



RAPPORT PAYS

Evaluation externe et comparative des trois programmes de coopération décentralisée Picardie-Collines (Bénin), Picardie Konni Madaoua (Niger) et Picardie-Diana (Madagascar)

Coopération décentralisée entre la Région Picardie et les communes des départements de Birni N’Konni et Madaoua au Niger

Rapport Final

septembre 2011

Saidou ABDOULKARIMOU
Avec la contribution de Philippe De Leener & Marc Totté

INTER-MONDES BELGIQUE

**1, Place des Doyens (Bureau 330 A)
Rue de la Lanterne magique, 32 boîte L2.04.01
1348 Louvain la Neuve (Belgique)
Tel.: +32(0)472.285.472 - +32(0)10.478.502**

contact@inter-mondes.org - www.inter-mondes.org

N° enregistrement / TVA : BE0 473.920.719 - Compte Dexia : 777-5957736-72

Liste des acronymes

APE : Association des Parents d'élèves
ASAPI : Programme d'Appui à la Sécurité Alimentaire par la Petite Irrigation
CA : Conseil d'Administration
COGES : Comités de Gestion
CFDC : Centre de Formation en Développement Communautaire
CSI : Centre de Santé Intégré
CDD : Comité de Concertation Départemental
CCC : Comité Conjoint de Concertation
CES/DRS : Conservation des Eaux et des Sols, Défense et Restauration des Sols
EAC : Equipe d'Appui-Conseil
FIC : Fonds d'Investissement Communal
FIT : Fonds d'Initiatives territoriales
FDL : Fonds Local de Développement
GIC : Groupement Intercommunal des Collines
HCME : Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat
HCCT : Haut Conseil des Collectivités Territoriales
IOV : Indicateurs Objectivement Vérifiables
LCD/GRN : Lutte contre la Désertification/ Gestion des Ressources Naturelles
MARP : Méthode de Recherche et Planification Participative
OSC : Organisation de la Société Civile
OFEDES : Office des Eaux du Sous-sol.
PAC : Programme d'Action Communautaire
PDC : Plan de Développement Communal
PRSAA : Programme de Renforcement des Services d'Appui à l'Agriculture
PAFN : Programme d'Aménagement des Forêts Naturelles
PURNKO : Projet Utilisation des Ressources Naturelles de Kouré et du Dallol Bosso
PASP : Programme Agro-sylvo-pastoral
PASOPRD : Programme d'Appui à la Mise en Place de Stratégie et d'Outils Permanents pour la Mise en Œuvre de la Réforme de la Décentralisation
PADDL : Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local
RAIL : Réseau d'Appui aux Initiatives Locales
SDR : Stratégie de Développement Rural
SRP : Stratégie de Réduction de la Pauvreté
STD : Service Technique Déconcentré
SAF : Schéma d'Aménagement Forestier.
UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africain

Sommaire

RAPPORT PAYS	1
RESUME.....	5
0. INTRODUCTION.....	9
1. CADRAGE.....	10
1.1 Rappel des contextes.....	10
1.1.1 Le contexte politique et ses enjeux pour la coopération décentralisée	10
1.1.2 Le contexte géographique, culturel et structurel du programme	16
1.1.3 Les contraintes au développement des 12 communes	17
1.1.4. Contexte partenarial et dispositifs mis en place.....	19
1.1.5. Evaluation du programme de coopération	25
1.1.6 Rappel des objectifs et résultats attendus du programme de coopération.....	28
2. PERTINENCE DU PROGRAMME	31
2.1. Pertinence des objectifs du programme	31
2.2. Pertinence des résultats attendus.....	31
3. EFFICIENCE DU PROGRAMME.....	33
3.1 Les moyens humains et financiers	33
3.1.1 Les moyens humains.....	33
3.1.2 Organisation et fonctionnement du dispositif technique	35
3.1.3 Les moyens financiers	38
3.2 Le suivi et évaluation du programme.....	44
3.3 Conclusion sur l'efficacité du programme	45
4. EFFICACITE DU PROGRAMME.....	46
4.1 Activités prévues et réalisées	46
4.1.1 Stratégie d'identification et de mise en œuvre des activités du programme.....	46
4.1.2 Activités réalisées par résultat attendus	51
4.2. Visites d'infrastructures et entretiens avec les membres de comités de gestion.....	74
4.3. Le programme sectoriel « environnement ».....	83
4.3.1. La conduite d'une démarche raisonnée de planification des actions de GRN/LCD.....	83
4.3.3. Des difficultés dans la maîtrise technique des ouvrages.....	85
4.3.2. Les acquis et impacts du volet environnement	87
4.3.3. Appropriation et dispositif de pérennisation des ouvrages	89
4.3.4. Effets et impacts des actions de LCD/GRN.....	92
4.3.5. Appropriation et pérennisation des actions LCD/GRN	95
4.3.6. Conclusion et réflexions sur le volet environnement.....	95
4.4. Des activités insuffisamment prises en compte	96
4.4.1. Les activités économiques	96
4.4.2. La prise en compte de la dimension genre.....	97
4.5. Conclusion sur l'efficacité du programme.....	99
5. LES EFFETS ET IMPACTS DU PROGRAMME	100
5.1 Effets sur les élus	100
5.2 Effets sur les habitants des communes.....	100
5.3 Effets sur les personnels des services communaux.....	101
6. DURABILITE, PERENNISATION.....	101
7. CONCLUSIONS	102

8. RECOMMANDATIONS	104
8.1. Recommandations par rapport au cadre conceptuel du programme	104
8.2. Recommandations relatives au dispositif technique de mise en œuvre du programme	104
8.3. Recommandations concernant les différents résultats du programme	105
8.4. Pour le volet environnement	106
8.5. Autres recommandations :	106

RESUME

Les principaux constats

1. Suite à la réalisation d'une étude d'opportunité en 2006, la région de Tahoua plus précisément les 12 communes des départements de Konni et Madaoua ont été retenues pour bénéficier d'un programme de coopération financé par la région Picardie.
2. D'un coût global estimé à 4.500.000 euros, le programme a démarré ses activités au cours de l'année 2007 pour une durée de cinq ans. La conception et la mise en œuvre du programme s'est basée sur une démarche processus flexible qui responsabilise entièrement les élus Nigériens et Français. Un dispositif politique appuyé par un dispositif technique et financier a été mis en place pour conduire le processus.
3. Dans sa conception, le programme a abordé les principales questions et défis qui se posent au développement de ces nouvelles collectivités territoriales. Le programme est ainsi construit à partir de deux sous-programmes : un sous programme structurant comprenant cinq (5) résultats et un sous programme sectoriel axé sur l'environnement (lutte contre la désertification et gestion des ressources naturelles).
4. Le programme a été mis en place dans un contexte politique et institutionnel particulièrement difficile et incertain ayant contribué à réduire la performance des activités et l'atteinte de résultats. Une des faiblesses du programme est toutefois de partir du principe que les contraintes à la mise en œuvre du programme peuvent être gérées au niveau local à travers les différents cadres de concertation mis en place. Aucun dispositif n'est prévu pour trouver des solutions à des contraintes dépassant le niveau local. Le cadre institutionnel s'est révélé contraignant à cause de la non-effectivité de certains textes importants à l'image des textes sur les transferts de compétences, des textes sur l'intercommunalité ou des textes sur le dispositif technique d'accompagnement des collectivités territoriales.
5. Les activités du résultat 1 « Les organes communaux fonctionnent (délibérants, exécutifs et techniques) » a porté sur la réalisation de diagnostics organisationnels et institutionnels des communes à l'issue desquels des recommandations devant permettre un meilleur fonctionnement des organes ont été formulées et mises en œuvre. Ceci dans un contexte institutionnel marqué par une absence de redéfinition du rôle et de la mission des acteurs de l'administration publique (services techniques, autorités administratives et coutumières) et par la réticence au changement des acteurs. Le fonctionnement des communes est aussi caractérisé par une politisation à outrance. En dépit des contraintes d'ordre politique et institutionnel, les actions engagées ont eu des résultats probants notamment sur le fonctionnement des organes et l'amélioration des capacités de gestion des élus locaux.
6. Concernant le résultat 2, « Le dialogue entre acteurs de la décentralisation est renforcé », les PDC ont servi d'instrument pour renforcer le dialogue entre acteurs de la décentralisation au niveau communal et intercommunal. Le programme a utilisé la démarche classique d'élaboration des PDC qui fait recours à l'utilisation d'outils et de méthode connu comme la MARP. Les populations, toutes catégories sociales comprises (mais non confondues) ont été associées, à la collecte et à l'analyse des données, à la définition et à la priorisation des besoins. Des PDC servant aux élus locaux d'instrument de pilotage du développement des communes sont disponibles Il serait toutefois

hasardeux de croire au stade actuel du processus que la vision et les aspirations des populations et des élus sont sous-tendues par une vision territoriale structurée et cohérente du territoire. De même, on peut affirmer sans crainte de se tromper que le processus engagé n'a pas à ce stade abouti à la création d'une véritable conscience communale. C'est-à-dire un sentiment identitaire profond qui anime tout citoyen de la commune et qui se distingue de la simple appartenance physique à la commune.

7. Le résultat 3 « la mobilisation des ressources financières des communes est améliorée » a été l'un des plus difficile à mettre en œuvre à cause de la politisation excessive du fonctionnement des communes. Les diagnostics effectués ont permis de mettre en exergue les contraintes visibles localement qui entravent les actions de mobilisation des ressources financières. Le recrutement sur une base partisane des collecteurs, l'insuffisance des ressources humaines compétentes, le manque de stratégie de mobilisation des recettes, le caractère inadapté de la fiscalité propre des communes sont autant de contraintes relevées par les diagnostics. Toutefois, la mise en œuvre des recommandations n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés. D'une part, les diagnostics effectués n'ont pas appréhendé des déterminants et des facettes très complexes de la problématique de la fiscalité locale qui méritent d'être étudiés et d'autre part, les solutions préconisées dépassent le cadre communal et même régional d'où les difficultés à les rendre opérationnelles.
8. Le résultat 4 « La couverture des besoins en infrastructures, aménagements et services de qualité est améliorée ». Des difficultés relatives aux carences des services techniques déconcentrés, au manque d'opérateurs techniques (entreprises) compétents au niveau local et à l'inexpérience des élus, ont beaucoup retardé la mise en œuvre des activités. Malgré ces difficultés, un nombre important d'infrastructures issues des secteurs sociaux de base a été réhabilité et mis à la disposition des populations qui les entretiennent grâce à des comités mis en place et ou redynamisés par le programme. Le processus a donné un bon résultat en termes d'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage communale par les élus locaux. Toutefois, avec le renouvellement des élus locaux suite aux dernières élections locales, les activités doivent être poursuivies par le programme.
9. La mise en œuvre des activités du résultat 5 « les échanges d'expériences entre les acteurs de Konni/Madaoua et Picard sont développés » devait conduire à identifier et mettre en œuvre des initiatives locales pertinentes en relation avec les besoins de développement des deux territoires basé sur le principe de réciprocité. Bien que quelques échanges aient été réalisés entre les deux territoires, il reste encore à construire une véritable stratégie et démarche de coopération basée sur une approche gagnant-gagnant.
10. Dans un contexte marqué par des aléas agro-climatiques et des famines récurrentes, la mise en place du volet environnement a été plus que salutaire pour les populations vulnérables et en situation de précarité. Les actions CES/DRS ont eu des effets positifs directs sur les catégories sociales les plus vulnérables notamment les femmes, les jeunes et les ménages très pauvres. Les activités CES/DRS ont été confrontées à des problèmes techniques dus aux injonctions du Président de la République qui obligeaient les services de l'environnement du département de Konni et Madaoua à réaliser des ouvrages-types (banquettes) non adaptés à la toposéquence du milieu ou à la nature des sols. Cette contrainte est maintenant révolue.

Les principales recommandations

11. Pour consolider et pérenniser les acquis de la première phase du programme, il est nécessaire de procéder à la réalisation d'une seconde phase. Tous les acteurs locaux

sans exception ont plaidé pour la poursuite du programme tout en tirant les leçons du passé. Les erreurs doivent être relevées et corrigées. La décentralisation est dynamique. Des chantiers ont été ouverts et méritent d'être poursuivis. Avec l'avènement d'un nouveau régime apparemment plus favorable à la décentralisation et l'élection récentes des conseils municipaux et régionaux, le contexte politique apparaît plus favorable à la mise en œuvre de la seconde phase.

12. Au plan conceptuel, il y a lieu de noter que les objectifs et les résultats attendus définis lors de la première phase restent d'actualité. Il n'est pas pertinent de reconstruire un nouveau programme en lieu et place de celui de la première phase. Toutefois, le cadre logique doit être réaménagé pour tenir compte des contraintes et autres difficultés rencontrées lors de l'exécution de la première phase. Un nouveau résultat à caractère transversal doit être prévu. Ce résultat permettra au programme d'apporter un appui institutionnel à des institutions et services centraux de l'Etat pour parachever certains textes de lois comme les textes sur l'intercommunalité, les transferts de compétences et sur le financement des collectivités territoriales dont l'absence pèse sur l'atteinte des objectifs du programme.
13. Concernant le personnel du programme, le recrutement d'un nouveau coordonnateur a donné une nouvelle impulsion au programme qui a permis de régler les dysfonctionnements constatés. Toutefois, pour permettre aux agents de développement (équipes EAC) de bien jouer leur rôle de facilitateur et d'accompagnateurs des populations et acteurs politiques locaux, un programme de renforcement de leur capacité sera conçu et exécuté.
14. Pour un meilleur suivi des performances du programme des 12 communes, un dispositif de suivi évaluation doit être mis en place dès le début du programme. Un spécialiste en suivi évaluation sera recruté pour le faire fonctionner.
15. Sans négliger la formation des conseillers communaux, le résultat 1 mettra plus l'accent sur la formation du personnel communal et des agents des services techniques déconcentrés.
16. Le résultat 2 poursuivra l'appui au dialogue entre acteurs et renforcera la communication sur la décentralisation à travers des thématiques bien ciblées.
17. Dans le cadre de la mise en œuvre des activités du résultat 3, une étude d'envergure nationale doit être diligentée sur la fiscalité locale. Un cadre de concertation regroupant des acteurs locaux et de l'administration centrale (Ministère des finances et Ministère de l'Intérieur) suivra l'opérationnalisation des recommandations de l'étude au niveau local.
18. Le résultat 4 poursuivra les actions de renforcement des capacités des comités de gestion des infrastructures, la réhabilitation et la création de nouvelles infrastructures.
19. Au-delà des formations et renforcement de capacités, une fonction transversale d'apprentissage de l'ensemble des acteurs - des élus locaux à la maîtrise d'ouvrage communale et au fonctionnement des instances, des techniciens à l'accompagnement plus stratégique des élus, des comités villageois à la régulation, etc.- devrait être renforcée¹.

