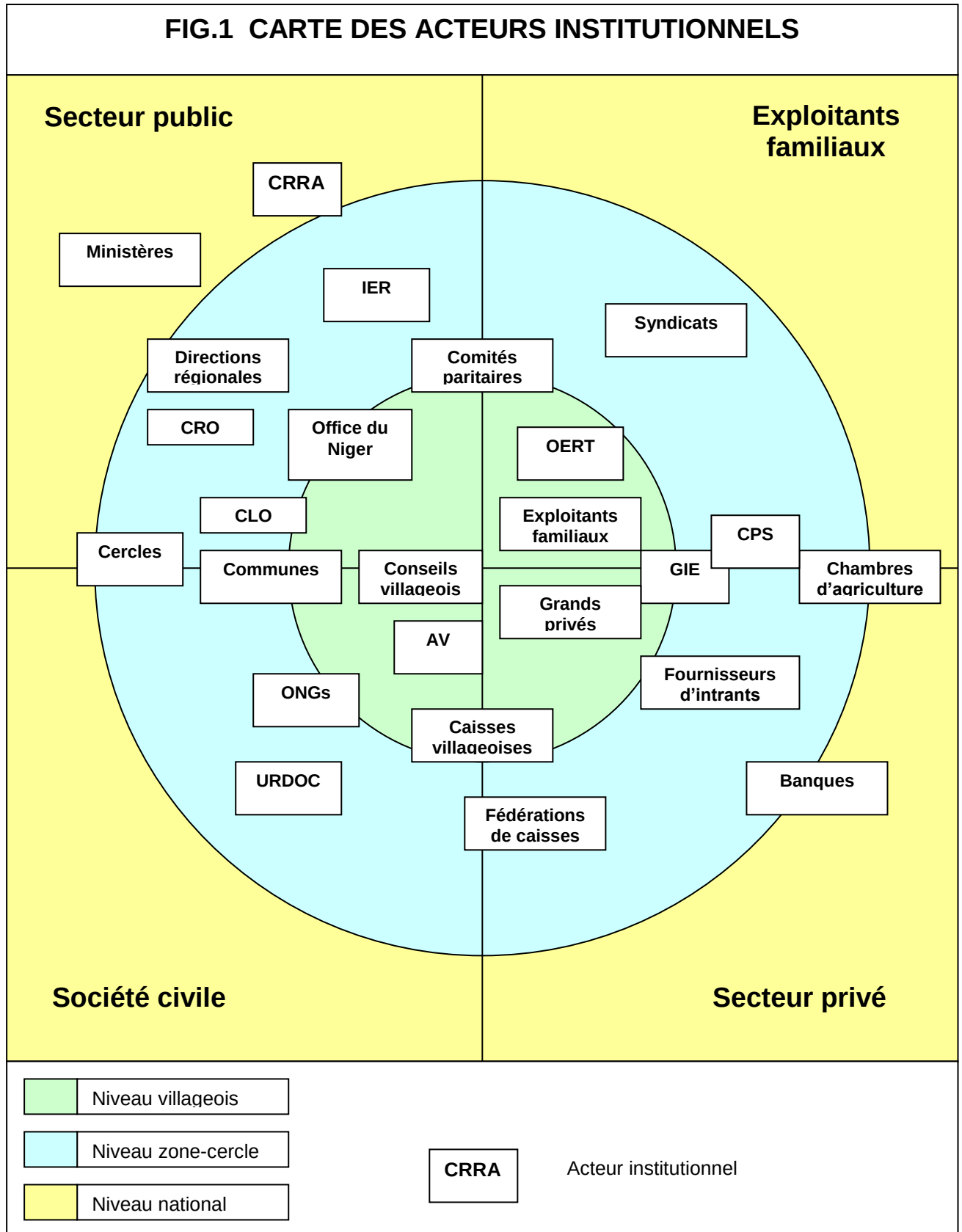
L'étude est supervisée par le Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture, en tant que président du Comité de Pilotage du Schéma Directeur. Sur base des informations disponibles des études antérieures et des données complémentaires recueillies durant la mission, l'équipe a développé la structure du Schéma Directeur conformément aux termes de référence.

1.2 Approche méthodologique des dispositifs institutionnels dans le cadre du Schéma Directeur

Le rapport sur le diagnostic et l'évolution institutionnelle recommandable, exigé par les termes de référence de l'étude, constitue un complément au rapport sur les orientations stratégiques (Document 1a). Il reprend tout d'abord, les analyses disponibles dans les documents des phases précédentes de l'étude et les autres sources disponibles (ARPON, URDOC, AFD etc.); étant donné que la couverture de ces études en matière institutionnelle est généralement faible et fragmentaire, l'équipe a dû réaliser des analyses supplémentaires. Dans le domaine de la gestion décentralisée du développement et des ressources naturelles, l'absence des études prévues dans le cadre du PNIR pour la zone de l'Office et l'ampleur et diversité des thématiques abordées ont limité le cadre du diagnostic institutionnel des Collectivités Territoriales qui devra être actualisé et approfondi. Le document passe en revue les principaux acteurs institutionnels du développement de la zone de l'Office du Niger, classifiés de manière graphique dans le diagramme de Venn représenté à la Figure 1 (page suivante). Les principaux acteurs considérés sont:

- L'Office du Niger.
- **Les organisations d'exploitants.**
- Les comités paritaires.
- Les prestataires de services d'appui.
- Les acteurs du marché.
- Les collectivités territoriales.
- Les directions régionales.
- Les instances de pilotage du Schéma Directeur.

Pour chaque acteur, le rapport établit une brève discussion du rôle actuel et des limitations rencontrées, ainsi qu'une définition des fonctions recommandables dans le cadre du Schéma Directeur. Les dispositifs institutionnels, ainsi que les activités précises dévolues à chaque acteur, sont précisés dans les documents du Plan d'Action (2a) et du Guide Opérationnel (2b).



2 LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL ACTUEL DANS LA ZONE DE L'OFFICE DU NIGER

2.1 L'Office du Niger

2.1.1 Résumé des conclusions des études de la phase 1

Pendant longtemps, l'Office du Niger est resté l'unique structure d'encadrement et d'appui technique de la zone. Il assumait les fonctions d'encadrement et d'appui technique dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage, ainsi que dans des domaines liés à la maîtrise de l'eau: entretien et maintenance des réseaux et infrastructures hydrauliques ainsi que la gestion de l'eau. Son action englobait le domaine économique avec la transformation, la commercialisation et la fourniture d'intrants. Confronté à de nombreuses difficultés, l'Office a fait l'objet d'une restructuration avec l'appui des principaux bailleurs de fonds. La loi n°94.004 du 09 mars 1994 fixe désormais à l'Office du Niger les missions de gestion des eaux et de maintenance des aménagements. Elle lui confie également, mais dans le cadre cette fois de contrats de concession de service public:

- La maîtrise d'ouvrage déléguée pour les études et le contrôle des travaux.
- L'entretien des infrastructures primaires.
- La gérance des terres.
- Le conseil rural et l'assistance **aux exploitants** des terres aménagées en approvisionnement en intrants et matériel agricole.

Les principales fonctions de l'Office ont été mentionnées dans les études de la Phase 1 comme suit.

La maîtrise d'ouvrage (déléguée) pour les travaux d'aménagement et d'entretien

Aujourd'hui, l'aménagement et l'entretien du réseau primaire sont financé par l'Etat, **l'entretien** du réseau secondaire par l'Office. Ce dernier a la responsabilité de l'exécution directe ou indirecte des opérations d'entretien des infrastructures à la charge financière de l'Etat ainsi que de celles qu'il doit entretenir pour son propre compte (réseau secondaire à partir d'une partie des redevances payées par les exploitants). Ensuite, l'Office a la responsabilité de la gestion directe des réseaux primaires et secondaires et de la supervision de la gestion des réseaux tertiaires. « *L'Office assure **aux exploitants** un service correct de l'eau* ».

Un problème majeur actuellement réside dans la mise en œuvre des tâches d'aménagement et d'entretien qui souffre des délais des appels d'offre liés à de longues procédures. L'Arrêté n°02-2025/MEF-SEG du 18/09/02 a ramené le seuil de passation des marchés à l'ON de 250 à 50 millions FCFA (avec un transfert vers la DAF). Ceci a réduit le rythme des travaux d'entretiens et provoqué le report du programme. Ainsi au titre du contrat d'entretien de 2004 rien n'a pu être réalisé. Les travaux souffrent en plus des dépassements fréquents de délais des contractants et des problèmes de qualité des prestations.

Selon la mission d'appui technique ARPON IV de novembre 2003, « *l'organisation actuelle est inhibée par la répartition des activités et responsabilités sur plusieurs bureaux: SAH, BPM, DAF, etc., et est marquée par une surcharge des cadres responsables pour la passation des marchés* ».

La gestion de l'eau et l'entretien des réseaux

Le suivi de la gestion de l'eau consiste à contrôler le niveau des cotes observées sur plusieurs points clés (points A, B et C du système Sahel; point A et déversoir de Kolongo du système Macina; aval du point A pour le système Costes-Ongoïba). Le suivi et la gestion de l'eau sont confiés au SERP (Service d'Exploitation des Réseaux Primaires) au niveau des infrastructures primaires (falsas et distributeurs; le distributeur couvrant une superficie entre 1000 et 8000 ha). L'eau est distribuée à l'aide des canaux suivants: au niveau secondaire, le partiteur (superficie de 100 à 1000 ha); au tertiaire, l'arroseur (superficie de 10 à 50 ha) et au niveau quaternaire la rigole (compartiments d'une parcelle). L'Office au niveau central est responsable de la gestion et suivi de l'eau au niveau du barrage et des ouvrages primaires et secondaires. Au niveau du partiteur, la répartition de l'eau est confiée aux aiguadiers.