¹ Il ne s'agit pas de formations mais d'appui à ce que les acteurs développent une réflexivité à partir des actions et développent leur capacité à apprendre par eux-mêmes, à tirer des enseignements plus généraux des situations rencontrées

20. Pour mieux appréhender les activités à développer dans le cadre du résultat 5, nous recommandons la réalisation par le groupement d'une étude d'opportunité qui identifiera les potentialités existantes pouvant faire l'objet d'échanges entre les deux territoires.

21. Concernant le programme sectoriel, les ouvrages CES-DRS réalisés sur des sites communautaires ont eu des incidences positives sur les groupes vulnérables et l'écologie. Cette activité doit être poursuivie. Toutefois, au cours de la seconde phase, il faut envisager la formation et l'accompagnement des exploitants agricoles sur des types d'ouvrages CES-DRS (comme le Zai) et sur certaines actions de protection et de régénération des ressources naturelles qu'ils peuvent facilement reproduire dans leurs champs.

0. INTRODUCTION

Ce rapport est le résultat de la mission d'évaluation qui s'est déroulée du 6 mai au 7 juin 2011 au Niger et au Bénin et dont l'objectif est d'effectuer une évaluation finale du Programme du programme de Coopération décentralisée Picardie-Konni-Madaoua.

Conçu pour une durée de cinq (5) ans (2007-2011), le programme Picardie-Konni-Madaoua est à la fin de la première phase. Cette évaluation a permis de fournir des éléments d'appréciation et des recommandations quant à l'opportunité et aux conditions de faisabilité d'une poursuite cohérente, efficace, prenant en compte les acquis et les erreurs de cette première expérience. Il s'agit donc, de faire le point des succès et des échecs du PKM sur la base d'une analyse exhaustive de sa mise en œuvre, et d'en analyser les causes, afin de capitaliser les acquis et les résultats de l'intervention de la région Picardie dans ce pays.

L'évaluation a été conduite sur la base de questionnaires destinés aux bénéficiaires directs et indirects du programme mais également à partir de l'utilisation de critères « classiques » d'évaluation que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, les effets/impacts et la durabilité. C'est aussi une évaluation croisée, qui va au-delà de la simple analyse des résultats obtenus, pour questionner une politique générale.

La première phase du programme Picardie est construite sur deux programmes : un programme structurant d'appui institutionnel et un programme sectoriel de lutte contre la désertification. Un des grands enjeux de la mise en œuvre du programme est d'assurer une cohérence, une harmonie et une intégration suffisante entre les deux programmes. Bien qu'il ait eu un tâtonnement les deux premières années, l'analyse des activités montre, une intégration parfaite des deux programmes au cours des deux dernières années.

Pour la conception et l'exécution du programme de coopération, un dispositif politique, technique et financier a été conçu et mise en œuvre. Ce dispositif a eu le double mérite :

- d'assurer la pleine implication et la responsabilisation des élus, des services municipaux et des populations dans le processus d'élaboration du programme. En effet, la stratégie déployée a permis l'expression des besoins des bénéficiaires et leur implication dans les choix stratégiques ;
- de permettre aux différents acteurs communaux de comprendre et d'exercer leur fonction de maître d'ouvrage communal.

Le rapport d'évaluation est structuré en deux parties :

La première partie, intitulée *cadrages*, permet de comprendre les contextes politiques, géographiques, culturel et structurel du programme. Elle fait également un rappel du contexte partenarial et des dispositifs mis en place pour la conception et la mise en œuvre du programme. Elle présente brièvement la méthodologie de l'évaluation et rappelle les objectifs et résultats attendus du programme issu du cadre logique.

La deuxième partie traite des résultats de l'évaluation à travers les cinq (5) critères classiques généralement utilisés pendant les missions d'évaluation. Il s'agit de la pertinence du programme, de son efficience et de son efficacité, de ses effets/impacts, et sa durabilité.

1. CADRAGE

1.1 Rappel des contextes

1.1.1 Le contexte politique et ses enjeux pour la coopération décentralisée

Une difficile concrétisation de la décentralisation au Niger

Le Niger a hérité de l'ancienne métropole qu'est la France, d'un système administratif très centralisé, accordant très peu de place à la participation des populations à la gestion des affaires locales. Toutefois, dès les premières années de l'indépendance, la décentralisation a été au centre des préoccupations des autorités politiques. Bien qu'il n'ait jamais été mis en place de façon effective, le principe de la décentralisation et de la libre administration des collectivités territoriales ont toujours figuré dans les différentes constitutions que le pays s'est doté après son indépendance.

La constitution du 08 novembre 1960 en son article 68 évoquait déjà la création des collectivités territoriales. La loi 61-50 du 31 décembre 1961, portant organisation des collectivités territoriales fut promulguée. Elle érige les anciens cercles unitaires et les subdivisions issues de la colonisation en circonscriptions territoriales, et mettait comme organes délibérants au niveau de ces collectivités et de ces circonscriptions territoriales des conseils de circonscription.

La réforme de 1964 consacrée par la loi 64-023 du 17 juillet 1964, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales, est, en fait, une réforme fondamentale. Cette loi a organisé le territoire en départements, arrondissements et communes qui ont un statut de circonscriptions administratives. Cette loi a subi une interruption avec le coup d'Etat militaire de 1974.

De 1974 à 1983, le processus de décentralisation sera mis en veilleuse suite à l'avènement des forces armées au pouvoir.

Cependant, bien que posé comme principe, la mise en œuvre de la décentralisation a connu des difficultés. C'est à partir de la Conférence Nationale (juillet à novembre 1994) qu'elle trouve une nouvelle impulsion, et cela grâce aux travaux de la commission chargée de réfléchir sur le découpage territorial. La mise en œuvre de la décentralisation sera accélérée par les revendications de la rébellion armée.

A la fin des années 1990 et au début des années 2002, les autorités optent finalement pour une communalisation intégrale du territoire et procède à l'adoption des textes de la réforme de décentralisation. Cette option contribue à la création de 265 communes.

Avec l'organisation des élections locales du 24 juillet 2004 et l'installation des organes élus au cours de la même année, la décentralisation est entrée de façon irréversible dans sa phase opérationnelle. En effet, ces élections ont consacré l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels avec les organes délibérants que sont les conseils municipaux et les organes exécutifs, en l'occurrence les maires et leurs adjoints.

La réforme de la décentralisation constitue un élément important de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté à travers sa composante « gouvernance ». Elle représente un axe stratégique majeur de lutte contre la pauvreté. Elle donne aux communes un large champ de

compétences afin que ces collectivités garantissent des services publics répondant aux besoins exprimés par les populations et plus globalement mettent en place les conditions assurant un développement adapté aux spécificités de leurs territoires.

La réforme offre aux populations, la possibilité de décider pour elles-mêmes dans le cadre des compétences transférées. Elles peuvent ainsi entreprendre des actions de proximité en liens avec leurs préoccupations et intérêts, en tenant compte de leurs propres contraintes, capacités et des moyens transférés.

La mise en œuvre de la décentralisation permet aussi de renforcer le processus démocratique à la base à travers la possibilité qu'elle offre de choisir les représentants qui auront en charge d'impulser le développement de leur localité. Elle favorise ainsi l'émergence d'élus qui font l'apprentissage d'une gestion transparente des affaires locales et l'exercice du pouvoir par la prise de décisions à la base.

La mise en œuvre de la décentralisation répond au principe de subsidiarité qui laisse au niveau le plus proche la gestion et l'exécution des affaires. Elle exige ainsi une redistribution des rôles entre l'Etat et les entités locales, alors qu'au Niger, la compréhension qu'ont les acteurs du processus, reste inégale, sujette à des situations conflictuelles et confrontée à des appréhensions et craintes des uns et des autres.

Un portage politique défaillant, mais des changements sensibles et un espoir relancé

Après cinq années de mise en œuvre effective de la décentralisation, différentes évaluations conduites par divers acteurs institutionnels ont permis de relever des contraintes fortes liées à la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation :

L'étude sur les transferts des compétences² conduite dans le cadre des activités du Programme d'Appui Institutionnel à la Décentralisation (PASOPRD) financé par l'Union européenne a relevé toutes les contraintes qui entravent le fonctionnement des communes.

Ces contraintes peuvent être résumées comme suit :

- Une gestion budgétaire caractérisée par
 - l'irréalisme des prévisions budgétaires
 - le développement de l'incivisme fiscal
 - l'interventionnisme politique dans le choix des percepteurs
 - Le caractère inadapté de la fiscalité propre des communes
 - Le surendettement de certaines communes
 - L'incohérence entre les textes nationaux et les directives de l'UEMOA en matière de fiscalité
- Une gestion du personnel des communes caractérisée par
 - L'insuffisance des ressources humaines en quantité et en qualité
 - Des relations conflictuelles entre acteurs de la décentralisation notamment entre la chefferie traditionnelle et les nouveaux élus
- Des insuffisances de l'accompagnement technique et politique marqué par
 - La résistance au changement des services centraux et déconcentrés de l'Etat
 - Une faiblesse du portage politique
 - L'emprisonnement des maires pour mauvaise gestion alors même que ceux-ci n'ont pas reçu les formations et l'encadrement approprié

² Mme Habas et Kandine, « étude sur l'opérationnalisation des transferts des compétences ». PASOPRD, 2007.

- Un ancrage institutionnel avec des conflits de compétences (HCME, HCCT, Ministère de l'Intérieur).
- Une crise politique sans précédent marqué par
 - Le refus de l'alternance politique (phénomène Tazartché³ et ses méfaits sur la décentralisation)
 - Le coup d'état militaire de février 2010.

Ces différentes contraintes ont eu des effets négatifs sur la mise en œuvre du programme de coopération Picardie Konni-Madaoua.

Il faut toutefois noter qu'en dépit de ce tableau sombre lié à la mise en œuvre de la décentralisation pendant la première mandature, le contexte reste globalement favorable pour la poursuite de la réforme décentralisatrice.

Quelques acquis peuvent d'ores et déjà être signalés :

- la commune est devenue une institution locale qui servira désormais de cadre de définition et de mise en œuvre des politiques de développement au Niger ;
- l'installation effective des 265 communes et l'existence de siège et équipement pour plus de 50% des communes du Niger ;
- l'élaboration et la validation d'une politique nationale de décentralisation ;
- la création d'une agence nationale de financement des collectivités territoriales ;
- la relecture des textes de la décentralisation a abouti à l'élaboration et l'adoption du Code Général des Collectivités Territoriales.

En effet, pendant la période de transition, les autorités militaires ont mis à profit l'occasion pour effectuer un toilettage complet des différents textes juridiques de la décentralisation souffrant d'insuffisance. C'est ainsi qu'une ordonnance portant code général des collectivités fut adoptée. Cette ordonnance a permis la fusion complète des textes régissant la décentralisation et permet ainsi de corriger les lacunes liées au fait que les textes se contredisent parce qu'ils ont été rédigés à des moments et dans des documents différents. Elle apporte également des solutions aux dysfonctionnements des grandes agglomérations en instituant un organe délibérant central, « le conseil de ville » et des organes déconcentrés, « les conseils d'arrondissement » qui sont des démembrements de la ville.

Cet ordonnance supprime l'échelon départemental des entités décentralisées et ceci pour des soucis d'adaptation de la décentralisation aux capacités et moyens du pays.

Les nouveaux textes de la décentralisation restent globalement favorables à l'opérationnalisation de la coopération décentralisée. Cependant, s'agissant de l'intercommunalité, des efforts restent à faire pour traduire en textes réglementaires certaines dispositions du code général des collectivités territoriales afin de faciliter sa mise en œuvre au plan juridique.

La coopération décentralisée : un espoir pour des communes sans ressources (texte tiré du rapport d'Antoine Raogo Sawadogo)

Au Niger, le décret N°2008-305 du 11 septembre 2008 portant réglementation de la coopération décentralisée en son article 2 définit la coopération décentralisée comme « une

³ Le terme Tazartché est un slogan qui signifie en langue Haoussa continuité du pouvoir. Le Président de la République dont le second mandat est arrivé à son terme en 2009 voulait briguer un troisième mandat en violation d'une disposition de la constitution nigérienne qui n'autorise que deux mandats. Le slogan propagé par des fidèles et proches du Président Tandja a engendré au Niger une crise politique sans précédent.

relation qui lie une collectivité décentralisée ou un groupement de collectivités territoriales à un partenaire étranger de droit public ou privé doté de la personnalité morale ».

La coopération décentralisée est dans une acception large, l'ensemble des relations non étatiques, qui unissent collectivités, communautés, associations, syndicats, institutions... du Nord et du Sud-Sud. Elle a des formes et des contenus variés : du jumelage à la coopération transfrontalière ou encore de l'aide au développement Nord-Sud aux échanges Nord-Nord.