L'organisation est normalement la suivante:

- La répartition de l'eau au niveau des partiteurs est coordonnée entre les exploitants et l'aiguadier.
- **Les exploitants** sont entièrement responsables au niveau des arroseurs mais dans la pratique, si leur organisation est déficiente seule la prise d'eau parcelle est prise en compte.

En raison des retards de travaux et pour d'autres causes, on constate un manque d'entretien à tous les niveaux. L'insuffisance de nettoyage et manque d'entretien des drains dans les réseaux primaire et secondaire pose problème pour le fonctionnement du système tertiaire. Le suivi des aménagements et des entretiens dans les réseaux tertiaires fait défaut, ce qui se traduit en un faible taux d'exécution des travaux où les exploitants ont du mal à s'organiser et des difficultés croissantes dans la perception de la redevance. Comme problèmes spécifiques sont mentionnés:

- La distribution de l'eau peut souvent mal fonctionner si les canaux ne sont pas entretenus, entraînant des brèches et des pertes d'eau.
- L'irrigation à la parcelle est souvent difficile et lente si le planage est insuffisant.
- Le tour d'eau n'est pas souvent respecté.
- Les aiguadiers de l'Office du Niger sont surchargés et ne peuvent assurer correctement toutes leurs fonctions dès lors qu'ils gèrent souvent jusqu'à 1000 has.
- Les Comités Paritaires de Partiteurs existants ne sont guère opérationnels et n'ont pas encore permis de prendre en charge la gestion des eaux entre les prises de partiteurs et d'arroseurs, ni la mise en place de véritable tours d'eau.
- La prolifération des 'hors casiers' reconnus ou non par l'Office du Niger mais sans les moyens d'une maîtrise totale des eaux.
- Les normes techniques d'entretien théoriques ne sont appliquées dans la pratique qu'en fonction du budget disponible et du niveau de redevance. Ces normes concernent les réseaux d'adduction, de distribution et de drainage et les pistes et ouvrages de génie civil. Au niveau des réseaux tertiaires, elles sont peu définies et mal connues des exploitants. Les dépenses engagées dans la maintenance ne reflètent en général pas les coûts de référence utilisés au niveau des budgets normalisés.

La gérance des terres

L'accès à la terre dans les périmètres administrés par l'Office est réglementé par le décret de gérance et l'arrêté fixant les modalités de gestion des terres à l'Office du Niger. Le décret N°96-188 / P-RM portant organisation de la gérance des terres affectées à l'Office du Niger traite des dispositions générales, de la gestion du système hydraulique et des modes de tenure des terres. Aux termes de l'article 19 du dernier chapitre de la loi portant décret de gérance à l'Office du Niger, l'occupation des terres en gérance se fait conformément à l'un des modes de tenure suivants: le contrat annuel d'exploitation (CAE), le permis d'exploitation agricole (PEA), le bail emphytéotique, le bail ordinaire et le bail d'habitation. Cette tenure particulière vise une certaine sécurisation pour les paysans notamment avec le PEA et l'installation de privés avec les différentes formes de contrats de bail. Cependant le décret de gérance est confronté à de multiples obstacles et n'est que partiellement appliqué.

Dans les études préalables du Schéma Directeur, les problèmes sont résumés ainsi:

- De nombreux actes (prêt, location, métayage), sont aujourd'hui pratiqués pour garder les parcelles; les conditions essentielles pour garder la parcelle étant la mise en valeur et le paiement de la redevance.
- La pression foncière croissante a conduit à une réduction de la taille moyenne des parcelles qui, sur certains périmètres, conduit à une prolifération de parcelles au-dessous de seuils de rentabilité.
- Les dispositions de gérance des terres aménagées manifestent un régime d'exception par rapport au Code Domanial et Foncier et certains juristes s'interrogent sur leur légalité. Dans tous les cas, la modalité d'affectation des terres à l'Office qui est celle du Décret de gérance n'est dans le CDF qu'une disposition transitoire et le nouveau texte de mars 2000, exclurait qu'elle puisse être appliquée aux EPIC.
- Certains, en particulier les banques et des candidats à l'**exploitation**, demandent la création d'un nouveau mode de tenure, à savoir le « titre foncier » qui rendrait l'exploitant pleinement propriétaire de la terre. Le fermage (cessions, échanges et locations non délimités et non enregistrés et même la vente officieuse de terres) est parfois pratiqué à l'Office du Niger bien qu'il soit interdit par le décret de gérance ainsi que les textes définissant les attributions de terres.
- La gestion des terres urbaines est encore en grande partie assurée par l'Office du Niger. Avec la croissance des populations les communes en zone irriguée seront confrontées à un manque de terre pour l'extension et l'amélioration du milieu urbain.
- Les critères d'attribution des parcelles dans les terres aménagées ne sont souvent pas appliqués suivant les normes. Les surfaces **des exploitations** ont diminué fortement au cours des années et ne vont pas de pair avec l'augmentation des rendements sur le riz irrigué.
- La situation actuelle d'usage des terres n'est pas connue ni enregistrée. Le retard accusé par le cadastre qui en est chargé, est difficile à rattraper. Le suivi du foncier par l'Office ne permet guère d'identifier avec clarté les problèmes: les données du cadastre ne sont pas actualisées avec la fréquence nécessaire, les décisions d'attribution répondent aux demandes sans suivre un plan d'affectation précise, etc.

Le conseil rural et l'assistance aux exploitants

Le Conseil Rural (et l'assistance **aux exploitants** des terres aménagées en approvisionnement en intrants et équipements) est l'ensemble des activités d'appui technique et de gestion **aux exploitants**. L'attribution de l'organisation du conseil rural et l'assistance **aux exploitants** dans la zone de l'Office du Niger a suivi la Lettre de politique de développement institutionnel (LPDI) du secteur de développement rural dans le sens de mettre en place les outils favorisant la responsabilisation des communautés et permettant le transfert de certaines fonctions au secteur privé, **organisations professionnelles agricoles** et chambres d'agriculture. Le Projet d'appui aux services agricoles et organisations de producteurs (PASAOP) est destiné à financer les réformes prévues. La lettre de politique de Développement de la Filière Rizicole Nationale du 15 janvier 1993, fondement de la restructuration de 1994 a introduit, l'idée de Conseil Rural 'essentiel' à l'Office du Niger. Cette idée a conduit à celle de concurrence, l'Office du Niger ne détenant plus l'exclusivité de l'encadrement et de l'appui technique. Cela serait à l'origine en 1995 du projet Unité Recherche Développement Observatoire du Changement (URDOC) et surtout du Projet de Centres de Prestation de Services (PCPS).

L'Office du Niger a continué cependant à être la principale structure d'encadrement et d'appui technique, soit comme maître d'ouvrage ou organisme de tutelle (cas de l'URDOC) soit au travers de l'action de ses propres services. L'effectif de conseil rural de l'ON a été considérablement réduit: le travail se limite à l'appui conseil **aux exploitants** en matière de la gestion de l'eau et de l'entretien. L'effectif est limité à un ou deux agents par zone. Quoi qu'il en soit, il existe actuellement une situation de flou institutionnel à ce niveau et une absence de pilotage du conseil rural.

2.1.2 Les grandes lignes d'une stratégie de recentrage et renforcement des capacités de l'Office

Une capacité institutionnelle stratégique doit être maintenue pour garantir la bonne gestion du système d'irrigation: il ne peut donc s'agir de continuer à démanteler l'Office, mais bien de mener à bien le recentrage amorcé en 1994 et de donner à l'institution, les moyens d'assurer les responsabilités qui lui ont été confiées.

La structuration institutionnelle du développement de la zone aménagée de l'Office du Niger partira des structures actuelles, pour construire graduellement deux partenariats complémentaires - un partenariat pour le développement de la zone irriguée, et un partenariat pour le développement local et l'aménagement du territoire. En plus, la gestion des zones actuellement non aménagées (ou pas prévues à court terme) par l'ON sera laissée à la gestion actuelle (Communes et autorité traditionnelle) notamment pour l'utilisation locale (cultures sèches, décrue, pâturage, transhumance, forêt classée, etc.).

L'application du futur Code National de l'Eau prévoit que les agriculteurs prennent en charge la totalité des frais de gestion et d'entretien des réseaux d'irrigation. Cela devrait ouvrir la voie à la mise en place de structures autonomes de responsabilité collective technique et financière **des usagers**. Un transfert graduel de responsabilités permettra à l'Etat de mieux se consacrer à la fonction essentielle de réalisation et de gestion des grandes infrastructures comme des ressources amont indispensables aux aménagements existants et à leur extension. L'organisation de l'Office du Niger sera alors renforcée sur ces fonctions centrales: gestion des aménagements et de l'eau. Pour l'ensemble des attributions qui demeurent avec l'Office du Niger dans le cadre du Décret de Gérance, il paraît utile et même nécessaire de soumettre l'Office à une analyse organisationnelle de ses capacités afin d'assurer sa compétence optimale dans le partenariat envisagé. A cet effet, on arrivera peut être à valider l'organigramme proposé par la mission ARPON¹ qui est composé de deux services: Service de Planification et d'Exécution des Travaux et Service Chargé de la Gestion de la Zone.

Les responsabilités de gérance des terres aménagées auront besoin d'une étude et une actualisation du cadastre de la situation d'usage des terres. L'étude portera sur des modalités de sécurisation de la terre, sans laquelle il sera difficile d'exiger **des usagers** une «responsabilité» du paiement d'une partie croissante de la gestion et de l'entretien des réseaux. Il est jugé opportun de confier ce suivi-évaluation à une institution publique.

Quant au conseil rural, les activités d'accompagnement seront de deux catégories. Celles pour assurer la participation (financière, entretien) de différents types **d'usagers** d'eau sont incorporés dans les services d'aménagement et d'eau de l'Office du Niger. Celles pour accompagner la gestion des organisations paysannes et d'autres groupes professionnels seront graduellement assurées par les prestataires de service (privés, projets). Leur tutelle fera l'objet des tests; un choix est à faire en fonction de l'objectif de l'appui conseil.

Le recentrage des fonctions de l'Office du Niger ne veut pas dire, loin de là, que l'Office n'aura plus rien à faire. L'accentuation des attributions d'aménagement et d'entretien va de pair avec l'élargissement de l'échelle des travaux. Pour l'atteinte des objectifs de l'horizon 2020 (120 000 ha à aménager) dans les termes du Contrat-plan le cadre institutionnel pour ces attributions devra être renforcé. Il y a lieu de revoir le personnel de gestion des infrastructures hydrauliques, qui semble insuffisant en nombre et qu'il faudra former en matière de partage des responsabilités avec les usagers.

¹ ARPON-IV, Compte-rendu de la Mission d'Appui de l'Assistance Technique du 12 au 25 novembre 2003. Version Définitive, juin 2004.

Orientations institutionnelles prioritaires: Office du Niger

- L'Office du Niger concentrera ses fonctions autour de la gestion des périmètres irrigués: gestion des infrastructures primaires et secondaires, gestion de l'eau, maîtrise d'ouvrage déléguée des aménagements et travaux d'entretien.
- Pour assumer au mieux ses fonctions dans le cadre du partenariat Etat-Office du Niger - **Exploitants**, l'Office révisera son organisation interne et ses ressources humaines afin de définir les nécessités d'adaptation, de réorganisation, de renforcement et de formation de son personnel.
- Le système de suivi et de gestion de l'information devra être profondément revu et amélioré.
- Le conseil en gestion de l'eau et aménagements et l'accompagnement aux nouveaux **exploitants** restera sous la responsabilité des services de l'Office.
- Les responsabilités et modalités actuelles de gérance des terres ne seront modifiées qu'en fonction des résultats d'études et de modules test.

2.2 Les organisations de producteurs

2.2.1 Résumé des conclusions des études de la phase 1

Par organisation paysanne dans le contexte de l'Office du Niger, on entend 'toute organisation à caractère associatif, mutualiste, coopératif ou syndical'. Les organisations d'exploitants concernent les adjudicataires de parcelles dans la zone irriguée. Les organisations de producteurs sont nombreuses à l'Office du Niger parmi lesquelles, les principales sont:

- Les **tons villageois** (un par village) et les **associations villageoises** (groupements de type pré-coopératif) qui se sont multipliés à partir de 1984; ils étaient au nombre de 156 en 2002. En plus d'activités sociales, l'Office leur a transféré une série de fonctions économiques telles que le battage mécanique, la commercialisation, le crédit agricole, l'approvisionnement en intrants. Elles sont aussi les référents des Comités Paritaires en ce qui concerne la gestion des demandes de terres irriguées. Bien que ces organisations aient permis de nombreux acquis positifs, en particulier un rééquilibrage des relations ON-exploitants, une majorité d'organisations ont montré leur incapacité à gérer de manière durable les activités économiques, avec une crise d'endettement causée en partie par le manque de mécanismes de contrôle interne transparents.
- Les **groupements d'intérêt économique** (GIE), au nombre de 456 en 2002, sont des organisations diverses, la majorité créées à partir de 1992 en réponse à la crise des Associations Villageoises; certains sont spécialisés, d'autres cherchent à substituer les fonctions multiples des AV. Grâce à leur fonctionnement plus souple, certains rencontrent un succès notable.
- Les **caisses villageoises** de d'épargne et de crédit mutuel qui fonctionnent comme unités de base du marché financier.
- Les **Organisations d'Entretien des Réseaux Tertiaires** (OERT) ont été mises en place par l'Office à partir de 1999 en vue de permettre le transfert des responsabilités de gestion des aménagements tertiaires inscrites au contrat plan; au nombre de 195 en 2003, elles devaient être multipliées à près de 700, mais la plupart ne sont pas encore réellement opératives.
- Les groupements socioprofessionnels comme les **syndicats** sont représentés par le Syndicat **des Exploitants Agricoles** de l'Office du Niger (SEXAGON) créé en 1997 et le Syndicat des Agriculteurs du Delta Central (SYNADEC).
- Les **chambres d'agriculture** mises en place à partir de 1994 sont des organes professionnels consultatifs des intérêts agricoles conçus comme interlocuteurs des pouvoirs publics et comme structures d'encadrement de groupements coopératifs. Leur organisation est en principe représentative depuis les villages jusqu'au niveau régional. Actuellement leur démarrage est lent et leurs fonctions encore limitées à la représentation plus qu'à la structuration du milieu paysan.

Le diagnostic fait apparaître une situation complexe avec une tendance à la confusion dans la structuration du monde rural, liée au fait qu'il n'existe pas toujours une distinction claire entre quatre types de fonctions:

- Les fonctions représentatives socioprofessionnelles.
- Les fonctions de gestion des activités socio-économiques collectives.
- Les fonctions de gestion du territoire et de ses ressources.
- La prestation de services.

Au niveau villageois, ces fonctions peuvent être confondues ou assumées par les mêmes personnes à travers des structures différentes. Cette 'confusion institutionnelle' génère une inefficacité et de frustrations voire de conflits:

- Une multiplication d'initiatives locales et extérieures ayant des risques d'inefficacité et de surcoût.
- Les nouvelles institutions se révélant incapables de trouver une justification et de survivre si elles sont laissées à elles-mêmes, créent des dynamiques artificielles.
- Un «dumping» des programmes d'appui entre les institutions et leurs tutelles ou bailleurs respectifs.
- Une interruption de financement des structures de recherche-développement et appui aux organisations paysannes (PCPS, ARPON, URDOC, USAID).

2.2.2 Les grandes lignes d'une stratégie de renforcement des capacités organisatives du milieu paysan

Les organisations de producteurs sur les exploitations familiales devront évoluer dans deux directions. Premièrement, il y aura des organisations qui privilégient la représentation des producteurs dans la défense de leurs intérêts en général au niveau des Collectivités Territoriales, ou vis-à-vis de l'Office du Niger (telles que les Associations ou Tons villageois et Communes, syndicats). Deuxièmement les organisations de caractère gestionnaire que ce soit dans le domaine de la gestion de l'eau et des aménagements (associations d'usagers, voir plus loin), la fourniture d'intrants, le crédit et autres activités économiques (les GIE nécessiteront de se regrouper en organisations faîtières pour promouvoir leur professionnalisation et gestion), et la gestion des ressources naturelles et du patrimoine (organisations villageoises et professionnelles).

Les organisations de représentation professionnelle auront à se profiler plus sur la défense des intérêts de leurs affiliés vis-à-vis l'Etat et l'Office du Niger. Leur renforcement se basera de plus en plus sur les forces - locales, nationales - de la société civile et justifiera un appui-conseil en matière de gestion, information et représentation. Elles n'entraînent pas une prise de responsabilité dans la conduite des affaires, mais plutôt dans la recherche d'une représentation équitable des différentes catégories d'exploitants (grands-petits exploitants; hommes-femmes; différentes professions).

Les organisations à caractère gestionnaire (de services ou d'activités économiques) auront besoin d'une gamme d'appuis plus large. Mis à part le Conseil agricole (voir plus loin), les fonctions des organisations de producteurs sont à élargir à l'avenir. Il s'agit notamment des organisations financières, de la prise en charge de l'appui conseil par les bénéficiaires et de la création des associations des usagers de l'eau.

Les programmes de formation à la gestion et d'accompagnement pour ces organisations devraient être continués et renforcés, notamment à travers les divers projets avec financements extérieurs. Les expériences des projets et des tests en cours attirent l'attention sur les particularités suivantes:

- Pour la bonne gestion des organisations mutuelles d'épargne et crédit le système de surveillance (CAS / SMEC) du Ministère des Finances, des bailleurs de fonds et des ONG financières est à retenir et renforcer pour éviter le retour au laxisme et solutions de facilité antérieures (voir aussi les acteurs du Marché).

- Les tests et les expériences d'appui **aux organisations de producteurs** avec financement partiel par les bénéficiaires devront être suivis de près de point de vue capacité des paysans et des prestataires de services (test PASAOP de la prise en charge de la recherche-développement; les Centres de Prestation des Services et la recherche-développement assurée par le projet URDOC, voir aussi Prestataires de Service d'Appui).
- La plus grande couverture des Organisations d'Entretien des Réseaux Tertiaires sur les casiers (nouveaux, existants) mérite la plus grande priorité. Dans le futur il faudra prévoir l'extension de leur mandat d'organisation de l'entretien tertiaire avec leur implication dans la gestion de l'eau, de l'entretien et de la collecte de la redevance de leurs affiliés (voir aussi Système paritaire).