Les objectifs de la coopération décentralisée

Il n'est pas inutile de rappeler que les objectifs visés à travers la coopération décentralisée sont entre autres de :

- ✓ Associer les populations locales à la définition et au choix des priorités du développement local ;
- ✓ Favoriser la participation des populations à la définition, la conception et la mise en œuvre de programmes de développement ;
- ✓ Être à l'écoute des communautés à la base et être en position d'encourager les initiatives des acteurs décentralisés ;
- ✓ Favoriser la consolidation de la démocratie, de la gouvernance locale et la promotion du développement local ;
- ✓ Sensibiliser les citoyens aux questions de développement par leur participation à tous les niveaux de décision ;
- ✓ Promouvoir l'amitié entre les peuples.

Les principes et domaines d'intervention

La coopération décentralisée doit cependant s'exercer dans le respect d'un certain nombre de principes, à savoir : le respect des lois et règlements en vigueur, l'égalité, la non-ingérence, la solidarité et la réciprocité (voir encadré en page suivante)

Les principes du respect des lois et règlements en vigueur :

La coopération décentralisée doit s'exercer dans le respect des dispositions législatives et réglementaires des Etats concernés (cf. articles 145 à 153 de la loi 2002- 12 du 11 juin 2002 et les articles 3, 5, 6, 9 et 10 du décret 2008-305 du 11 septembre 2008 portant réglementation de la coopération décentralisée au Niger et l'article 3 du décret 2008-306 du 11 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement des comités de jumelage.

Le principe de l'égalité :

Ce principe met en face des partenaires égaux sur le plan des droits, des devoirs et des responsabilités en dépit des différences et des disparités qui peuvent exister aux plans socio-économique, culturel et politique.

Le principe de non ingérence

Dans la mise en œuvre, le partenariat doit être préservé de toute ingérence contraire aux libertés communales. De même, il ne peut servir de prétexte à l'intervention dans les affaires propres aux villes et aux collectivités territoriales qu'il associe.

Le principe de solidarité :

Le principe de la solidarité consiste à « venir en aide » aux populations de pays en développement. Il favorise l'entraide entre collectivités les plus nanties et les moins nanties. Cet appui participe au développement culturel, social et économique.

Le principe de réciprocité :

Ce principe implique un partenaire à double sens. Il est basé sur une logique de partage et d'échange, c'est-à-dire l'application du principe du donnant-donnant. Autrement dit, le partenariat doit être une source d'enrichissement mutuel.

(R. A. Sawadogo 2011 Regard prospectif sur la Coopération décentralisée de la Région Picardie dans le contexte de la décentralisation au Niger)

Le Cadre normatif et réglementaire

Il s'est traduit par l'élaboration de deux décrets et encore récemment consacré par une ordonnance ayant valeur de loi qui sont :

- ✓ Décret 2008-306/PRN/MI/SP/D du 11 septembre 2008 portant organisation et fonctionnement des comités de jumelage
- ✓ Ordonnance 2010-54 du 27 septembre 2010 Cf. Articles 325-328

Aux termes des textes réglementaires et normatifs, la coopération décentralisée est un champ à horizon ouvert pour le moment et surtout en l'absence de textes d'application sur les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale et régionale (MO, MOD, etc.); l'intercommunalité : ses champs et moyens d'actions; les outils d'appui technique et financier.

L'absence de ces textes induit une multitude d'options impulsées par les partenaires extérieurs :

- ✓ Les partenariats d'ONG à ONG ou d'Associations à associations
- ✓ Les partenariats CTD à CTD (nationales et étrangères)
- ✓ Les partenariats CTD à ONG (locales ou étrangères)
- ✓ Les partenariats OE, AFD à CTD via ONG étrangères ou locales
- ✓ Les partenariats OIE à CTD via Etat nigérien
- ✓ Les partenariats dans les services publics

Tous les secteurs sont concernés : gouvernance locale, renforcement des capacités, culturel, économique, eau, santé, environnement, assainissement, agriculture, élevage, lutte contre la désertification, sport, échange, communication, sécurité alimentaire, hygiène, infrastructure, tourisme, mutuelles d'épargnes et crédits, innovation, transfert de compétences et de technologies, etc.

De 2004 à 2009, les interventions ont intégré l'institution communale en prenant en compte les élus locaux, la maîtrise d'ouvrage communale, la libre administration des CTD, des communes, l'autonomie financière, les procédures de passations des marchés publics, le partenariat de collectivité à collectivité, etc. Mais, le caractère inachevé des transferts de compétences et de ressources, l'interventionnisme de l'Etat et ses démembrements, les pesanteurs de types traditionnels, n'ont pas permis aux élus locaux d'exercer la plénitude de leur responsabilité en matière de maîtrise d'ouvrage. On se retrouve le plus souvent au Niger, dans un exercice de maîtrise d'ouvrage déléguée de fait (imposée ou négociée).

Les communes dans leur existence épisodique (2004-2008) n'ont eu ni le temps ni les moyens techniques et financiers, encore moins la latitude politico-juridique d'exercer ou de déléguer leur maîtrise d'ouvrage.

Les enjeux de la coopération décentralisée

Dans ce contexte les enjeux de la coopération décentralisée peuvent être résumés en quelques traits saillants – pour certains on peut parler d'acquis - qui sont autant de spécificités à défendre et mettre en œuvre par toute coopération de ce type :

- ✓ Le local comme option de concentration des actions de participation pour le développement. Les Communautés de base, quartiers, villages, communes, cantons, départements, régions doivent être les cibles de toutes les interventions ;
- ✓ Les discours, les financements, les projets et programmes, doivent coïncider sur le bien fondé et la justesse de l'utilité sociale des actions de proximité. Les projets et programmes sont élaborés en tenant compte des besoins et des attentes des populations. Les sites d'implantation des réalisations, les comités de gestion, les apports propres sont fonction des lieux d'habitation des populations ;
- ✓ Les acteurs, les bénéficiaires, les approches, les réalisations doivent préfigurer et s'inscrire dans la décentralisation. Le retour de la décentralisation au Niger a bénéficié de ce choix des interventions extérieures. En effet l'état nigérien a non seulement consacré la commune comme échelle de base de la démocratie mais également comme le niveau de départ et d'arrivée du développement local. L'échelle intermédiaire, la région a elle aussi été rendue opérationnelle lors des dernières élections locales ;
- ✓ Des pratiques d'intercommunalité de fait. Plusieurs projets et programmes sont gérés par des entités intégrant plusieurs communes et cela est une bonne anticipation de l'inter communalisation ;

Compte tenu de la pression et du choix des intervenants à investir le domaine, l'Etat est en train de préparer des textes pour réadapter sa vision et les modalités d'application de la coopération décentralisée.

Toutefois, toutes les actions socialement utiles financées et réalisées par les ONG et les CTD étrangères au niveau des CTD nigériennes ne relèvent pas systématiquement de la coopération décentralisée. Et les populations ne peuvent faire la différence entre un puits financé par la Picardie et un autre financé par la Banque Mondiale ou une ONG. C'est l'exercice de la responsabilité, de la décision d'implantation, d'entretien et de la gestion des réalisations *par la commune* qui fait la différence.

L'intercommunalité : en enjeu nouveau au Niger

Au Niger, l'intercommunalité est prévue par l'article 145 de la loi 2002-12 qui dispose que « *les conseils de deux ou plusieurs régions, départements ou communes peuvent décider d'associer les collectivités qu'ils gèrent en vue de la réalisation d'œuvres ou de services d'utilité interrégionale, interdépartementale. Ils peuvent dans les mêmes conditions se réunir pour débattre des questions d'intérêt commun relevant de leurs attributions et intéressant leurs régions, départements ou communes respectifs* ».

Comme on peut le constater, l'intercommunalité peut se confondre à une forme d'entente dans la mesure où elle vise des relations entre collectivités à l'intérieur d'un même Etat. La différence entre ces deux formes de partenariat réside dans le fait que, sur le plan institutionnel, l'entente fait appel à la conférence, qui est une structure sans personnalité morale alors que dans l'intercommunalité les organes mis en place jouissent d'organisations propres et d'une certaine autonomie de gestion

En effet, l'intercommunalité permet aux communes de se regrouper soit pour assurer certaines prestations, soit pour élaborer de véritable projet de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Elle se traduit par la création de personnes morales, distinctes (les syndicats des communes, les communautés de communes) ou les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Enfin, il est à noter que le cadre réglementaire régissant l'intercommunalité au Niger doit encore être complété par une disposition réglementaire. Pour l'Etat nigérien il est attendu que l'intercommunalité serve, entre autre, d'outil de :

- ✓ règlement de conflit de proximité entre les communautés vivant de part et d'autre d'une commune à l'autre, ou sur plusieurs communes ;
- ✓ correction ou d'harmonisation quand le découpage territoriale opéré par l'administration n'a pas respecté les réalités socioculturelles (anciens royaumes, cantons, sections, etc.)
- ✓ mutualisation des moyens entre plusieurs communes en vue de la réalisation d'ouvrage et/ou de services d'intérêt commun.

Cependant, dans la mesure où le Niger a renoué avec l'Etat de droit et que la décentralisation a prévu deux échelons de collectivités (commune et région), une réadaptation des bases conventionnelles et des approches vont s'imposer. (Voir recommandation)

En conclusion, s'il importe de veiller à s'inscrire dans le cadre légal développé par le Niger, il convient aussi de faire en sorte que toute intercommunalité développée dans le cadre d'une coopération décentralisée ne soit pas un prétexte supplémentaire pour déposséder les Communes et les Régions de leur rôle de M.O.

Identifier les affaires indivises et non contestables pour les communes et les Régions et à partir d'elle pour impulser l'intercommunalité

1.1.2 Le contexte géographique, culturel et structurel du programme

Les départements de Birni N'Konni et de Madoua sont situés au sud de la région de Tahoua, le long de la frontière avec le Nigéria.

Le département de Konni couvre une superficie de 4661 km². Il est marqué par trois grandes zones agro-écologiques caractérisées par une toposéquence irrégulière et une végétation plus ou moins variée.

La partie Est est caractérisée par un relief très accidenté. Elle est composée de plateaux latéritiques et de forts versants favorisant d'importants ruissellements des eaux de pluies occasionnant ainsi la formation de grands koris qui se déversent dans le lit de la vallée de la Maggia.

Le centre du département est constitué d'une vaste étendue de plaines alluvionnaires et de dépressions (Maggia), de plaines sableuses et quelques collines aux pieds desquels sont érigés de nombreux villages. Ces plaines s'étendent d'Est en Ouest du plateau de l'Ader-Doutchi aux buttes de Folakom jusqu'à la plaine de Bazaga.

La partie Ouest, située entre la plaine de Bazaga à l'Est et l'arrondissement de Dogondoutchi à l'Ouest, c'est la plus boisée du département. Elle est caractérisée essentiellement par de vastes plateaux sableux couverts d'une végétation appelée « brousse tigrée » marquée par d'importants bosquets.

La vallée de la Maggia joue un rôle essentiel dans la survie des populations. Ses sols hydromorphes très riches constituent en effet le moteur du développement agricole.

Constituée majoritairement d'ethnie Haoussa, Peulh et Touareg, la population du département de Konni est estimée en 2007 à 428.623 habitants. Le taux d'accroissement de

la population reste très élevée (3,5%). Les 6 communes que compte le département regroupent 207 villages administratifs, 37 tribus nomades dont 14 touaregs et 23 peulhs.

Le département de Madaoua, quant à lui, à une superficie de 3567.2 km².

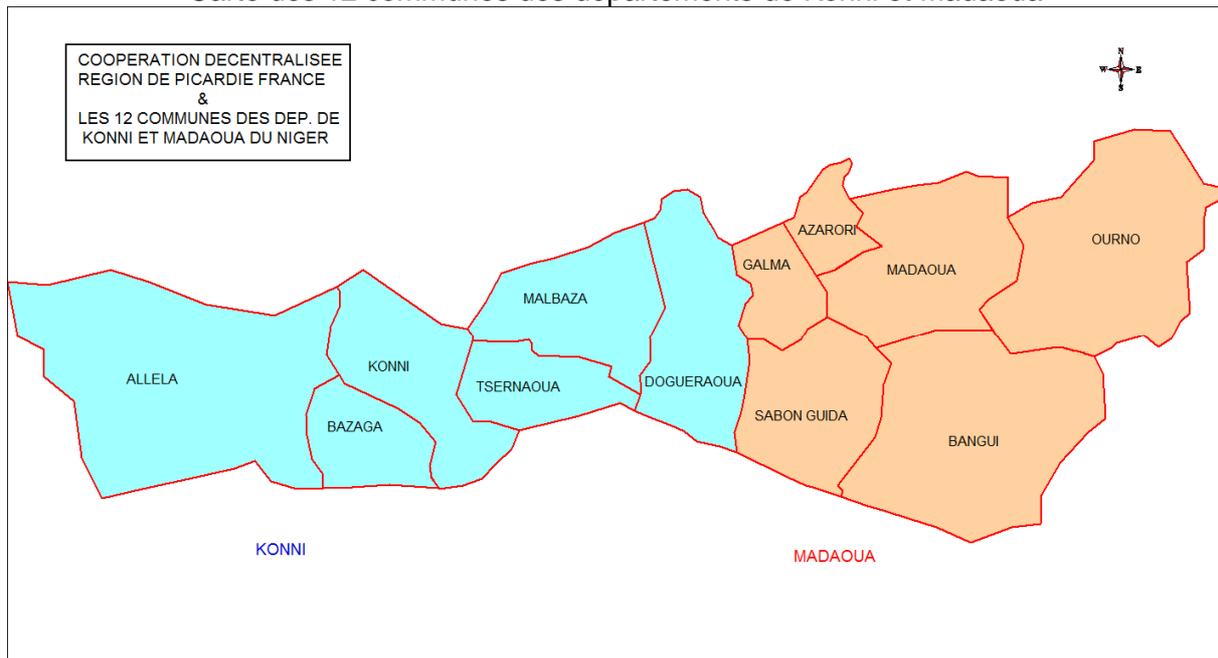
Le relief est caractérisé par de vastes étendues de terrains dunaires, des plaines, et des vallées à hautes potentialités agricoles. L'Ouest du département est accidenté et laisse apparaître des affleurements rocailloux.

La basse vallée de la Tarka traverse 4 des 6 communes du département. Il s'agit d'une vallée fossile constituée de sols argileux avec de fortes potentialités agricoles. La profondeur de la nappe reste faible (entre 2 et 6 m), ce qui est très favorable à la pratique de cultures irriguées dont celle de l'oignon (violet de Galmi). La partie Nord de la vallée est caractérisée par de vastes affleurements rocailloux qui entraînent d'importants ruissellements vers le Sud où se situe le potentiel agricole le plus fort. Les écoulements provoquent une importante érosion, l'éboulement des koris et de très fréquentes inondations des champs en contrebas. La partie Sud-est est marquée par des cordons dunaires. Les dunes vives entraînent un ensablement progressif des riches terres de la vallée.

Le département de Madaoua compte 320.891 habitants repartis dans 327 villages administratifs et 311 hameaux et campements.

A l'image de Konni, la commune est composée majoritairement d'ethnies Haoussa, Touareg et Peulh.

Carte des 12 communes des départements de Konni et Madaoua



1.1.3 Les contraintes au développement des 12 communes

Telle que décrite par l'étude d'identification du programme, les grandes contraintes au développement des 12 communes de Tahoua se résument comme suit :

- Une pauvreté endémique et en grande partie féminine.

A l'image du pays, le niveau de vie d'une grande partie des habitants est très bas. L'accès à de nombreux villages est difficile surtout en période hivernale, masquant la pauvreté qui y

règne. Les potentialités y sont réelles, plus fortes que dans beaucoup d'autres zones avec la présence de mares permanentes, de vallées cultivables toute l'année, d'aménagements hydro-agricoles etc. Toutefois la valorisation de ces ressources reste confronté à des difficultés diverses.

- un *contexte écologique dégradé* consécutif à la surexploitation des sols alors que la pression démographique continue de s'accroître de façon accélérée.

- une *insécurité alimentaire chronique* liée aux sécheresses récurrentes et à la faible productivité des sols.

- un *manque de ressources financières et de formation technique* pour les producteurs. Ceux-ci n'ont pas accès au système financier sauf aux caisses d'épargne et de crédit locales dont les ressources sont limitées et les centres de formation sont en nombre très insuffisants et inadaptés.

- *l'inorganisation des filières d'approvisionnement et de commercialisation* qui placent les producteurs dans une position de très fortes dépendances vis-à-vis des commerçants, non seulement nigériens mais également venant du Nigéria et des autres pays de la sous-région

- une *absence d'initiative* de la part des producteurs, qui ne peuvent se permettre de prendre des risques tant est grande leur précarité.

Dans le domaine social, les difficultés à vaincre sont encore plus marquantes :

- un *taux de scolarisation faible*. Il est officiellement de 46 % pour l'ensemble du Niger dont 37 % en zone rurale et 28 % pour les filles. A cela s'ajoute la mauvaise qualité des équipements et l'insuffisance d'instituteurs formés.

- une *couverture sanitaire* très disparate selon que l'on est en ville ou dans le milieu rural. Les équipements mis en place par l'Etat fonctionnent à peu près correctement mais sont en nombre très réduits alors que les "cases de santé", gérées directement par les villageois sont souvent déficientes.

- Les *équipements en eau potable* en nombre insuffisant sont très fréquemment en panne de très longue durée. Ils souffrent d'un mauvais entretien faute d'être gérés par des comités villageois crédibles aux yeux des habitants, ce qui rend vains les efforts importants faits pour installer des systèmes d'adduction d'eau accessibles à un nombre toujours plus grand de personnes.

Dans le domaine du *fonctionnement des collectivités territoriales*, on assiste à un dysfonctionnement des organes (délibérant, exécutif, technique) liés à divers facteurs :

- tenue irrégulière des sessions des conseils municipaux ;
- inexistence ou manque de fonctionnement des commissions spécialisées ;
- insuffisance de ressources humaines et matérielles ;
- difficultés de mobilisation des ressources financières ;
- une compréhension floue de la décentralisation et des rôles de chacun liée à un manque de formation des acteurs ;
- des tensions permanentes entre acteurs notamment élus et chefs traditionnels et entre maires et services déconcentrés de l'Etat ;
- des outils de planification locale peu valorisés ;

1.1.4. Contexe partenarial et dispositifs mis en place

1.1.4.1 Rappel historique du partenariat Picardie-Konni-Madaoua

Comme rappelé plus haut, la décentralisation a eu du mal à se concrétiser au Niger. Elle était combattue par la chefferie traditionnelle qui voyait en elle un concurrent redoutable dans la gestion du pouvoir. Les services techniques de l'Etat, habitués à décider à la place des populations, voyaient aussi d'un mauvais œil cette nouvelle forme de gouvernance qui les excluait de la gestion des affaires au niveau local.

Après bien des vicissitudes, la décentralisation est finalement devenue une réalité matérialisée par la tenue des élections locales du 24 juillet 2004.

Au cours de sa session du 30 septembre 2005, l'assemblée générale du Conseil Régional de Picardie a décidé de consolider son action en direction des pays en voie de développement. Cette volonté fut concrétisée par la mise en place d'une démarche visant à identifier un territoire avec lequel elle pourrait engager une nouvelle coopération.

Pays francophone très pauvre, le Niger avait à l'époque tous ses indicateurs socio-économiques au rouge.

A titre d'exemple

Indicateurs	Année	Valeurs	Sources
Population	2006	13.045.000	INS
Taux d'accroissement de la population	2006	3,3% soit un doublement tous les 22 ans	INS
Population de moins de 15 ans de la population totale	2006	48,6%	INS
Proportion de la population en dessous du seuil de pauvreté	2005	62,1%	INS
Espérance de vie à la naissance	2006	55 ans	INS
Indice de développement humain	2006	0,331 soit 177 ^e sur 177 pays	PNUD
Taux brute de scolarisation	2006	53,5%	MEBA
Taux d'alphabétisation	2005	28,7%	INS
Taux de mortalité infanto-juvénile	2006	198‰	INS
Taux de mortalité maternelle (pour cent mille naissances)	2006	648	INS
Ménage ayant accès à l'eau potable	2005	68,7%	INS

Le pays est confronté à des crises alimentaires récurrentes liées aux sécheresses et parfois aux invasions acridiennes et une dégradation accélérée de son potentiel naturel (désertification, baisse de la production des sols). A ces facteurs défavorables, il faut ajouter l'instabilité politique avec des coups d'Etat à répétition dont fait face très souvent le pays.

Conformément aux critères préalablement définis, le Niger a été retenu au cours de la même session en raison de ses caractéristiques : pays francophone ayant un IDH très faible, il est confronté à de graves problèmes de développement en raison d'un environnement difficile et d'une forte densité de population dans les régions agricoles. Il est engagé dans une politique de décentralisation. Bien que de nombreuses coopérations interviennent dans ce pays, leur répartition géographique est très inégale, une partie importante du territoire bénéficiant d'un nombre très réduit d'appuis, voire d'aucun appui.

L'étude d'opportunité « *pour une éventuelle coopération décentralisée avec une zone du Niger* » conduite au mois d'avril 2006 par les opérateurs CIEDEL et RAIL sur trois régions (Dosso, Maradi et Tahoua) du Niger a abouti au choix de la région de Tahoua.

A l'image du pays, le Sud du département de Tahoua est une région très pauvre et très peu appuyée par les coopérations intervenant dans le pays. La confrontation des critères retenus par la Région Picardie avec les résultats de l'étude diagnostic menée dans les quatre zones ont conduit la Région Picardie à retenir comme zone de coopération les 6 communes du département de Konni et les 6 communes du département de Madaoua dans la région de Tahoua. La population concernée s'élève à 700 000 habitants.

Pour concrétiser cette volonté de coopération entre les élus nigériens et français, la région de Picardie a lancé au mois de juillet 2006 un appel à projet afin de réunir autour de ce programme de coopération, un ou plusieurs opérateurs techniques expérimentés. Au terme du processus, le groupement IRAM-CIEDEL-RAIL est retenu pour accompagner la mise en place et l'opérationnalisation du partenariat.

Une première convention opérationnelle est signée le 3 janvier 2007 entre la région Picardie et l'IRAM pour mettre en place et rendre fonctionnel les équipes d'appui-conseil dans les deux départements. Un programme d'activités accés sur la réalisation d'une *étude de faisabilité-programmation* et la *mise en place des actions d'ancrage du partenariat* fut élaboré au mois d'octobre 2007.

La gestion du programme est assurée par trois dispositifs complémentaires : dispositif politique, technique et financier.

1.1.4.2 Les dispositifs mis en place

➤ **Le dispositif politique**

Pour le pilotage du programme de coopération, un dispositif politique qui engage la responsabilité conjointe des communes de Konni-Madaoua et de la région Picardie a été mis en place. **Le comité conjoint de coopération (CCC)** associe les 12 communes et la région Picardie. Il joue la fonction de comité de pilotage du programme et à ce titre, il arrête les orientations de la coopération décentralisée et tient annuellement et alternativement deux réunions formelles au Niger et en Picardie.

Durant la mise en œuvre du programme de coopération, les réunions du comité conjoint ont été régulièrement tenues par les deux parties. Cependant le coup d'état du 18 février et les événements d'Arlit (enlèvement des ressortissants Français) ont mis un frein à la tenue des réunions dudit comité.

Dans chacun des départements de Konni et Madaoua a été mis en place un Comité de Concertation Départemental (CDD) composé de 18 élus pour Madaoua dont 5 femmes et 24 élus pour Konni dont 6 femmes. Ce cadre de concertation a permis la conception et le pilotage rapproché du programme.

○ ***La région, un nouvel acteur à intégré dans le dispositif politique***

Le schéma initial de la décentralisation tel que conçu par les textes de la décentralisation prévoient la création de trois niveaux de collectivités territoriales : la région, le département et la commune. Au cours de la première mandature, seule la commune instance de base de la démocratie de proximité et de développement local a été

effectivement installée. La mise en place des régions et des départements a été mise en veilleuse dans leur dimension décentralisatrice.

Pendant la période de transition (2010-2011), de nouvelles lois qui apportent des modifications au schéma initial de la décentralisation ont été adoptées. L'ordonnance N°2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code Général des Collectivités Territoriales de la République du Niger supprime le département de la liste des collectivités territoriales mais maintient la région.

La région trouvera sa place dans l'architecture institutionnelle locale en tant que qu'entité territoriale décentralisée avec l'organisation des élections locales et régionales de janvier 2011. A l'image de la commune, elle jouit de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion. Elle est dotée d'organes et de compétences lui permettant de prendre en main sa destinée notamment son développement économique, social et culturelle. Pour l'exercice de ses compétences, elle dispose d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propre.

Suites aux élections locales et régionales de janvier 2011, un conseil régional dirigé par un Président de conseil élu par ses pairs a été mis en place dans la région de Tahoua et dans toutes les régions du Niger.

Le conseil régional de Tahoua règle par ses délibérations les affaires de la région dans le respect des compétences des autres collectivités sur le principe de la subsidiarité. La région dispose des compétences qui lui sont transférées par l'Etat dans les domaines suivants :

- Politique de développement de la région ;
- Création et gestion d'équipements collectifs ;
- Création de services d'intérêt régional ;
- Aménagement du territoire ;
- Gestion administrative et financière de la région.

Au cours de la première mandature, le dispositif politique du programme a pris en compte les acteurs institutionnels des communes et des deux départements. Aujourd'hui, le PKM ne peut pas ignorer l'existence de cette nouvelle collectivité locale. De ce fait, il y a lieu de se poser des questions sur le rôle et la place de la région dans la mise en œuvre du programme. Quels mécanismes de coordination des actions de la coopération décentralisée ? La formule « Maître d'œuvre » actuelle peut gérer certains aspects mais n'est pas suffisante pour assurer les rapports institutionnels de CTD à CTD.

Toutefois, nous pensons, qu'en se basant sur les compétences transférées aux deux échelons et sur le principe de subsidiarité, certaines activités du programme à l'image du volet environnement peuvent basculer au niveau de la région. Des questions ou problématiques dépassant le cadre communal et départemental pourraient être traitées par l'échelon régional.

Au regard de la nouvelle donne, la composition du Comité Conjoint de Concertation devrait nécessairement intégrer des élus issus de l'échelon régional.

Il n'existe pas de réponse toute faite aux questions concernant le mécanisme de collaboration entre la région et le PKM. Des réflexions poussées doit être menées dès le début de la seconde phase par l'équipe du programme avec l'appui du groupement pour positionner la place de la région dans le dispositif global. Toutefois, il faut garder à l'esprit que s'il importe de veiller à s'inscrire dans le cadre légal développé par le Niger, il convient aussi de faire en sorte que toute intercommunalité développée dans le cadre d'une coopération décentralisée ne soit pas un prétexte supplémentaire pour déposséder les Communes et les Régions de leur rôle de maître d'œuvre.

○ **Quel rôle pour le département ?**

Pendant la période de transition (2010-2011), les autorités, au regard des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation, ont apporté des modifications dans le schéma de la décentralisation. L'expérimentation de la décentralisation au niveau communal a fini de convaincre même les plus réticents de la nécessité de supprimer l'échelon départemental de la liste des collectivités territoriales. Le Niger ne dispose ni des moyens financiers, ni de moyens humains et matériels requis pour faire fonctionner trois collectivités locales.

Le département n'est plus considéré comme un échelon décentralisé mais une entité déconcentrée. Le département est une division territoriale de la région. Il constitue le deuxième niveau de déconcentration des services et de représentation territoriale de l'Etat. Il est à la fois l'échelon opérationnel de mise en œuvre des politiques nationales, d'encadrement des collectivités territoriales et un espace de coopération intercommunale à la base.