L'évolution vers un monde rural plus structuré demande une structure d'appui plus autonome et continue. Le financement et la tutelle d'une telle structure reste à discuter mais des lignes de forces se dégagent:

- L'Office du Niger doit garder un rôle majeur dans l'appui conseil en matière de gestion de l'eau et des aménagements, que ce soit en exécution directe ou comme maître d'ouvrage délégué.
- L'appui conseil technique et de gestion économique des différentes organisations doit être le domaine de prestataire de services diversifiés, selon les besoins.
- Un mécanisme de pilotage des aspects stratégiques de l'appui conseil et de l'appui à la gestion doit être mis en place pour assurer les cohérences des interventions.

Orientations institutionnelles prioritaires: *Organisations d'Exploitants*

- Les organisations d'entretien des réseaux tertiaires (OERT) devront servir de base pour un travail beaucoup plus ambitieux de structuration **des exploitants**, autour **d'associations d'usagers** regroupant les différentes OERT sur un même partiteur. Ces associations seront la base du transfert graduel des responsabilités de gestion des réseaux tertiaires et, dans une certaine mesure, secondaire: gestion des entretiens et de l'eau, collecte de la redevance des associés pour le paiement à l'Office, appui conseil, participation aux mécanismes paritaires.. Le montage de cette structure nécessitera un programme d'accompagnement et se fera en premier lieu, au niveau de modules test.
- Les organisations de gestion économique (GIE, caisses villageoises etc.) devront recevoir un appui pour améliorer leur capacité de gestion et s'organiser en faïtières pour augmenter leur compétitivité.
- Les organisations à caractère représentatif (associations, tons, syndicats, chambres d'agriculture) devront également pouvoir améliorer leur capacité de gestion pour représenter leurs affiliés et défendre leurs intérêts de manière efficace et constructive.
- Certaines organisations à caractère mixte, comme les Chambres d'Agriculture, auront un rôle important à jouer dans la prestation de services.
- Le développement des mécanismes de gestion décentralisée des infrastructures publiques et des ressources naturelles, nécessite la participation active des organisations de type communautaire (associations, tons) mais aussi de groupements professionnels spécialisés (éleveurs, pêcheurs etc.) dont la structuration et capacité de gestion, à l'heure actuelle, est également déficiente.

2.3 Les comités paritaires

2.3.1 Résumé des conclusions des études de la phase 1

Les *Comités paritaires de gestion de terres* sont installés dans les zones de l'Office du Niger en application de l'article 63 du Décret de gérance des terres (1996) et de l'Arrêté sur le cahier des charges (1996). Ils sont composés des représentants élus **des exploitants** et des représentants de l'ON, désignés par le PDG. Ils sont chargés de l'examen des dossiers de (ré) allocation de terre agricole ou d'habitation; des propositions d'éviction **des exploitants** défaillants; des réclamations des exploitants vis-à-vis de l'ON dans le cadre de ses prestations de service; et de faire la médiation des différents entre l'ON et les **chefs d'exploitations**. Leur pouvoir de décision s'étend à l'attribution de nouvelles parcelles pour les CAE et PEA et aux demandes de réajustement de superficie, de radiation ou séparation **d'exploitations**.

Il faut dire que le rôle du comité se limite à faire des propositions et que la prise de décision revient au PDG de l'Office du Niger. De plus, les représentants des agriculteurs aux Comités paritaires bien qu'élus, ne sont généralement pas insérés dans **des organisations paysannes** bien structurées. A part cela, le système d'allocation des terres aménagées se heurte à un manque de sécurisation des investissements faits par les exploitants. Le droit d'usage est limité au paiement de la redevance d'eau et l'obligation de l'entretien des parcelles. La manque de sécurisation des investissements implique que **les exploitants (les grands et moyens exploitants)** manquent d'incitants pour assumer de plus grandes responsabilités de gestion de l'eau et d'établissement et entretien des aménagements au niveau secondaire, comme il est prévu dans les scénarii proposés dans la première version du Schéma Directeur.

Le diagnostic de la situation actuelle indique que les critères d'octroi - conçus pour veiller à une allocation équitable et une **rentabilité d'exploitation** - ne sont plus guère respectés. Cela est attribué à la fragmentation **des exploitations familiales** et au manque de suivi-information sur les pratiques réelles de faire-valoir.

Conformément aux dispositions du Contrat-Plan, les responsabilités des *travaux d'entretien du réseau hydraulique et de gestion d'eau* sont partagées entre l'Etat, l'Office du Niger et **les exploitants agricoles** selon le niveau du système. Au niveau secondaire l'Office coordonne l'exécution de l'entretien, dont la programmation est proposée par un *Comité Paritaire de Gestion des Fonds d'Entretien de Réseaux Secondaires* (CPGFR-RS). Pour la gestion d'eau le *Comité Paritaire du Partiteur* est mis en place pour assurer la distribution de l'eau vers les arroseurs. Le fonctionnement de ce dernier comité laisse généralement à désirer; sa mise en place est encore peu effective sur la zone irriguée. Les CPGFE-RS gèrent le fonds d'entretien du réseau secondaire et se concertent sur les priorités des travaux d'entretien, sans que les représentants **des exploitants** le gèrent financièrement. Cette partie de la gestion reste une responsabilité de l'Office du Niger. Aussi, les représentants eux-mêmes n'ont pas paru intéressés par un transfert supplémentaire de la gestion de l'eau et de l'entretien. Ainsi, la décentralisation de la gestion interne de l'Office reste partiel et ad hoc.

La participation coordonnée **des exploitants** à la gestion du système secondaire, bien que partielle, ne se retrouve pas dans une coordination de la gestion du système au niveau tertiaire, où **les exploitants** individuels sont chargés de l'entretien. Actuellement la liaison entre **les exploitants individuels** et l'Office du Niger est assurée par les Chefs d'arroseurs, désignés par l'Office et représentant les **exploitants**, et l'Aiguadier de la part de l'Office. Au niveau tertiaire, force est de reconnaître que dans beaucoup de cas les travaux d'entretien ne sont pas réalisés conformément aux nécessités. Les études indiquent:

- La faible conscience de l'impact de l'entretien tertiaire sur le fonctionnement du reste du réseau;
- Certains arroseurs en zones réhabilitées sont de dimensions trop importantes pour que les exploitants puissent les maintenir facilement dans leur état initial.
- Les normes d'entretien ne sont pas clairement diffusées **aux exploitants** et les sanctions prévues en cas de négligence dans l'entretien ne sont jamais appliquées.
- L'organisation **des exploitants** autour d'un même arroseur pour la réalisation des travaux est difficile en particulier quand la disparité **des exploitants** (résidents et non-résidents) rend difficiles la sensibilisation et la mobilisation pour les travaux.

Les exploitants, aussi, sont conscients que la qualité de l'aménagement de parcelles (planage) et l'entretien au niveau des parcelles et arroseur pose problèmes de coordination, surtout dans les nouveaux casiers. La coordination est affectée entre autres par de plus grandes distances entre habitat et casier et le fait que les nouveaux installés ne soient pas suffisamment familiarisés avec la riziculture irriguée.

Pour améliorer la coordination, un programme pilote a été lancé pour renforcer les Organisations d'Exploitants pour l'Entretien des Réseaux Tertiaires (OERT). La formation organisée à cet effet avec appui des cadres ON et un prestataire privé a été interrompue en 2003, ainsi que les paysans continuent à se débrouiller. L'exécution du programme de formation² a souffert d'une faible implication des agents d'encadrement de l'ON (chefs de zones, chefs d'arroseurs, aiguadiers) déjà surchargés, une faible participation des exploitants non-résidents; d'un manque d'appui suivi aux activités des OERT; et du lent processus d'officialisation des OERT. Malgré tout cela, le mécanisme de l'OERT dans le système paritaire est bien apprécié par les exploitants; le retard de la mise en place est beaucoup déploré.

2.3.2 Les grandes lignes d'une stratégie de consolidation des mécanismes paritaires

Les comités paritaires sont un relais fondamental de dialogue et négociation entre l'Office et les exploitants. Le bon fonctionnement du système à l'avenir dépendra aussi de la capacité à gérer en commun les responsabilités partagées, et la légitimité du mécanisme dépendra en partie de sa bonne organisation et de la transparence de son fonctionnement. Là aussi, il existe des acquis positifs sur lesquels construire. La participation des représentants des exploitants à l'organe paritaire devra être mieux structurée à partir de la base, idéalement à travers l'association des usagers de l'eau au niveau partiteur et casier (voir ci-après).

Pour ce qui est de l'allocation des terres aménagées dans le futur, le système paritaire actuel doit être adapté (mandaté et équipé). Même avant cela, la situation actuelle d'usage des terres doit être étudiée et suivie par un cadre institutionnel mieux équipé pour cette tâche (voir Gérance des Terres).

Il en sera le même pour la structuration future des organes paritaires pour la gestion de l'eau et des entretiens au niveau secondaire et même primaire. Cela inclura la prévision d'un programme d'appui (avec financement externe au début):

- Appui à la création des Associations d'Usagers de l'Eau au niveau partiteur et casier du réseau secondaire, regroupant les OERT existantes au niveau des arroseurs; par la suite aider à créer une Fédération des Associations des Usagers de l'Eau, qui constitue une plate forme au niveau de la zone irriguée de l'Office. Les Associations et la Fédération des usagers de l'eau constitueraient la base organisationnelles pour envoyer leurs représentants aux Comités Paritaires;
- Appui à la formation des représentants des exploitants à leurs tâches dans les Comités Paritaires pour mieux représenter les usagers d'eau dans la négociation sur l'utilisation de l'eau et l'entretien des aménagements au niveau casier.
- Appui à la structuration des Comités Paritaires au niveau secondaire de manière à ce qu'ils puissent, à terme, servir comme relais entre l'Office et les usagers d'eau en matière de gestion de l'eau. A moyen terme, conformément au futur Code de l'eau, étendre les attributions des comités paritaires aux infrastructures primaires en plus de celles qu'ils assurent déjà pour les secondaires.

² Programme sur le Renforcement des capacités des organisations paysannes sur le plan gestion de l'eau et entretien du réseau tertiaire en zone Office du Niger. Compte-rendu de mission d'appui dans le cadre du programme ARPON-IV 30 novembre au 23 décembre 2003.

Il est noté que les fonctions à prendre en compte par les futures **Associations d'Usagers** sont plus larges que l'aménagement et l'entretien du réseau tertiaire (pris en charge actuellement par les OERTs). A terme, elles pourront assumer aussi la responsabilité partagée en matière de la distribution d'eau et l'entretien dans le système secondaire (entre casier, partiteurs et arroseurs) et s'occuper de la collecte de la redevance auprès **des exploitants** affiliés sur la base de la quantité d'eau prise. Ainsi, la délégation et transfert de toutes ces responsabilités au niveau **des organisations d'exploitants** signifieraient la transformation progressive des OERTs en véritables **Associations d'Usagers**.

Orientations institutionnelles prioritaires: Comités Paritaires

- Consolider le système de gestion paritaire des terres et de l'entretien et le structurer sur toute la zone au niveau partiteur comme au niveau des zones ON.
- Assurer la participation **des exploitants** à partir **des associations d'usagers**, et de leur fédération au fur et à mesure de leur structuration.
- Mettre sur pied un programme d'appui et de formation des délégués paysans aux comités paritaires.

2.4 Les prestataires de services d'appui

L'environnement lié aux différents services d'appui est assez complexe, avec des multiples relations et dépendances mutuelles entre les acteurs. Le tableau suivant présente une cartographie des acteurs suivant leur implication dans les différents domaines associés avec la production agricole.

Traditionnellement, c'est à dire jusqu'à la fin des années 70, l'Office du Niger s'occupait entièrement de l'appui rural, y inclus la fourniture d'intrants, le crédit, le conseil, la transformation, la commercialisation, etc. A partir des années 80, de nouveaux acteurs ont commencé à jouer des rôles de plus en plus influents, appuyés par des projets, en particulier ARPON et plus tard Retail. Ces projets, dont la mission fut renforcée par la Loi de 1994 portant sur la restructuration de l'Office, ont contribué efficacement à la privatisation de nombreux services et à l'intensification de la riziculture: l'intensification et la fourniture aux OP du petit équipement de battage et plus tard de décorticage ont véritablement transformé la situation économique dans l'Office. La disparition des grandes fonctions de régie de l'ON n'a pas eu que des avantages. Parfois on rencontre des paysans qui se rappellent avec une certaine nostalgie les jours où tout était arrangé pour eux par l'Office, sans oublier d'ailleurs que leurs conditions économiques étaient beaucoup plus pénibles qu'aujourd'hui. Les conditions actuelles sont caractérisées par une multitude parfois confuse de différents acteurs, dont les compétences et la pérennité sont très variables. L'un des grands objectifs des années à venir devrait être le renforcement et la consolidation des services essentiels et leur évolution rapide vers l'indépendance des attributions encore importantes des bailleurs de fonds.

Dans ce chapitre nous allons passer en revue les opérateurs dans les trois grands domaines du conseil agricole, la recherche d'accompagnement et la fourniture d'intrants, pour analyser leurs forces et faiblesses ainsi que les améliorations nécessaires.

2.4.1 Les opérateurs de conseil agricole

Les acteurs principaux intervenant actuellement dans la zone irriguée sont le Service Conseil Rural de l'Office du Niger et plusieurs groupes de prestataires privés, dont certains encadrés jusqu'à récemment par les projets URDOC et PCPS avec financement AFD. Dans la zone exondée c'est le Service Conseil Rural **du DRA** qui continue à intervenir en conseil rural, tandis que des tests de conseil rural payant par des prestataires privés sont mis en œuvre dans le cadre du programme PASAOP. Les deux volets: conseil agricole gratuit par les services publics (ON, DRAMR) et conseil (partiellement) payant par les prestataires privés seront traités séparément ici-bas.

Services publics de conseil agricole

En zone irriguée le Service Conseil Rural de l'ON emploie 4-5 conseillers (agents de terrain) par zone, c'est-à-dire 1 conseiller par 6 villages, ou bien en moyen 1 conseiller par 500 exploitants³.

³ En plus le SCR emploie 2-3 animatrices par zone en Femmes et Développement.

Evidemment, cette densité ne leur permet pas d'établir des contacts réguliers avec les exploitants, d'autant plus que d'autres responsabilités leur sont attribuées par l'ON. Comme les prestataires privés, les conseillers de l'ON ont bénéficié d'un appui technique par l'URDOC qui était logé au Service Conseil Rural. Hors de la zone irriguée, la DRA est en principe responsable des services d'appui conseil public.

Avec l'aide du PASAOP, une expérience de « municipalisation » du conseil est en cours avec l'établissement des Centres de Conseil Communaux. Cette tendance va se renforcer à l'avenir, et représente un relais local pour les structures de coordinations prévues par la décentralisation (Conseils Locaux et régionaux d'Orientation). Ces expériences pourraient capitaliser beaucoup des acquis des centres de services du PCPS et de l'URDOC. Elles devront aussi tenir compte des leçons apprises dans d'autres pays et éviter une approche par trop mécanique et sans viabilité réelle.

Les prestataires privés

La réduction sévère du Service d'Appui de l'ON laissait un vide dans plusieurs domaines, dont le plus grave était probablement l'approvisionnement en semences et autres intrants, dont nous parlerons plus tard. La réduction du personnel de terrain avait aussi un effet négatif sur l'accès des producteurs au conseil agricole, mais les inconvénients étaient peut être moins graves parce que, comme l'exprimait l'un de nos interlocuteurs des Faranfasi So: « les paysans ont dépassé le stade de l'avis que l'ON leur donne, la gestion est plus importante maintenant ». Trois projets sont venus combler les creux laissés par la réduction des services de l'ON: l'ARPON d'abord et plus tard le projet Rétail, suivi par ses successeurs le PCPS et l'URDOC. Les principales contributions des premières trois phases de l'ARPON, à part les aménagements, étaient dans les domaines de l'équipement, des organisations villageoises (voir le chapitre 2.2), du crédit et de la formation. Dans sa dernière phase l'ARPON a initié des organisations d'exploitants en gestion d'eau (les OERT).

Dans les dernières années c'étaient surtout le PCPS et l'URDOC qui se sont lancés dans la promotion d'organisations de producteurs agricoles, visant le renforcement de leurs compétences en gestion de leurs exploitations. Aussi, ces deux projets peuvent être considérés comme les principales initiatives vers de nouvelles approches et structures de conseil agricole, remplaçant l'ancien système de vulgarisation de l'Office. Le projet PCPS (et son complément en recherche-développement l'URDOC, voir plus bas) était la suite de projet Rétail. Tandis que ce dernier s'occupait encore principalement de l'aménagement et de l'intensification de la riziculture, l'un des buts principaux des projets successeurs était le renforcement des organisations paysannes d'une part et la création de nouveaux services agricoles d'autre part.

Le PCPS a promu les Centres de Prestation de Services (CPS), appelés Faranfasi So en langue Bambara. Ce sont des associations d'organisations paysannes, une par zone, qui ont formé une Fédération comme structure faîtière au niveau du système irrigué. Les CPS se veulent structures d'appui payant aux OP qui se sont associés avec eux, leur octroyant surtout du conseil de gestion organisationnelle et encore à un moindre degré du conseil de gestion des exploitations. Les CPS ont eu un impact appréciable sur la résolution de l'endettement de nombreuses OP (les Associations Villageoises) et l'assainissement de leurs comptes, ce qui leur a permis de renouer les liens avec les institutions de crédit.

Les CPS ont contracté les services d'une association de prestataires privés, DELTA Conseil, elle aussi un produit immédiat des projets PCPS et URDOC. Voilà le modèle essentiel promu par le PCPS: création de Centres de Prestation de Services sous la tutelle de l'APCAM, avec des OP-membres qui payent une cotisation annuelle pour obtenir des services d'appui.

Actuellement les 5 CPS ont 157 OP adhérentes avec plus de 7000 membres, selon l'information du coordinateur de la Fédération. Les services eux-mêmes sont offerts par des prestataires privés, unis dans DELTA Conseil, qui travaillent sous contrat avec les CPS. Ses agents sont des jeunes diplômés ainsi que des anciens cadres de l'ON. En principe les services sont payants, mais jusqu'ici largement subventionnés par le PCPS.