➤ **Le dispositif technique**

C'est le groupement Iram-Rail-Ciedel qui assure la responsabilité de la mise en œuvre du dispositif technique. Il est chargé de l'accompagnement des collectivités partenaires dans l'exécution du programme de coopération et à ce titre, il assure les fonctions suivantes :

- une fonction administrative de mise en œuvre et de suivi de la coopération décentralisée ;
- une fonction d'appui-conseil aux communes, soit par intervention directe, soit par l'intermédiaire d'opérateurs privés (bureau d'études, ONG) ou publics (services déconcentrés de l'Etat);
- une fonction d'accompagnement auprès des habitants en contribuant à la mise en place d'organisations représentatives pouvant être des interlocutrices des communes, en appuyant la mise en place d'organisations de gestion des équipements réalisés ;

Le groupement s'occupe également de l'information des acteurs de la région Picardie sur l'évolution du programme et prend part à l'organisation des voyages d'échanges et d'autres activités qui lui sont confiées.

Le Rail a mis en place deux équipes de terrain composées de 6 agents chacune, dont une à Konni et une à Madaoua.

Les équipes disposent de bureaux et de moyens logistiques leur permettant de se déplacer dans les communes de leur département.

Une équipe constituée d'experts de l'Iram et de Ciedel est chargée, d'apporter un appui méthodologique aux équipes de terrain, d'assurer le suivi-évaluation des activités et des relations avec le conseil régional de Picardie.

➤ **Le dispositif financier**

Lors de la définition du programme, un dispositif financier original, différents de celui de l'aide par projet a été conçu. Ce dispositif n'est pas encore opérationnel à cause d'un certain nombre de difficultés sur lesquelles nous reviendrons plus en détail.

Ce dispositif a un double objectif :

- permettre le financement des actions mises en œuvre par les communes nigériennes ou réalisées sous leur autorités dans le cadre de la coopération décentralisée ;
- renforcer la relation entre les deux territoires partenaires par un soutien financier aux actions conduites sous l'égide d'organisations privées, en accord avec les programmes définis par le comité conjoint.

Le financement des actions du programme est assuré par :

- un fonds de développement local (FDL) accessible aux communes nigériennes. Son objet est de contribuer à leur assise institutionnelle et de les appuyer dans leurs fonctions d'animatrices du développement local. Ce fonds est localisé au Niger.
- une modalité "d'appel à projet" ouverte à des opérateurs picards. Ces actions sont mises en œuvre à la demande de la région Picardie ou initiées par des organisations picardes dans le cadre des orientations arrêtées par le comité conjoint Picardie-Niger. Les ressources affectées à l'appel à projet sont gérées directement par la Picardie. Toutefois, la part de dépenses de ces actions effectuées au Niger peut être inscrite au FDL.

Les trois champs d'actions couverts par le FDL sont :

- Consolider l'assise institutionnelle des communes nigériennes ;
- Accompagnement dans la réhabilitation et le financement de leurs infrastructures et équipements ;
- Appui des élus dans leurs fonctions d'animatrices du développement local de leur circonscription, entres autres, dans l'amélioration du fonctionnement des comités de gestion des équipements et services collectifs.

Le fonds devait fonctionner sous la responsabilité d'une association composée des 12 communes des départements de Konni et Madaoua et gérer par un fondé de pouvoir indépendant.

Un conseil d'administration dont le rôle est de mettre en œuvre les orientations définies par le comité conjoint devait être mis en place. Il serait composé de l'ensemble des maires des communes de Konni et Madaoua ou de leurs représentants, des deux directeurs départementaux du développement communautaire, du fondé de pouvoir, et du représentant la région Picardie.

Des contraintes d'ordre juridique sur laquelle nous reviendrons plus en détail n'ont pas permis la mise en place des organes notamment le conseil d'administration et le fondé de pouvoir censés gérer le fonds.

1.1.4.3. Processus d'élaboration du programme de coopération

L'élaboration du programme de coopération décentralisation par les territoires partenaires s'est effectuée à travers une démarche processus, ascendante, concertée, participative et flexible. Contrairement aux démarches classiques des projets et programmes, les promoteurs du programme ne se sont pas contentés de la seule étude d'opportunité pour définir un cadre logique avec des actions à réaliser. Une stratégie cohérente impliquant largement les différentes catégories sociales et acteurs communaux a été conçue et mise en œuvre.

Pour définir les problématiques et enjeux de développement des communes, les équipes techniques des deux départements se sont attelées à la collecte d'information et à l'élaboration des diagnostics des territoires communaux.

Le travail de collecte des données sur les territoires et sur les institutions a été un travail participatif ayant impliqué de manière directe les habitants des villages, les élus et l'organe exécutif de chaque collectivité territoriale concernée.

Des réunions auxquelles ont pris part des acteurs communaux (OSC, élus, services communaux) ont été organisées dans les 12 communes pour présenter les résultats des diagnostics et procéder à des amendements.

Des données cartographiques ont aussi été collectées et ont aidé à enrichir les diagnostics à faciliter les prises de décision.

Au cours du processus, un atelier appelé « **atelier communal** » a été organisé dans chaque chef lieu de commune pour :

- analyser, amender et compléter les résultats des travaux de collectes de données par commune ;
- analyser les principaux atouts et contraintes de chaque commune et en évaluer les causes et les conséquences ;
- identifier les principaux enjeux de chaque commune et identifier les principales actions possibles.

Aux termes de ces ateliers, au niveau des 12 communes, la problématique de chaque secteur d'activités a été identifiée, les causes et conséquences recensées, les solutions locales mises en œuvre ainsi que les actions des partenaires et de l'Etat pour y faire face ont été identifiées. Pour chaque commune, les enjeux de développement sont également identifiés.

Des ateliers départementaux qui constituent la suite logique des ateliers communaux ont été organisés. Il s'agissait d'un atelier dans chacun des deux départements et d'un atelier réunissant les acteurs des deux départements. Les ateliers de Madaoua et de Konni se sont déroulés respectivement du 10 et 11 juin et du 13 au 14 juin 2007. Ils ont été consacrés aux partages et à la synthèse des résultats des ateliers communaux d'une part et à la définition des grands axes de coopération entre les communes de chaque département et la Région Picardie. La présence du représentant de la région Picardie en la personne de la Vice-présidente témoigne, si besoin est, de l'importance accordée à ces ateliers.

A l'issue de ces ateliers **quatre enjeux majeurs** ont été identifiés comme axes prioritaires d'intervention du programme de coopération entre la Région de Picardie et les 12 communes de Konni et Madaoua. Il s'agit de :

- les organes communaux (délibérants, exécutifs et techniques) doivent mieux fonctionner ;
- le dialogue entre les acteurs de la décentralisation doit être renforcé ;
- la mobilisation des ressources financières des communes doit être plus importante ;
- la couverture des besoins en infrastructures, aménagements et services de qualité doit être améliorée.

A ces axes, ils ont ajouté la nécessité de développer les échanges d'expériences de développement entre les acteurs des communes des départements de Konni, Madaoua et ceux de la Région Picardie.

Le premier comité conjoint s'est réuni le 15 juin 2007 à Konni pour valider ces axes comme tels.

Notons qu'au mois de juin 2008, les deux parties ont décidé d'initier des actions complémentaires centrées sur la lutte contre la désertification et la gestion des ressources naturelles. Ce volet comprend deux axes d'intervention :

- axe 1 : conduite d'une démarche de planification raisonnée des actions de LCD/GRN au niveau communal avec élaboration de schémas directeurs et de stratégies de long terme pour orienter le devenir des communes ;

- axe 2 : réalisation d'actions pilotes de protection et de réhabilitation des ressources locales (dont des actions d'ancrages) sur des sites sélectionnés à traiter.

Le volet Environnement est une réponse concrète aux problèmes environnementaux qui se posent avec acuité dans la zone d'intervention du programme. Ce sont entre autres : la dégradation des plateaux et versants, la glacification des terres, le ravinement, l'ensablement des terres et des mares, l'envahissement des mares par les mauvaises herbes etc.

Pour veiller à la cohérence et l'harmonie des interventions du programme, les actions du volet sectoriel environnement ont été intégrées dans le cadre logique du programme.

Le programme de coopération contient deux types de document : le premier est technique, il s'agit du document du programme et le second de nature contractuelle entre collectivités, l'accord cadre de coopération.

Le document technique élaboré par le groupement Iram-Rail-Ciedel résume le diagnostic des territoires et présentent les enjeux de développement définis de commun accord avec les acteurs locaux lors des différents ateliers. Il présente également les 5 axes de coopération et le cadre logique du programme.

Le document technique du programme de coopération a été validé en septembre 2007.

L'accord-cadre de coopération décrit les principaux éléments du partenariat. Sa première version a été signée le 12 octobre 2007 en Picardie par le Président du conseil de la Région de Picardie et par les maires des 12 communes du Niger.

1.1.5. Evaluation du programme de coopération

1.1.5.1 Rappel des termes de références généraux et particuliers au pays de la mission d'évaluation

Conformément à l'offre technique proposée par Inter-monde, et à la note de cadrage de la mission d'évaluation, nous nous situons, dans une évaluation externe et comparative de trois programmes de coopération décentralisée financés par la Région Picardie. Il s'agit du programme Picardie-Collines au Bénin, du programme Picardie-Konni-Madaoua et du Programme Diana à Madagascar.

Cette évaluation qui se veut avant tout stratégique intervient dans un contexte où la tendance est aux restrictions budgétaires et les pressions pour diminuer la solidarité internationale sont très fortes. Par ailleurs, la Région peine à intéresser les collectivités locales picardes à l'engagement en solidarité internationale.

Cette évaluation fait partie intégrante des programmations pluriannuelles de ces coopérations et s'inscrit dans la démarche d'évaluation des politiques du Conseil régional de Picardie. Pour la première fois, cependant, ces trois programmes seront évalués de façon croisée afin d'approfondir l'analyse sur les **logiques d'intervention** de la Région.

Cette évaluation va donc au-delà de la simple analyse des résultats obtenus pour **questionner aussi une politique générale**. Elle doit donc fournir des recommandations en termes de politique de coopération, de même que, pour chaque programme, des éléments

d'appréciation et des recommandations précises quant à l'opportunité et aux conditions de **faisabilité d'une poursuite** cohérente et efficace.

1.1.5.2 Méthodologie de l'évaluation

L'évaluateur du Niger, Monsieur Saidou Abdoulkarimou a tenu le vendredi 6 mai 2011 une réunion de démarrage de l'évaluation avec deux membres de l'équipe RAIL notamment Monsieur Mahaman Adamou Secrétaire Permanent et Monsieur Kiari Zeibada, chargé des opérations. Au cours de cette réunion, il a présenté la méthodologie proposée par Intermonde et proposé un chronogramme détaillé de la mission qui sera ensuite amendé par l'équipe de Rail pour tenir des réalités de terrain et du contexte politique dans lequel se trouve le pays en ce moment précis.

Le Niger est dans une phase de transition avec un régime militaire ayant dissout les conseils municipaux et nommé à leur place des Administrateurs Délégués.

La seconde étape l'a amené à Dassa dans le département des Collines au Bénin pour travailler avec les deux consultants, Mr Marc Totté (chef de mission Bénin et coordinateur de l'évaluation) et Mr. Antoine Sawadogo. Ils sont chargés de l'évaluation du Programme Picardie au Bénin notamment du GIC et de COPIDES. Cette rencontre a permis aux trois consultants d'échanger sur la méthodologie de conduite des évaluations par pays, sur les outils d'enquêtes notamment sur l'utilisation de l'outil « boucle de qualité » proposé par Intermonde dans son offre technique. Les questionnaires confectionnés ont été testés lors des rencontres avec des acteurs du programme de Dassa notamment avec les conseillers municipaux, le maire et le chef de service départemental de l'Eau.

De retour de Dassa, le consultant a eu des entretiens individuels avec trois anciens maires (Konni, Sabon Guida et Dogaraoua) résident à Niamey.

Une réunion ayant regroupé l'ensemble des agents des équipes de Konni et Madaoua a permis de dresser le bilan de l'exécution du programme depuis son démarrage en 2007.

Sur le terrain, le consultant a eu des entretiens individuels avec des anciens maires, des anciens secrétaires et nouveaux généraux de mairies, des agents municipaux et des représentants de groupements féminins, avec des comités de gestion d'infrastructures, avec des habitants ayant bénéficié des appuis du programme.

Le consultant a visité deux classes (une à Galma et une à Bangui), un puits (à Tounga Ma Koki) et un CSI (Tsernaoua) tous ont bénéficié de travaux de réhabilitation.

Deux sites de lutte contre la désertification (LCD) dont un à Madaoua (village de Tambaye commune de Sabon Guida) et un à Konni (Village de Doundayé commune de Alléla) ont reçu la visite de la mission d'évaluation.

Au total 12 anciens maires, deux anciens conseillers et un Administrateur Délégué en fonction, trois secrétaires généraux (dont deux anciens et un nouveau), un receveur municipal, deux directeurs d'école, trois groupements féminins, quatre comités de gestion d'infrastructures et d'ouvrages ont été interviewés par le consultant (voir en annexe la liste des personnes et structures rencontrées).

Les analyses et les appréciations qui découlent de cette évaluation se basent sur les critères ci-après :

- évaluer **la pertinence** des choix du programme au regard des besoins du pays et des attentes des groupes cibles et bénéficiaires que sont les populations et les collectivités territoriales (organes délibérants, exécutifs et services techniques). A ce niveau, une attention particulière est portée sur la prise en compte des complémentarités et initiatives similaires qui se déroulent au Niger dans le domaine de la décentralisation, de la coopération décentralisée et de l'intercommunalité. La

mission effectuée au Niger du 2 au 7 juin par Antoine Sawadogo et Saidou Abdoukarimou auprès des services centraux du Ministère de l'Intérieur et de certains partenaires au développement rentre dans ce cadre.