Tableau 1: Les acteurs associés avec la production agricole

	conseil agricole	recherche-développement	provision de semences	fourniture d'intrants, équipement
Organisations Paysannes, coopératives	Centres de Prestation de Services (Faranfasi So)		Association des Producteurs de Semences (APS)	AV, intermédiaires pour l'engrais; les coopératives Yèrèdèmè (appuyé par CLUSA) et UCORIM (encadré par G-Force); Le syndicat Sexagon veut se lancer dans la provision d'intrants
Chambres d'Agriculture	En étude			
Office Niger IER/CRRRA	Service Conseil Rural			
		Equipe Systèmes de Production et Gestion des Ressources Naturelles (ESPGRN) du CRRRA	CRRRA Niono: semences de base aux fermes semencières	
Autres Institutions étatiques	DRA , en zone exondée		Service Semencier National: semences R1 aux APS; Lab. de semences (certification)	
	Centres de Conseil communaux		En phase expérimentale	
Projets, bailleurs	URDOC (AFD), PASAOP (Banque Mondiale)	URDOC	[à vérifier]	Ambassade Néerlandaise appuie CAFON
ONG	CLUSA, appui aux coopératives; organisation de coopératives Canadiennes		[à vérifier]	
Entreprises privées			Ferme semencière	Forgerons produisent, entretiennent équipement de labour, entretien batteuses, décortiqueuses
Associations professionnelles	Delta Conseil			CAFON produit batteuses, décortiqueuses motorisés, charrues, autres équipements
Commerçants			Semences des espèces maraîchères	Commerçants divers, parfois sur crédit à des taux d'intérêt exorbitants
Prestataires services privés	Delta Conseil, Nyeta Conseil, CEFÉ, GForce, Yeredon, Yiriwa So (élevage), BSIC (suivi-évaluation)	Delta Conseil, Nyeta Conseil, CEFÉ, G-Force (recherche d'accompagnement), BSIC (suivi évaluation)		
Banques, Caisses	Les cadres des donnent des conseils dans le cadre du crédit			Procurent engrais auprès les grandes sociétés; provision aux membres sur crédit; remboursement en nature

Les conseillers travaillent avec des groupes de 20 à 25 personnes. Mi-2003 ils atteignaient presque 800 **exploitants**, hommes et femmes, à travers des groupes de conseil de gestion à l'exploitation. Suivant l'évaluation de mi-parcours des deux projets « *les conseillers sont de plus en plus sollicités par les producteurs qui ont toujours besoin d'appui technique, la demande de service est forte* ». Bien qu'encourageant, le taux de couverture reste encore très faible. De plus, les nouvelles structures sont encore très fragiles et dépendent des appuis financiers et techniques extérieurs.

Le PASAOP est en train de tester une approche pareille au travers des Communes (voir plus haut), qui recrutent des services d'appui conseil et de recherche d'accompagnement auprès des prestataires privés. Les services sont payants avec une subvention par le PASAOP. Un tel test est actuellement mis en œuvre dans la zone de l'Office de Niger pour la Commune de Niono.

2.4.2 Les organismes de recherche

Jusqu'à récemment il existait deux institutions plus ou moins parallèles de Recherche-Développement (R-D) dans la zone de l'Office: l'Equipe Systèmes de Production et Gestion des Ressources Naturelles (ESPGRN) du Centre Régional de Recherche Agronomique (CRRA) et l'Unité de Recherche-Développement - Observatoire du Changement (URDOC), installée à l'ON. L'ESPGRN a le **mandat officiel** de R-D de la part du gouvernement Malien, tandis que l'URDOC a été créée dans le cadre du financement AFD de l'appui conseil au monde rural. Ce dernier était rattaché à la Direction Générale de l'ON comme Unité pratiquement autonome.

L'URDOC s'est distinguée par sa flexibilité dans le choix des thèmes de recherche en étroite collaboration avec le paysannat, le projet jumeau PCPS et les prestataires privés de services. Elle a élaboré plusieurs outils de vulgarisation, aussi bien en gestion de l'exploitation comme en thèmes techniques. Son contact avec le monde rural a certainement été plus intime que celui de l'ESPGRN/CRRA, qui manque de moyens et probablement la flexibilité pour en faire autant.

Les deux institutions: l'URDOC et le CRRA n'ont pas travaillé en complet isolement l'une de l'autre. Elles ont conclu une convention de collaboration sous laquelle le CRRA a mis en œuvre des tests ponctuels en station, p.e. en production et conservation d'échalotes. Cependant, la collaboration entre l'URDOC et l'ESPGRN, avec des mandats très similaires, semble avoir été minimale. Le rapport d'évaluation à mi-parcours ne fait pas mention de l'ESPGRN.

2.4.3 Les organisations de fourniture d'intrants

L'approvisionnement **des producteurs** en intrants et surtout son financement restent parmi les défis principaux dans la production agricole. On peut distinguer surtout trois volets:

- Fourniture de semences.
- Fourniture d'engrais.
- Fourniture et entretien d'équipements de toutes sortes.

La *fourniture de semences* certifiées de riz semble être assez bien gérée pour une partie importante par les Associations des Producteurs de Semences (APS), qui regroupent plus de 180 producteurs. En 2003/2004 elles produisaient 500 tonnes de semences R2, à un moindre prix que les deux fermes semencières privées. Vu que la quantité de semences utilisée par ha en moyen est de 60 kg et le Service Conseil Rural (SCR) conseille un renouvellement triennal, les 518 tonnes représentent approximativement un tiers des besoins théoriques⁴. L'encadrement des APS était assuré par l'URDOC et le SCR, et après sa terminaison ce dernier continue à jouer ce rôle. Bien que peu de renseignements ont été trouvés sur la fourniture de semences des cultures maraîchères, il est néanmoins clair que leur disponibilité et leur prix sont des facteurs importants pour l'expansion et la rentabilité de certaines spéculations.

⁴ D'après l'étude agro-économique de la phase I le volume total de semences améliorées produit dans la Zone serait de 1452 tonnes, ç-à-d 100% des besoins.

La situation en *approvisionnement en engrais* est moins favorable que celle de semences de riz. Bien que de nombreux AV aient réussi à renouer leurs liens avec les banques il semble qu'un nombre important d'exploitants n'ont pas accès au crédit formel. Ils sont obligés de s'approvisionner sur le marché informel à un coût beaucoup plus élevé. Plusieurs Caisses mutuelles interviennent également dans le crédit engrais et autres, et jouent un rôle prépondérant dans l'organisation et le financement des approvisionnements en intrants. Dans la plupart des cas ils font rembourser le crédit en nature. Il n'y a pas de chiffres précis mais il faut s'attendre à ce qu'un nombre important des exploitants se procure de l'engrais à un coût trop élevé (y inclus le coût du crédit informel), ce qui doit avoir un effet prépondérant sur la rentabilité de la riziculture.

Il y a aussi eu des problèmes avec la qualité et la formulation des engrais livrés par les commerçants contractualisés par les AV et les Caisses. La Chambre d'agriculture de Niono a créé une commission d'approvisionnement en intrants qui devrait veiller à la conformité des livraisons aux contrats, mais la commission ne semble pas fonctionner correctement. L'IFDC assiste une coopérative pour l'achat de 8000 tonnes d'engrais pour la saison de 2005 pour limiter le « contrôle » des commerçants et des institutions de crédit.

Les services d'approvisionnement en *intrants pour les agro-éleveurs* posent encore des problèmes auxquels ils essayent de faire face en formant des associations. D'autre part des services vétérinaires contractualisés fournis par l'association Yiriwa So semblent répondre aux besoins des éleveurs.

Il paraît que la *fourniture et l'entretien d'équipement* (surtout équipement de labour, battage, décortilage) sont en train de se stabiliser. Les batteuses et les décortiqueuses ayant été introduites initialement par ARPON aux AV pour les louer à leurs membres, il existe maintenant un nombre appréciable d'opérateurs privés. La coopérative des forgerons (CAFON) semble être entièrement fonctionnelle et réussit à construire l'équipement dans son atelier central et à importer les pièces spéciales et les moteurs. Bien qu'il y ait d'autres opérateurs à Niono et à Ségou, il paraît que CAFON et ses membres seuls sont capables à l'heure actuelle d'approvisionner et d'entretenir de l'équipement de haute qualité à des prix raisonnables.

2.4.4 Les grandes lignes d'une stratégie de consolidation de l'appui rural

A court et moyen terme, l'appui aux exploitants agricoles doit continuer à être partagé entre l'Office, les autres prestataires publics pour les zones **exondées** (centres de conseil communaux), des associations d'**OP** comme les centres Faranfasi So (CPS) et des opérateurs privés.

Dans les nouvelles extensions des zones aménagées un système de formation, de conseil rural et d'approvisionnement en intrants doit être mis en place pour appuyer les nouveaux **exploitants** à s'installer et s'organiser correctement. Un Office du Niger modernisé devra jouer ce rôle lors de les premières années de 'colonisation' en mettant des services essentiels à la disposition des nouveaux **exploitants**, en attendant le développement et l'installation des structures et services permanents. A la longue les **OP** elles-mêmes doivent être capables d'articuler leurs besoins en recherche appliquée et en appui-conseil et d'engager des prestataires payants pour rendre ces services. A court et moyen terme les **OP** auront besoin d'un appui technique pour l'articulation même de leur demande. Dans l'avenir les prestataires appuyant les **OP** dans le diagnostic de leur besoins ne devraient pas être les mêmes que ceux qui fournissent les services de recherche et de conseil à **l'exploitation** pour satisfaire ces besoins

La professionnalisation des prestataires de services doit être renforcée. Leur nombre doit s'accroître au fur et à mesure que la demande augmente. Le financement intégral par le paysannat du conseil rural et de la recherche d'accompagnement restera une illusion pour fort longtemps. Néanmoins, dans le nouveau contexte de prestations de services privatisés, un paiement, volontaire et direct, par les utilisateurs et leurs organisations devra les inciter à exiger des services d'accompagnement valables. La plus grande partie des coûts continuera d'être financée par l'état et les bailleurs de fonds, à travers les utilisateurs.

La production de semences de riz par des paysans spécialisés doit être étendue. Les producteurs de semences continuent d'avoir besoin d'appui technique et organisationnel et un système fiable et durable de contrôle est nécessaire. Une production de semences sous contrat avec des entreprises ou des fermes semencières peut se développer dans l'avenir.