- évaluer la performance du programme en terme **d'efficacité** dans la réalisation de ses objectifs et l'atteinte des résultats attendus, tels que décrits dans les documents de base du programme ;
- évaluer **l'efficience** de l'exécution et la gestion du programme, par rapport à la qualité et la quantité des ressources financières, matérielles et humaines mobilisées. Cette analyse concernera notamment la méthode d'intervention, l'organisation, la gestion et le suivi du programme.
- évaluer **les effets et impacts** possibles du programme sur les groupes cibles et sur les bénéficiaires finaux ;
- évaluer les perspectives **de viabilité/pérennité** des résultats du programme au niveau des groupes cibles, des bénéficiaires et des autres parties prenantes impliqués dans la mise en œuvre du programme, en particulier de l'administration de tutelle

1.1.5.3. Difficultés et limites de l'évaluation

L'évaluation du PKM a commencé le 6 mai 2011 par la réunion avec l'équipe du Rail pour prendre fin le 7 juin 2011. Cette période ne prend pas en compte la phase d'élaboration du rapport de mission. Les rencontres avec les anciens maires ont commencé le 12 mai à Niamey et se sont poursuivies sur le terrain. Les échanges avec l'équipe du programme, avec les anciens élus, avec les agents des services municipaux et avec des habitants membres de comité de gestion, de même que les visites des sites, se sont déroulées du lundi 16 mai et au vendredi 20 mai 2011.

Comme on le voit bien, le temps consacré aux échanges avec les bénéficiaires est très limité⁴. Le manque de temps suffisant ne nous pas permis d'approfondir des questions de fond touchant aux attitudes et comportements des populations et relevant du domaine socio-anthropologique. De ce fait, la présente évaluation n'a nullement la prétention d'avoir tout vu et de cerner toutes les contraintes et difficultés liées à la mise en œuvre du programme.

Toutefois, cette insuffisance liée au manque de temps a été plus ou moins comblée par les échanges réguliers que nous avons eus à Niamey après la phase terrain avec le chargé des opérations et l'assistant technique.

Nous profitons de l'occasion pour présenter nos remerciements à l'équipe du Rail notamment au Secrétaire permanent Monsieur Maman Adamou et au chargé des opérations Monsieur Kiari Zeibada et à toute l'équipe du programme qui n'ont ménagé ni leur temps ni les moyens pour faciliter les rencontres et permettre la tenue rigoureuse du calendrier de la mission

⁴ Pour arriver à boucler le programme élaboré d'ailleurs de commun accord avec l'équipe du Rail, il nous a fallu travailler en moyenne 10h par jour.

1.1.6 Rappel des objectifs et résultats attendus du programme de coopération

Objectif global

Les conditions de vie des habitants de Konni et Madaoua sont durablement améliorées dans un processus de démocratie locale participative.

Objectif spécifique

Les communes des départements de Konni et Madaoua améliore l'accès et la qualité des services rendus aux habitants

Résultats attendus

AXE1: Les organes communaux fonctionnent (délibérants, exécutifs et techniques) fonctionnent ;

AXE2: Le dialogue entre acteurs de la décentralisation est renforcé

AXE3: La mobilisation des ressources financières des communes est améliorée

AXE4: La couverture des besoins en infrastructures, aménagements et services de services de qualité est améliorée

AXE 5: Echanges d'expériences entre les acteurs de Konni/Madaoua et Picards

A ces axes s'ajoute le volet relatif à la lutte contre la désertification et la gestion des ressources naturelles

Voir ci-dessous le cadre logique global intégrant le volet environnement.

Cadre logique du programme de coopération (intégrant le volet environnement)

OBJECTIFS	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses
Objectif global du Programme			
Les conditions de vie des habitants de Konni et Madaoua sont durablement améliorées dans un processus de démocratie locale participative	Impacts à observer sur le niveau de sécurité alimentaire, sur les revenus de certaines catégories de population, sur le taux de scolarisation, sur les taux de couverture sanitaire et hydraulique, sur le niveau de collaboration et sur les conflits inter-acteurs, sur l'implication des acteurs locaux dans le processus de décentralisation.	Système de Suivi-Evaluation interne au programme, évaluation externe d'impacts, statistiques DSRP	
Objectif spécifique de la première phase (2007-2011)			
Les communes des départements de Konni et Madaoua améliorent l'accès et la qualité des services rendus aux habitants.	D'ici 2011, les communes ont augmenté de manière significative la part de leurs recettes propres investies dans l'amélioration ou la mise en place de services aux habitants.		Les gouvernements nationaux et locaux issus des prochaines élections soutiennent les orientations actuelles de la politique menée par les Communes des Départements de Konni et Madaoua.
	D'ici 2011, les communes mettent en œuvre des programmes d'action de développement intégrant les initiatives et priorités des habitants.		
Résultats attendus			
R1 - Les organes communaux (délibérants, exécutifs, techniques) fonctionnent.	D'ici 2009, au moins 10 des 12 communes tiennent régulièrement les sessions de leurs organes délibérants et consultatifs.		Les membres des différents organes communaux sont conscients de la nécessité et de l'utilité d'une clarification de leurs rôles respectifs.
	Les délibérations sont exécutées (à préciser en nombre et en contenu).		
	D'ici 2009, toutes les communes ont au moins un secrétaire général, un secrétaire municipal et un receveur.		
	Les différents organes communaux exécutent leurs tâches conformément à leurs rôles respectifs (échéances à préciser).		

R2 - Le dialogue entre les acteurs de la décentralisation est renforcé.	D'ici fin 2009, 10 des 12 communes ont élaboré ou actualisé leurs PDC de manière participative.		Le contexte réglementaire garantit aux Communes un rôle central en matière de planification et de coordination des actions de développement sur le territoire.
	D'ici fin 2008, les différents types d'acteurs se rencontrent au moins annuellement		
	D'ici fin 2009, 10 des 12 communes ont élaboré des outils concertés de gestion des ressources naturelles.	Rapports d'activités et enquêtes	
R3 - La mobilisation des ressources financières des communes est améliorée.	D'ici 2010, 10 des 12 communes ont vu leurs recettes propres augmenter significativement.		La situation socio-économique dans les départements de Konni et Madaoua permet aux habitants et aux acteurs économiques de s'acquitter de leurs obligations fiscales à l'égard des communes
	D'ici 2010, toutes les communes ont amélioré leur taux d'exécution budgétaire (à préciser).		
R4 - La couverture des besoins en infrastructures, aménagements et services de qualité est améliorée,	D'ici fin 2010, les programmes d'actions sociales économiques et environnementales(FIT) validés au titre du FDL sont réalisés au moins à 75%.		Un engagement fort des communes et la disponibilité des populations à participer aux travaux est nécessaire pour la réussite des actions
	D'ici fin 2010, la proportion des infrastructures hydrauliques, sanitaires et scolaires qui fonctionnent a significativement augmenté (à préciser).		
	D'ici fin 2011, au moins 6 des 12 communes ont amélioré leur couverture des besoins en ressources naturelles de manière significative.	Evaluations d'impacts et enquêtes statistiques	
R5 - Les échanges d'expériences de développement entre les acteurs de Konni, Madaoua et de Picardie sont développés.	Nombre et types d'échanges d'expérience (valeurs à préciser)		

2. PERTINENCE DU PROGRAMME

2.1. Pertinence des objectifs du programme

L'objectif global «*Les conditions de vie des habitants de Konni et Madaoua sont durablement améliorées dans un processus de démocratie locale participative* » et l'objectif spécifique «*Les communes des départements de Konni et Madaoua améliore l'accès et la qualité des services rendus aux habitants* » sont pertinents parce qu'ils s'inscrivent dans les grands axes de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP), la Stratégie de Développement Rurale (SDR) et contribuent à l'effectivité de la réforme de la décentralisation et de la coopération décentralisée. Ils relèvent bien des enjeux d'une coopération décentralisée brossés au point

Au regard du contexte politique et social actuel du Niger, ces objectifs restent d'actualité la question qui se pose cependant a trait à l'existence aujourd'hui d'une nouvelle collectivité locale, la Région, avec laquelle il va falloir compter, d'une manière ou d'une autre, dans une seconde phase.

Au moment de l'identification du programme la réalité était autre cependant, et les objectifs et dispositifs prévus à l'époque apparaissent bien pertinents par rapport au contexte de l'époque. La réorientation pour mieux tenir compte du cadre législatif actuelle n'est toutefois pas évidente et pose notamment la question du rapport entre les moyens disponibles et la taille de la Région.

2.2. Pertinence des résultats attendus

Résultat 1 : Les organes communaux fonctionnent (délibérants, exécutifs et techniques) ;

Le Niger a opté pour une communalisation intégrale de son territoire et pour une libre administration des collectivités territoriales. L'Etat a installé les conseils municipaux et les organes exécutifs sans au préalable apporter les formations et les moyens requis pour permettre leur fonctionnement régulier. De ce fait, les élus comme les autres acteurs de la décentralisation ont eu au démarrage une compréhension floue de leurs rôles et des principes mêmes qui sous-tendent la décentralisation. Sans un fonctionnement minimum des organes des communes, c'est toute la réforme de la décentralisation dans son ensemble qui se trouverait compromise. A travers ce résultat, le programme entend apporter des moyens financiers et techniques nécessaires au renforcement des capacités des acteurs communaux pour assurer un bon fonctionnement des différents organes communaux.

Résultat 2 : Le dialogue entre acteurs de la décentralisation est renforcé

La réforme décentralisatrice fait de la commune le premier responsable du développement socio-économique et culturel des populations. Pour exercer cette responsabilité, la commune doit se doter d'outils de développement notamment le PDC et les programmes annuels qui doivent être le fruit d'un dialogue fructueux entre acteurs de la décentralisation. C'est grâce au dialogue que le consensus se fera autour des enjeux de développement et de la priorisation des besoins des populations. Les activités de ce résultat sont centrées sur la réactualisation des anciens PDC, l'élaboration de nouveaux PDC, l'organisation de diagnostic villageois, communal et intercommunal. Ce résultat est pertinent parce qu'il permet aux élus d'assumer pleinement leur fonction et leur responsabilité en matière de maître d'ouvrage du développement de leur localité.

Résultat 3 : La mobilisation des ressources financières des communes est améliorée

Pour assurer le fonctionnement des services municipaux et des organes et pour répondre aux préoccupations des populations en termes d'accès aux infrastructures sociales de base (éducation, santé, hydraulique, hygiène et assainissement etc.), la commune doit nécessairement disposer de ressources financières. Depuis l'installation des élus, la situation est caractérisée par un incivisme fiscal de plus en plus croissant, par le désengagement de l'Etat dans la collecte des taxes et impôts des communes, par la politisation du recrutement des agents collecteurs, le manque de transparence dans la collecte, la mauvaise connaissance du potentiel fiscal, et dans certain cas le manque de receveur municipal. Dans ce contexte, l'intervention du programme dans l'amélioration des recettes des communes est très pertinente.

Résultat 4 : La couverture des besoins en infrastructures, aménagements et services de qualité est améliorée

Depuis la crise économique des années 1980 et la mise en place des programmes d'ajustement structurel, l'Etat s'est désengagé de la construction de nouvelles infrastructures au profit des populations. Les infrastructures réalisées dans le cadre du programme spécial du Président de la République sont très loin de satisfaire les besoins énormes des populations.

L'intervention du programme pour assurer l'entretien de l'existant, pour réhabiliter les infrastructures vétustes ou pour construire de nouvelles à travers une approche d'autopromotion et de développement à la base est très pertinente.

Résultat 5 : Echanges d'expériences entre les acteurs de Konni/Madaoua et Picards

L'échange d'expériences entre des acteurs de Konni-Madaoua et de la région Picardie a été proposé par les élus des deux territoires. Il est l'émanation d'un besoin réel exprimé par les honorables représentants d'une communauté du Sud et d'une communauté du Nord. Ce résultat est pertinent pour autant que les élus des deux territoires arrivent à saisir les opportunités qui s'offrent à eux dans un esprit basé sur le principe de réciprocité. Dans le contexte décrit ci-dessus, cela relève de la gageure étant donné la difficulté pour les élus de penser à autre chose qu'à leurs problèmes. La question est donc sans doute moins ici d'aboutir rapidement à des résultats concrets en termes de réciprocité que de travailler cette perspective pour le long terme.

Le résultat relatif au volet lutte contre la désertification et gestion des ressources naturelles

Sous les effets conjugués des sécheresses successives et des actions anthropiques, le phénomène de désertification avance dans toutes les régions du Niger et particulièrement de façon plus aigue dans la région de Tahoua.

La prédominance de sols latéritiques issus des plateaux, l'appauvrissement continu des sols, l'érosion éolienne et hydrique, la rareté des terres de cultures, les sécheresses récurrentes provoquent dans les localités de Konni et Madaoua une insécurité alimentaire chronique.

Ce résultat que le programme cherche à atteindre est très pertinent dans un milieu aride, naturellement défavorisé et où les populations sont confrontées à des problèmes de survie.

En définitive, on peut affirmer qu'en se situant dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation et du développement local engagé par le Niger, tous les résultats du programme sont clairement définis et pertinents. Il existe une cohérence d'ensemble (horizontale et verticale) entre les différents résultats à l'exception de celui du résultat 5 qui apparaît un peu isolé mais issu d'une volonté commune des deux territoires.

3. EFFICIENCE DU PROGRAMME

3.1 Les moyens humains et financiers

3.1.1 Les moyens humains

Le document de projet élaboré en 2007 prévoit un dispositif technique constitué de deux équipes de terrain situées à Konni et Madaoua. La mise en place du personnel des équipes du programme a été effectuée de façon progressive. Durant toute l'année 2007, le programme a fonctionné avec deux équipes réduites composées chacune d'un coordonnateur et d'un agent de développement local. A ce dispositif, s'est ajouté en 2008 une équipe chargée du volet environnement constituée de quatre agents (coordonnateur et un technicien basé à Konni, deux techniciens basés à Madaoua).

Au gré de l'évolution des activités, les équipes ont été progressivement étoffées. En 2008, les équipes d'appui-conseils ont été complétées et regroupaient 15 membres : 10 conseillers en développement local (1 coordonnateur et 4 agents à Konni et Madaoua) et 4 conseillers en environnement (deux à Konni dont le coordonnateur d'équipe et 2 à Madaoua).