L'approvisionnement en engrais et en semences autres que le riz doit être renforcé par une meilleure organisation des OP, des commerçants et des systèmes de crédit. Un système de contrôle de la qualité et de sanctions au cas de non-conformité au contrat est à installer. Il faut veiller à la pérennité du système de fabrication, importation et entretien d'équipement agricole qui est actuellement dominé par CAFON et ses adhérents.

Une unité de recherche-développement comme celle de l'URDOC reste essentielle pour l'ON. Une relation institutionnelle au CRRA serait logique d'un point de vue pérennité institutionnelle, pourvu qu'elle puisse maintenir la même flexibilité dans le contexte d'un Institut comme l'IER.

Orientations institutionnelles prioritaires: Prestataires de services

- La prestation de services d'appui conseil aux **exploitants** de la zone irriguée, en matière de gestion de l'eau et d'organisation des associations, devra rester étroitement liée à l'Office du Niger, que ce soit comme exécutant direct ou comme maître d'ouvrage délégué.
- **Les organisations d'exploitants et organisations paysannes** en général, devront développer les capacités pour articuler leurs nécessités de services d'appui et, dans une certaine mesure, assumer elles-mêmes certains de ces services; pour cela elles devront recevoir un appui en matière de gestion.
- Il faudra créer les conditions propices pour le développement des interventions privées de prestations de services, conformément à la demande, avec un mécanisme d'appui financier en complément des efforts **des exploitants**, un programme d'appui aux organisations professionnelles et centres de services et un mécanisme de pilotage destiné à assurer la cohérence des interventions.

2.5 Les acteurs du marché

2.5.1 Les structures de crédit

Parmi les organisations financières, les « Systèmes Financiers Décentralisés » méritent une mention particulière compte tenu du rôle essentiel qu'ils jouent aujourd'hui et qu'il est indispensable d'étendre. Ils se sont développés depuis 1994 selon un modèle mutualiste autogéré et sont organisés dans un cadre réglementaire national clair. Ils représentent un succès indéniable dans la mesure où ces organisations distribuent aujourd'hui environ 2 milliards de FCFA de crédit annuel, correspondant à environ 2/3 des besoins des campagnes agricoles. Cela correspond d'ores et déjà à un flux financier du même ordre de grandeur que celui des redevances hydrauliques prélevées par l'Office et semble démontrer une capacité réelle de responsabilisation des structures professionnelles. Malgré des différences importantes dans les modes de refinancement, les règles de gestion et l'appel à l'épargne, les taux de recouvrement sont proches de 100%.

Les progrès des structures de crédit (les caisses décentralisées, la BNDA) sont résumés comme suit:

- Les caisses décentralisées jouent un rôle croissant dans la distribution de crédit de production agricole à court terme.
- L'accès au crédit à court terme est relativement léger pour le producteur.
- Le réseau de distribution de crédit dans la zone est étendu et assez bien connu.
- Les emprunteurs ont des possibilités de restructurer le remboursement de crédit.
- Les crédits de court terme ne nécessitent pas de gage.

Cependant on note des faiblesses au niveau des caisses décentralisées, telles que:

- Les services financiers n'incluent pas de crédit de moyen ou de long terme.
- Le taux d'intérêt est relativement élevé.
- Les caisses ont une faible autonomie financière; elles dépendent toujours du système bancaire.
- La gestion des caisses montre parfois un laxisme.

2.5.2 Les structures de commercialisation

Au Mali, le réseau formel de commercialisation est principalement privatisé. Or, le marché des produits agricoles (excepté le coton) est libre. En outre, le réseau informel de commercialisation est relativement extensif dans les zones de production. Les acteurs - formels, informels – ont libre accès aux structures de commercialisation. D'ailleurs, on enregistre une demande croissante des produits agricoles tant sur le marché national que sur ceux de la sous-région. Autres facteurs promoteurs de la commercialisation sont: les coûts bas de la main d'œuvre et le fait que les investissements de capital pour faire fonctionner la commercialisation sont relativement bas.

Bien qu'il y ait des facteurs favorisant la commercialisation libre, le secteur souffre des faiblesses, telles que:

- Des pertes post-récolte considérable dans les structures de stockage et de transport à cause d'un manque de facilités de stockage dans les zones de production et des grands centres commerciaux pour les intrants et produits agricoles.
- Les marchés de commerce en gros sont très limités voir non existants ou embouteillés dans les villes.
- Le parc mobile du secteur de transport est démodé et non adapté au transport des produits agricoles périssables.

L'in efficience mène à un coût unitaire élevé de collection, stockage, transport et de manipulation des produits dans les structures. Cette faiblesse est aggravée par la situation financière du secteur. Non seulement les petits et moyens commerçants ont difficilement accès au crédit, mais il y a un manque d'investissements de capital (locaux et extérieurs).

2.5.3 Les industries de transformation

Le secteur agro-industriel est un secteur qui est principalement privatisé, comme d'ailleurs le marché des produits agricoles-usine, où l'accès est ouvert pour les acteurs agro-industriels. On constate une demande croissante pour des produits agricoles-usine, autant sur le marché national que sur les marchés sous-régionaux. La transformation industrielle est caractérisée par des coûts bas de main d'œuvre et une livraison assez stable de la matière première (du riz surtout).

Par contre, les techniques de transformation laissent à désirer (par exemple l'usinage du riz en terme de brisures, triage, propreté), d'où une qualité moindre des produits finaux. Aussi, les coûts de transformation industrielle sont ils élevés pour les raisons suivantes:

- Les coûts de transport élevés de la matière première de la zone de production.
- L'équipement de transformation souvent démodé.
- Coûts élevés d'emballage (souvent importé).

Sur le plan financier, il existe les mêmes contraintes que pour la commercialisation:

- Le faible accès au crédit pour les petites et moyennes industries de transformation.
- Le manque d'investissements majeurs de capital (locaux et extérieurs).

Il est à noter que dans le cadre de l'amélioration de sources d'énergie, la politique nationale du développement de l'énergie adopté en 2006 a prévu en zone office du Niger le prolongement de la ligne haute tension Ségou - Niono. La réalisation d'un tel projet permettra à court sur les conditions de création d'unités industrielles orientées vers la fabrication d'équipement agricoles la transformation et la conservation des produits agricoles. Cette situation améliorera la qualité de produits pour une meilleure commercialisation.

2.5.4 Les grandes lignes d'une stratégie de dynamisation de l'environnement économique

En considérant les contraintes qui règnent dans le secteur privé: faible environnement économique dans les zones de production; dépendance des fonds de l'extérieur; manque permanent d'infrastructures; risques commerciaux dans les marchés d'exportation; la concurrence sur le marché local à cause des importations (du riz); on peut résumer comme suit les pistes stratégiques pour promouvoir un bon fonctionnement des acteurs financiers et commerciaux.

a. Sur le plan des structures de crédit:

- Octroyer des crédits à moyen et long terme (3 à 6 ans) pour des investissements de capital.
- Elargir le réseau de distribution de crédit.
- Réduire le taux d'intérêt à travers une réduction de coûts d'administration bancaire.
- Etendre les services bancaires aux GIEs et aux Coopératives.

b. Sur le plan des structures de commercialisation:

- Augmenter les investissements de capital dans le secteur de commercialisation (parc mobile, stockage).
- Réduire les pertes de post-récolte.
- Améliorer l'efficacité de la commercialisation (centres de collection, lavage, emballage, marchés de gros).
- Réduire le coût d'opération unitaire (T/km) de la commercialisation agricole.
- Améliorer les canaux d'exportation surtout pour les produits maraîchers.

c. Sur le plan des industries de transformation:

- Augmenter les investissements de capital dans le secteur agro industriel (local et étranger).
- Appuyer l'établissement des agro-industries de petite et moyenne échelle dans les zones de production.
- Augmenter l'efficacité d'usinage des produits primaires.
- Améliorer la commercialisation des produits-usine vers le marché local et les marchés d'exportation de la sous-région.
- Améliorer la production locale des produits d'emballage.

Orientations institutionnelles prioritaires: acteurs du marché

- Favoriser la consolidation et la professionnalisation de la couverture des caisses de crédit et encourager la diversification de l'offre financière pour les activités de commercialisation et de transformation.
- Créer des conditions et des incitants pour de plus amples investissements des opérateurs privés dans les structures de commercialisation et les agro-industries de petite et moyenne échelle dans la zone de l'Office.

2.6 Les collectivités territoriales

2.6.1 Résumé des conclusions des études de la phase 1

Depuis la décentralisation l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles impliquent comme principaux acteurs les communautés de base (villages et fractions) et les collectivités territoriales (dans le cadre de la zone, les Communes et les Conseils de cercle). Les Directions régionales des ministères concernés sont les structures de référence en matière de la politique et des structures d'appui. L'Office du Niger est concerné sans être un acteur central dans ce domaine et sa participation est indispensable dans le cadre de l'interaction entre les aménagements hydro-agricoles et **les domaines agropastoraux, forestiers, fauniques et halieutiques**.

Dans la concertation entre ces acteurs les collectivités locales (communes rurales et cercles) ont la responsabilité de coordonner les processus de concertation au niveau des communautés, consolider les demandes de la population sous forme de schémas d'aménagements et plans de développement, et assurer les responsabilités de maîtrise d'ouvrages et gestion qui leur sont déléguées par l'Etat.