Au cours de la période de croisière du programme, le nombre des agents a atteint 6 agents par département (un coordonnateur et 5 agents de développement local).

Le lecteur trouvera en annexe la liste du personnel du programme (tout agent confondu)

Déjà en 2007, le programme prévoyait le recrutement d'un assistant technique expatrié. Au gré des vicissitudes du marché de l'emploi, le poste ne sera pourvu qu'au milieu de l'année 2008. En effet, les contraintes relatives aux termes de référence de l'expert qui devait vivre en grande partie à Konni et Madaoua n'ont pas motivé les candidats. L'amendement des TDR permettra au groupement de recruter un assistant technique en la personne de monsieur Mr Jeroen Roovers qui a pris service en juin 2008. Celui-ci est repositionné sur tout le programme au lieu de se concentrer uniquement sur le volet environnement comme prévu par les TDR initiaux.

L'expert apporte un appui méthodologique et technique aux trois équipes chargées d'accompagner les collectivités locales et la société civile pour la mise en œuvre des activités du programme (diagnostics, planification, instruction sociale, gestion technique et financière des actions, formations, accompagnements, suivi-évaluation et capitalisation). Ses deux fonctions principales sont : l'appui à la conception et à la mise en œuvre des actions et l'appui à la coordination des équipes et au renforcement de capacités.

Le Rail recrute au mois d'avril 2009 un chargé de programme responsable du suivi du programme, monsieur Zeibada Kiari. Il est basé à Niamey mais effectue des missions régulières à Konni et Madaoua.

Toujours au niveau national, le Secrétaire Permanent de l'ONG Rail, monsieur Mahaman Adamou, effectue des missions régulières d'encadrement du personnel mais s'occupe également de la gestion administrative et financière du programme.

En marge du dispositif national, le groupement a mis au point un dispositif rapproché d'appui-conseil mobilisant de façon régulière une équipe d'experts de l'Iram et de Ciedel. Ce dispositif, apporte un appui méthodologique aux équipes de terrain, assure le suivi-évaluation des activités et veille aux relations avec le conseil régional de Picardie.

Entre 2007 et 2010, une vingtaine de missions ont été effectuées au Niger par des experts de l'Iram et du Ciedel sur le programme. Ces missions ont porté sur l'appui à l'élaboration des diagnostics communaux et départementaux, sur l'appui méthodologique à la planification locale et aux comités de gestion des infrastructures, sur la préparation et l'organisation des comités conjoint de concertation, sur l'informatique, sur le suivi-évaluation etc.

Le tableau ci-dessus fait le récapitulatif des missions effectuées par les experts du groupement.

Tableau des missions d'appui du groupement Iram-Ciedel

Période	Nombre de mission	Thématique	Experts
Année 2007	4		
<i>Janvier à février</i>	1	Appui au démarrage du programme	Directeur de l'Iram
<i>Avril</i>	1	Appui à l'élaboration des diagnostics communaux et départementaux	Pascale Vincent
<i>Juin</i>	1	Appui méthodologique à la préparation des ateliers communaux et à la tenue du 1 ^{er} comité conjoint	Marie-Jo Demante
<i>Septembre</i>	1	Film documentaire sur l'état des lieux	Gilbert Graugnard
Année 2008	5		
<i>Février</i>	1	Préparation du programme d'activités de 2008 et identification du volet environnement	Philippe Deygout Marie-Jo Demante
<i>Mars</i>	1	Préparation et tenue du 2 ^e comité conjoint	Bernard Husson
<i>Mai</i>	1	Formation-action des Equipes d'appui-conseils sur la démarche de planification locale et définition d'une approche d'appui aux comités de gestion	Pascale Vincent
<i>Novembre</i>	1	Bilan des activités 2008 et programmation des activités du volet environnement	Marie-Jo Demante
<i>Décembre</i>	1	Etat d'avancement de la démarche de planification locale et définition d'une approche d'appui aux comités de gestion	Pascale Vincent
Année 2009	6		
<i>Avril</i>	1	Préparation réunion du comité conjoint	Marie-Jo Demante
<i>Juin</i>	1	Bilan des activités du 1 ^{er} semestre	Pascale Vincent
<i>Février</i>	1	Appui au volet environnement	Philippe Deygout
<i>Juin</i>	1	Appui au volet environnement	Philippe Deygout
<i>Octobre</i>	1	Appui au volet environnement	Philippe Deygout
Année 2010			
<i>Février</i>	1	Mission d'appui et de formation en suivi-évaluation	Marie-Jo Demante
<i>Juillet</i>	1	Appui au volet environnement	Philippe DEYGOUT

Il ressort de l'analyse de ce tableau que le groupement a apporté un appui de proximité aux équipes de terrain dans la conception des activités mais aussi le suivi de leur mise en œuvre. Toutefois, on note une seule mission d'appui en suivi-évaluation. Ceci apparaît insuffisant au vu des besoins des équipes du programme. De même, les missions de formation des animateurs du projet ont été prévues mais non réalisées.

3.1.2 Organisation et fonctionnement du dispositif technique

Le dispositif technique mis en place n'a pas fonctionné sans difficultés. Des dysfonctionnements importants ont été relevés dans la gestion des activités du programme. Le rapport annuel d'activités de 2009 signale déjà la nécessité d'un diagnostic du fonctionnement du dispositif technique qui souffre d'un manque de coordination et d'harmonisation des approches.

Au vue de ces dysfonctionnements, le rapport annuel 2009 préconise la réalisation d'une étude diagnostique organisationnelle et institutionnelle. Cette étude qui a été conduite en février 2010 par un expert du Ciedel, Monsieur Olivier THOME fait clairement ressortir les symptômes liés au mauvais fonctionnement des équipes d'appui-conseil basées à Konni et Madaoua.

Il s'agit de :

- a) une impression de « lourdeur » du fonctionnement avec des prises de décisions lentes, des informations qui circulent mal...
- b) un manque général d'harmonisation et de coordination avec un programme qui est considéré comme « hybride ».
- c) le sentiment d'un dispositif « inachevé ».

Concernant le premier point, la mise en place progressive du programme sur deux sites et le développement d'un volet « environnement » indépendant ont abouti à une organisation de terrain « tricéphale » créant un flou dans les pouvoirs de décision. La plupart des agents interviewés par l'expert considèrent que les centres de décision sont flous, multiples et aboutissent à des non-décisions localement, la responsabilité étant généralement renvoyée vers le siège du RAIL et le groupement. Cette faible responsabilisation des équipes est perçue comme un facteur majeur d'explication de la lenteur d'exécution du programme.

Le manque de rigueur dans la programmation des activités est aussi considéré comme un facteur de ralentissement de la mise en œuvre du programme.

Conjuguée au flou des centres de décisions, cette situation a donné naissance à la création de circuits parallèles et informels d'informations induisant des rumeurs et des tensions interpersonnelles.

S'agissant du second point, le programme dispose de trois coordonnateurs d'équipes dont chacun intervient sur son propre terrain, avec sa propre démarche et outils. Il n'existe pas de relation hiérarchique entre les trois coordonnateurs, ce qui rend difficile la coordination d'ensemble pilotée à partir de Niamey par le Secrétaire Permanent de Rail.

Au niveau de la démarche d'intervention, le programme a fait le choix d'une stratégie de responsabilisation politique et financière des élus. La mise en œuvre d'une telle démarche est exigeante car elle requière des animateurs territoriaux des compétences nouvelles dont ils ne disposent pas mais qui devait leur être progressivement apportées par le groupement dans le cadre du renforcement de leurs capacités

Par rapport au troisième point, le sentiment d'un dispositif mis en place de façon incomplète est très perceptible par tous les acteurs impliqués dans l'accompagnement du projet. Outre le FDL qui n'est pas été déployé et dont la gestion est toujours assurée par le groupement, le programme a manqué, d'un dispositif de suivi-évaluation, d'un suivi individualisé de chaque agent, dans la mise en œuvre du programme de renforcement des capacités des agents, et des outils de systématisation des méthodes et outils développés et de capitalisation de l'expérience acquise.

Des solutions ont été proposées par l'étude parmi lesquelles on peut citer :

- le recrutement d'un coordonnateur unique pour toutes les équipes (scénarios 6);
- la mise en œuvre du programme de renforcement des capacités des agents sur l'approche « appui-conseil » ;
- l'harmonisation et le renforcement des outils de programmation et de suivi des activités ;
- l'intégration du fonds environnement dans le FDL pour aider à l'harmonisation et à la cohérence d'ensemble des interventions du programme ;
- etc.

Ces solutions ont connu un début de mise en œuvre par le groupement. Une réforme de l'organisation des équipes est adoptée. Les deux postes de coordonnateurs départementaux et le poste de coordonnateur de l'équipe LCD ont été supprimés. Un nouveau coordonnateur dont le profil correspond au cahier de charge défini par l'expert en analyse organisation a été recruté au mois d'août 2010.

Les compétences des agents des équipes d'appui-conseil à renforcer

L'étude de Olivier THOME a relevé que les animateurs des équipes du PKM sont dans leur ensemble des habitués de la culture de l'approche projet. Il s'agit d'agents ayant une formation technique et une expérience des projets et programmes à forte composante d'amélioration technique. Ils étaient habitués à encadrer des organisations paysannes. Les messages véhiculés ne correspondent plus aux attentes et préoccupations des élus locaux et particulièrement des maires.

Si l'équipe LCD n'éprouve pas de difficultés dans la conduite de sa démarche d'intervention, cela n'est pas le cas pour les équipes d'appui-conseil qui doivent se familiariser avec cette démarche nouvelle et innovante. Cette situation donne l'image d'un projet hybride.

En effet, nous avons échangé avec l'équipe du projet sur cette question importante et même cruciale pour la poursuite du programme.

Il ressort effectivement des échanges que les agents de l'équipe AEC n'ont ni l'expérience pratique ni la formation requise pour conduire à bien une approche « appui-conseil ». Ces agents dont la mission est d'accompagner les nouveaux acteurs politiques que sont les élus sont pour la plupart des animateurs d'anciens projets maintenant disparus. Ces projets ont parfois développé dans le cadre de leurs activités, des approches et méthodes qui ne pas d'actualité et parfois contradictoires avec l'esprit de la décentralisation.

Avec l'avènement de la décentralisation et l'émergence de nouveaux acteurs, les techniques classiques d'animation jusqu'alors utilisées, de même que les thématiques traitées se trouvent dépassées.

Actuellement dix (10) agents AEC dont cinq (5) à Konni et cinq (5) à Madaoua participent à la mise en œuvre du programme. Certains agents AEC⁵ ont une longue expérience de projets classiques. Sur les dix (10) agents, trois (3) ont été recrutés en 2010 en remplacement d'autres qui ont quitté le programme de leur propre gré.

Au moment de l'évaluation, nous avons constaté que la recommandation qui demandait au groupement de procéder au renforcement des capacités des agents AEC pour qu'ils s'acquittent bien de leurs missions n'a pas connu un début d'exécution. Les agents concernés ont établi une liste de thématiques et de modules sur lesquels ils ont souhaité disposer des formations. Cette liste a été établie sans qu'une réflexion globale soit conduite pour identifier les besoins réels en formation des agents et ceci conformément à leurs missions et aux besoins des élus locaux. Les responsables du programme reconnaissent que bien qu'aucune formation formelle n'avait été dispensée, les agents ont fournis depuis lors des efforts pour apprendre dans l'action. Ils avouent toutefois que le renforcement de leurs capacités reste d'actualité.

Dans le cadre de la prolongation du programme, deux hypothèses peuvent être étudiées :

1. La première hypothèse consiste à confier au Centre de formation en gestion des collectivités territoriales de l'ENAM, la réalisation du diagnostic des besoins en formation des agents AEC, l'élaboration et l'exécution progressive d'un programme de formation qui ne rentre pas en concurrence avec les activités du programme. Déjà des contacts ont été établis avec cette institution dans le cadre de la formation des agents du personnel communal.
2. La seconde hypothèse concerne la mise en formation de tous les agents AEC auprès d'une structure appropriée de formation de la sous région à l'image Enda-Graf du Sénégal, de CESA0 et du Laboratoire Citoyenneté au Burkina Faso. Pour qu'elle n'empiète pas sur les activités du programme, la formation doit être réalisée soit avant le démarrage de la nouvelle phase soit de façon progressive selon un chronogramme étudié.

Ces deux hypothèses doivent être étudiées par le groupement selon leur faisabilité technique et financière et selon le rapport cout-efficacité.

Pour le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation, le ministère de l'Intérieur, des Affaires Religieuses et de la Décentralisation a élaboré et validé un programme de formation. Ce programme fait l'inventaire de tous les modules de formations possibles pouvant être dispensés aux acteurs de la décentralisation pour leur permettre de mener à bien leurs missions. A travers ce programme on peut facilement identifier les modules dont les agents AEC auront besoin pour mieux exercer leur fonction de facilitation et d'accompagnement des activités des élus.

Grâce à un financement de l'Union européenne, le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat a édité une dizaine de brochures traitant des thématiques sur lesquelles les élus et ceux qui les encadrent devront être formés. Même dans le cadre où la seconde hypothèse serait retenue, tout le potentiel existant au Niger doit être mis à contribution pour renforcer les capacités des agents du programme.

⁵ A l'image de Mr.Issa Hamani que nous avons eus à former sur l'approche gestion de terroir en 1993 à Torodi au moment il travaillait en qualité d'animateur au projet PGTF (projet gestion des terroirs Fiilingué)

3.1.3 Les moyens financiers

Comme déjà évoqué plus haut, un dispositif financier original dont les orientations ont été fixées par le comité conjoint a été conçu. Ce dispositif devait assurer une traçabilité et une pleine participation des élus nigériens à la gestion financière du programme.

Deux missions effectuées respectivement en juin et en novembre 2007 ont permis de définir, le statut, les bases et les principes de l'organisation du fonds de développement local qui constitue le principal moyen de financement des actions du programme.