Les études du Schéma Directeur ne fournissent que peu d'informations nécessaires pour apprécier la prise en charge par les collectivités rurales de l'aménagement du territoire et de la gestion des ressources naturelles dans la zone de l'Office du Niger. Une exception est faite pour la situation difficile, dans laquelle se trouvent les communes par rapport à l'attribution des terres à usage d'habitation. Tant que les communes (urbaines, rurales) ne sont pas mises en place, les demandes sont traitées par les Comités Paritaires de Gestion des Terres de l'Office du Niger. Il faut noter qu'un problème se pose pour l'extension des communes situées au milieu des terres irriguées comme Niono. Sauf à prévoir une croissance urbaine uniquement verticale et coûteuse, il faudra prévoir des terrains pour les extensions et les améliorations de ces communes. La commune de Niono se trouve bloquée et ne peut pas répondre aux demandes des entreprises et aux besoins des infrastructures sociales.

Pour l'instant, les communes ne semblent pas (encore) désireuses de participer à la gestion des terres irriguées qui est du ressort des Comités paritaires de gestion des terres et de la Direction de l'Office du Niger. En revanche, les lois de décentralisation leur donnent clairement la responsabilité de la gestion des ressources publiques sur les terres communales exondées. Le décret de gérance de l'ON prévoit que les terrains urbains peuvent faire l'objet de conventions entre l'Office et les communes. Des contacts ont eu lieu entre la direction de l'Office et les communes mais n'ont pas encore abouti à la ré affectation des terres urbaines. Ces processus doivent être menés à terme.

2.6.2 Les grandes lignes d'une stratégie de développement décentralisé dans la zone de l'ON

Les lignes stratégiques s'inscrivent dans un cadre géographique plus vaste, celui des collectivités territoriales (communes, cercles, régions) dont le territoire ne correspond qu'en partie, aux limites de la zone irriguée proprement dite. Le Schéma Directeur pour le Développement de la Zone de l'Office du Niger ne peut remplacer ni superposer les processus de planification régionale; il doit être un instrument de coordination et de complémentarité entre ces actions et le développement de la zone irriguée.

La prise en charge des responsabilités de développement local et de gestion des ressources naturelles dans la zone exondée est une priorité pour le Schéma Directeur. Le succès des processus de décentralisation dépend de la bonne articulation entre la dévolution de responsabilités et le développement des capacités. Beaucoup reste à faire pour que les communes de la zone, en particulier les plus petites, puissent développer les capacités requises. Afin d'éviter un déséquilibre croissant entre le développement des infrastructures hydrauliques et la satisfaction des besoins des populations, un programme d'appui aux Collectivités Territoriales de la zone s'impose en urgence. La non-disponibilité de plusieurs études thématiques prévues dans le cadre du PNIR n'a pas permis d'entrer plus en détails dans cette partie de la problématique institutionnelle.

Orientations institutionnelles prioritaires: Collectivités Territoriales

- Les collectivités territoriales (communes, cercles, région) doivent assumer de manière graduelle, la responsabilité de planifier et consolider les besoins d'appui des populations, et de coordonner avec les organisations villageoises, la gestion harmonieuse du patrimoine naturel dans toute la zone en dehors des périmètres irrigués.
- Le développement local doit être le résultat d'un transfert planifié de responsabilités, accompagné des programmes de formation et de renforcement des capacités, des transferts de ressources humaines et financières, et d'un système adéquat de suivi et d'évaluation.

2.7 Les Directions Régionales

2.7.1 Résumé des conclusions des études de la phase 1

Depuis la restructuration de l'Office du Niger, la prise en charge des besoins des populations en infrastructures et services publics (santé, éducation, communications, énergie, eau et assainissement) est le domaine des institutions spécialisées.

Ici aussi, les études diagnostic spécifiques sont pauvres en informations sur le développement social de la zone irriguée et des zones exondées voisines. Normalement, les besoins sociaux en infrastructures sont inclus dans les plans et programmes des ministères concernés. On observe que les populations de la zone aménagée s'accroissent plus vite que les autres régions du Mali. Les terres de l'espace d'habitat et des infrastructures sociales sont toujours en principe sous la responsabilité de l'Office; qui n'a plus le mandat ni des moyens pour assurer la mise en place ou le maintien des infrastructures nécessaires. Dans la pratique, les infrastructures faisant partie des projets gérés sous la tutelle de l'Office ou ses partenaires sont retirées dès qu'elles apparaissent dans les programmes ministériels. Par conséquent, la co-gestion du développement de la zone en l'état actuel des dispositifs institutionnels, a pour conséquence que la mise en place des infrastructures nécessaires ne suit pas le même rythme que la croissance démographique. Si les populations agricoles ont bien réussi à améliorer la production agricole pendant les dernières 15 années, cela ne s'est guère traduit par un meilleur niveau de vie de point de vue social.

Le programme de développement de l'agriculture irriguée à l'Office du Niger coexiste avec les autres programmes nationaux, en relation avec les collectivités territoriales pour les infrastructures et services publics. Les programmes principaux actuellement sont les suivants:

- Infrastructures routières et pistes: le Programme National d'Infrastructures Rurales PNIR, l'entretien des pistes et routes (Direction Nationale des Routes) et la stratégie nationale de transport.
- Education: le PRODEC pour la création et réhabilitation des écoles.
- Santé publique: le PRODESS pour le développement des aires de santé et l'AEPA, assainissement et eau potable à travers la Direction de l'Hydraulique.
- L'électrification rurale qui est à ses débuts avec l'AMADER (Association malienne pour le développement de l'électrification rurale) et la Direction Nationale de l'Energie.
- La télécommunication via la SOTELMA et les sociétés de téléphonie mobile (IKATEL, MALITEL).

Il n'existe pas pour le moment, un espace de coordination qui permette d'harmoniser la planification de ces différents programmes avec les projets d'aménagements et d'extension des périmètres irrigués.

2.7.2 Les grandes lignes d'une stratégie de décentralisation des encadrements

La stratégie nationale de décentralisation a défini un rôle très important aux directions déconcentrées des différents ministères, en particulier comme partenaires des collectivités territoriales. Progressivement, les cadres des directions régionales au niveau communal, de cercle et de région, se mettent au service des nouvelles institutions dont ils constituent le principal encadrement. Les Directions Régionales jouent en outre un rôle de suivi et de supervision de la bonne application des lois et des politiques nationales au niveau des collectivités. Cet encadrement est fondamental pour la réussite des transferts de responsabilités. Il est en cours dans la zone de l'Office avec la mise en place des structures des Comités Locaux et Régionaux d'Orientation.

En l'absence de données plus précises, il n'a pas été possible à la mission d'approfondir ce thème très important dans le cadre du Schéma Directeur. Par défaut d'informations, il faudra donc prévoir des actualisations sur base d'inventaires et d'études sur les opportunités et contraintes du transfert des tâches de pilotage du développement - autres que l'aménagement hydro-agricole - aux directions régionales concernées.

Orientations institutionnelles prioritaires: Directions régionales

- La tâche principale des directions régionales sera d'assurer l'articulation entre les collectivités territoriales et les programmes centraux de développement dans la zone.
- La structuration des mécanismes d'accompagnement des collectivités et la formation du personnel de terrain devront faire l'objet de programmes de renforcement.

2.8 Les instances de pilotage du Schéma Directeur

2.8.1 Les conditions pour le fonctionnement de partenariats

Le Ministère de l'Agriculture a mis en place un Comité National de Pilotage du Schéma Directeur, initialement prévu pour l'accompagnement de la phase d'études. Ce comité est doublé d'un Comité Technique au niveau régional avec les différentes instances représentées dans la zone.

La mise en place des activités de développement de la zone dans le cadre des deux partenariats complémentaires proposés - partenariat Etat-Office du Niger - **Exploitants** pour le développement de la Zone irriguée, et partenariat Etat-Collectivités Territoriales - Communautés pour le développement local et l'aménagement du territoire - va requérir l'existence d'un espace de coordination permanent.

Les fonctions de ce cadre de coordination seraient, au niveau du pilotage national:

- Cadrage des orientations et objectifs nationaux.
- Relation avec les partenaires au développement.
- Coordination nationale des activités.

Tandis qu'au niveau régional, les fonctions à remplir sont plus de type opératif:

- Planification inter-institutionnelle des activités.
- Suivi et évaluation technique.
- Mise en commun de ressources humaines, infrastructures et programmes d'appui aux structures.

Des structures de pilotage ad-hoc actuellement en place, il faudra éventuellement évoluer, selon les nécessités et l'évolution des processus, vers un espace de coordination décentralisé sous la supervision de l'Etat, avec les structures de concertation ouvertes à tous les réduire les décisions extra acteurs du contrat-plan. Le comité de pilotage de l'Office du Niger devra être renforcé pour lui confier la maîtrise d'ouvrage des programmes d'appui qui découlent de la concertation sur le développement de la zone.

Une structure technique légère, type Bureau Technique, composée d'un noyau de techniciens des principales institutions participantes, permettrait d'assurer les fonctions techniques principales liées au pilotage du Schéma (planification, suivi et évaluation, termes de référence d'études et de marché spécifiques etc.). Il faudra éviter que cette structure ne fasse double emploi avec celles prévues dans le cadre du développement régional; une évaluation de ce cadre institutionnel permettrait de développer une proposition plus précise.

Orientations institutionnelles prioritaires: Comité de Pilotage

- Etablir le Comité National de Pilotage et le Comité Technique Régional comme structures d'accompagnement du Schéma Directeur durant tout son exécution.
- Formation d'un Bureau Technique chargé en particulier des tâches de suivi et d'évaluation.