Le FDL devait fonctionner à partir de trois guichets :

- ✓ *un guichet appui aux investissements communaux => FIC*
Ce guichet est sensé financé toutes les actions relatives à la réhabilitation et à la construction de nouvelles infrastructures dans les communes
- ✓ *un guichet appui au renforcement institutionnel => FAC*
Ce guichet est réservé au financement des actions de renforcement des capacités des élus, et agents communaux.
- ✓ *un guichet appui aux initiatives territoriales => FIT*
Ce guichet est prévu pour financer des actions à caractère économique émanant des organisations de la société.

A la veille de la fin de la première phase du programme de coopération Picardie-Konni-Madaoua, le dispositif financier telle que prévu au départ n'est pas opérationnel et ne le sera probablement pas.

Le problème de transfert effectif de la gestion du FDL aux élus nigériens est essentiellement lié à des contraintes juridiques. En effet, le FDL devait être géré par une association dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les textes juridiques régissant les collectivités territoriales nigériens notamment la loi 2002-12 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements prévoient à ses articles 147 et 150 la possibilité aux Collectivités territoriales de s'associer entre elles ou avec des collectivités territoriales étrangères à travers l'entente ou le jumelage. L'article 153 de la même loi dispose « *les collectivités territoriales peuvent instituer entre elles et des personnes morales de droit public ou privé nationales ou étrangères des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêts local. Ces structures de concertation et de coopération ne sont pas dotées de la personnalité morale* ».

Comme on l'a vu en cadrage de l'évaluation (point 1.1.1) les dispositions de cette loi ne reconnaissent pas de personnalité morale et d'autonomie de gestion pour les structures issues d'association entre élus de communes différentes. Cette insuffisance des textes de la décentralisation en matière de coopération décentralisée et d'intercommunalité n'a pas permis à l'équipe du programme PKM de mettre en place l'association des maires des 12 communes censée gérer le FDL.

L'ordonnance 2010-54 du 17 septembre 2010 portant code général des collectivités territoriale dont nous avons fait cas plus haut et qui abroge la loi 2002-12 stipule à son article 325 « *les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leur compétence en créant des organismes publics de coopération. Cette coopération peut se traduire par la création de structures appropriées de promotion et de coordination d'actions intercommunales ou interrégionales entrant dans leur domaine de compétence. Les organismes créés peuvent être dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces structures sont déterminées par décret pris en conseil des ministres* ».

Bien que cette disposition marque des avancées significatives par rapport à la loi 2002-12, il manque à ce jour les textes réglementaires (décret d'application) permettant aux 12 communes de créer une association intercommunale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

En conséquence, sur les quatre FDL (2008, 2009, 2010, 2011) programmé, seul celui de FDL 2008 a été entièrement exécuté. Le taux d'exécution financière du FDL 2009 est de 4% alors que celui de 2010 a été annulé pour les raisons liées à l'instabilité politique que le pays a connu ayant abouti à la suspension des maires élus et leur remplacement par des administrateurs délégués nommés par le régime militaire.

Une partie des maires interviewés lors de l'évaluation a reconnu que le principe de collégialité adopté lors des comités conjoint dans l'esprit de renforcer et dynamiser l'intercommunalité a été un des facteurs ayant entraîné le retard accusé dans la mise en œuvre des FDL.

Selon les procédures adoptées en 2008, les 12 communes devraient s'acquitter préalablement de leur contribution aux travaux (10% du montant du FDL) avant le démarrage de la sélection et de la contractualisation des marchés de travaux. Aucune commune ne peut entamer ses procédures de sélection des entreprises avant que les 12 contributions n'aient été versées sur le compte FDL géré par le Rail.

De plus, au comité conjoint d'avril 2009, il a été décidé que les communes devraient également financer à hauteur de 80% le coût prévisionnel des faisabilités techniques effectués par les prestataires privés locaux choisis par le Conseil d'Administration du FDL sur appels d'offres. Les faisabilités ne pouvaient normalement commencer, que si les contributions avaient été totalement versées.

Ces principaux engagements, pourtant adoptés souverainement par les élus lors des comités conjoints, n'ont pas manqué de poser des difficultés dans la mise œuvre du programme de coopération.

Perception des maires sur la gestion des FDL

L'appréciation de la gestion des fonds de développement local a occupé une place importante dans le questionnaire confectionné et administré aux différents bénéficiaires du programme. Relativement à la gestion des fonds, trois questions ont été posées aux 12 maires interviewés :

- 1) Comment les actions identifiées de concert avec les habitants ont été financées par le programme ?
- 2) Quel est votre degré d'implication dans la gestion des FDL ?
- 3) Quelle appréciation faites-vous de la gestion des FDL ?

En échangeant avec les anciens maires sur ces trois questions nous avons pris l'initiative d'ajouter une quatrième question qui revenait chaque fois lors des discussions. Elle est relative au principe de collégialité adopté par les élus en rapport avec leurs homologues de la Région Picardie. Cette question est formulée comme suit : Que pensez-vous du principe de collégialité posé comme conditionnalité pour le décaissement des fonds ?

Concernant *la première et la seconde question*, les différentes réponses données par les maires montrent qu'ils ont une parfaite connaissance et une bonne maîtrise des procédures de décaissement et de financement des actions notamment celles relatives à la réalisation des travaux de réhabilitation des infrastructures. Plus de 50% des maires trouvent que les procédures de décaissement des fonds sont lentes mais ont au moins eu le mérite d'être transparentes, participatives et formatives. Elles sont participatives parce qu'elles associent

le maire dans toutes les étapes du processus. Elles sont formatives car elles engagent les élus dans une dynamique d'apprentissage de la maîtrise d'ouvrage communale.

Deux (2) maires sur les douze (12) ont contesté la gestion indirecte des fonds par le groupement et ont souhaité, pour des raisons de traçabilité et de transparence, que les FDL soient gérés par leur association et ceci conformément aux indications du document du programme

S'agissant de la troisième et de la quatrième question, les réponses suivantes ont été données :

- un groupe de cinq (5) maires trouve que le principe de collégialité a été une contrainte forte à l'exécution du programme. Un maire considère que « *la marche à douze n'a pas eu que des avantages, elle a aussi été un frein à la réalisation des actions de développement* ». Pour argumenter cette prise de position, ces maires expliquent qu'au démarrage du programme, les communes étaient dans des situations très inégales en matière de ressources financières. Beaucoup de communes étaient confrontées et de façon récurrente à des tensions de trésorerie et n'arrivaient même pas à assumer certaines dépenses de souveraineté telles le paiement des salaires du personnel et des indemnités de session des conseillers municipaux. A côté des communes en difficultés, il y avait des communes notamment celles de Konni dont la situation financière était nettement meilleure parce qu'elles étaient aidées dans la collecte des taxes municipales par les autorités coutumières. Le fait de demander à l'ensemble des communes de payer au même moment la totalité de leur contrepartie financière n'était pas pertinent. Pour ces maires, l'institution de la contrepartie financière a pénalisé les communes de faible capacité. Le programme aurait dû introduire dans sa démarche des critères permettant de tenir compte du degré de pauvreté des communes et à la limite d'instituer des contreparties proportionnellement au poids économique et financier des communes.
- Pour le second groupe, composé de sept (7) maires, l'institution de la contrepartie financière dans le financement des infrastructures et le principe de collégialité dans le décaissement des fonds FDL sont une bonne chose. Pour ces derniers, en participant au financement d'une partie des coûts des infrastructures, le maire et l' élu en général se sentent responsable de l'ouvrage et veilleront à son entretien. De plus, l'adoption d'une démarche de travail basée sur la collégialité a permis de rendre opérationnel et vivant le concept de l'intercommunalité qui constitue le socle de la coopération décentralisée.

Nous avons recueilli le témoignage d'un maire issu de ce groupe « a deux semaines de la date limite du versement de la contrepartie financière de notre commune, nous n'avons pas réussi à mobiliser le montant convenu qui s'élève à la somme de 2.015.000 F CFA et qui était destinée à la réhabilitation de classes. La commune n'arrivait pas à mobiliser les taxes et impôts à cause des conflits opposant les conseillers municipaux de bord politique différent. Je me suis rendu chez le Gouverneur de la Région de Tahoua pour solliciter son appui. Après lui avoir expliqué tout l'intérêt que représente pour la commune les actions de réhabilitation des classes, j'ai finalement reçu à le convaincre de mettre à notre disposition les forces de l'ordre pour nous aider dans la collecte des taxes de marché. Grâce à l'appui des forces de l'ordre, nous avons pu mobiliser au cours de la semaine la somme de 1.500.000 F CFA. Nous nous sommes ensuite adressés à un commerçant du village qui a accepté de nous prêter la somme de 200.000 F CFA. J'ai moi-même avancé à la commune 315.000 représentant le reliquat du montant de la contrepartie. C'est ainsi que nous avons réussi à verser l'intégralité de la contrepartie à deux jours seulement de la date limite du versement des contreparties financières. Finalement les classes ont été réhabilitées et je suis fier d'y avoir contribué ».

Ce récit prouve si besoin est, tout l'intérêt de mettre en place des mesures ou des conditionnalités qui incitent les élus à fournir des efforts pour le développement de leurs communes respectives.

Comme on le voit, les avis des maires sont partagés sur l'appréciation qu'ils font des FDL. Si la majorité des maires trouve normal et même positif le principe de la collégialité dans le décaissement des fonds, une partie le conteste. En ce qui nous concerne, nous sommes convaincus que c'est grâce au principe de collégialité que beaucoup de maires de communes pauvres notamment ceux de Madaoua ont fourni des efforts pour trouver les ressources financières ayant permis la réhabilitation d'infrastructures ayant contribué à l'amélioration de conditions de vie de leurs administrés.

Le principe de collégialité doit être maintenu parce qu'il constitue le ciment qui consolide et fortifie la notion même d'intercommunalité et de coopération décentralisée. Il pourrait être utile cependant de revoir les termes de ce principe.

Les vicissitudes politiques, une entrave à l'exécution du programme et particulièrement au décaissement des FDL

L'instabilité politique liée au phénomène *Tazartché* a aussi joué un rôle important dans le retard accusé dans la mise place des FDL 2008 et 2009 et dans l'annulation du FDL 2010.

En effet, l'année 2009 consacre la fin du mandat des conseillers municipaux et de celui du Président de la République qui venait d'épuiser les deux mandats que la constitution l'autorise à briguer. Poussé par de mauvais conseillers et par l'ambition personnelle, le Président Tandja a refusé de céder le pouvoir et a décidé de briguer un troisième mandat. Un bras de fer l'opposa aux partis membres de l'opposition, aux organisations de la société civile et à la cour constitutionnelle qu'il finit par dissoudre. Cette situation exacerbe les relations déjà tendues entre les conseillers municipaux des partis au pouvoir et de ceux de l'opposition. Dans le pays, de nombreux maires qui n'étaient pas favorables au *Tazartché* ont été démis de leur fonction. Les maires du département de Konni et Madaoua dont la majorité est issue de l'opposition étaient démotivés et attendaient la suite réservée à leur mandat. L'organisation le 27 décembre 2010 de nouvelles élections locales boycottées par l'opposition permettra ainsi au pouvoir en place de se séparer des maires de l'opposition devenus à ses yeux encombrants.

Le coup d'Etat de février 2010 a eu pour corollaire l'arrivée des administrateurs délégués. Ces nouvelles autorités qui ne comprenaient pas (ou refusaient de comprendre) les procédures PKM étaient réticentes à respecter les engagements pris par leurs prédécesseurs lors des CDD et des comités conjoints. Il a fallu la tenue de nombreuses réunions et le positionnement du gouverneur de la région de Tahoua en faveur du programme pour que les nouvelles autorités acceptent finalement de s'inscrire dans la droite ligne des engagements pris par les anciennes autorités.

Comme on le voit, les événements politiques de l'année 2009 et de ceux de l'année ont fortement contribué à freiner l'élan pris par le programme et plus particulièrement à retarder les activités rentrant dans le processus de mise en place des fonds locaux de développement.

Tableau d'exécution financière du programme

RUBRIQUES	2008				2009			Taux exécut°
	Budget	Dépenses	Solde	Taux exécut°	Budget	Factures	Solde	
FDL								
INVESTISSEMENT	222 890 684	222 245 978	644 706	99,71%	341 258 349	13 279 785	327 978 564	4%
ACTION D'ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE DES COLLECTIVITES	144 267 247	114 267 871	29 999 376	79%	98 476 560	98 476 560	-	100%
FONCTIONNEMENT PROJET	129 800 000	129 800 000	0	100%	137 480 002	137 480 000	2	100%
SUPERVISION ET CONTRÔLE AU NIGER	19 122 929	19 122 928	1	100%	19 122 932	19 122 929	3	100%
PREMIERES ACTIONS	41 636 870	35 189 572	6 447 298	85%	26 450 351	26 450 351	-	100%
PRESTATION CIEDEL ET IRAM	116 629 155	92 602 855	24 026 300	79%	71 780 109	72 538 982	- 758 873	101%
DIVERS ET IMPREVUS	16 398 925	11 681 692	4 717 233	71%	4 365 499	4 365 499	-	100%
TOTAL FDL	690 745 810	624 910 896	65 834 914	90%	698 933 802	371 714 106	327 219 696	53%
LCD								
INVESTISSEMENT	41 750 312	31 480 000	10 270 312	75%	120 000 118	120 000 000	118	100%
FONCTIONNEMENT PROJET	76 914 894	49 364 413	27 550 481	64%	149 509 498	149 509 497	1	100%
TOTAL	118 665 206	80 844 413	37 820 793	68%	269 509 616	269 509 497	119	100%
Taux de change		655,957				655,957		

NB : les données financières de la gestion 2010 ne sont pas encore validées pas l'Iram

Le budget prévisionnel affecté pour l'exécution du programme de coopération s'élève à la somme de 4.500.000 euros soit 2.951.806.500 F CFA.

Nous ne disposons pas de tous les détails relatifs aux données financières pour nous lancer dans une analyse plus fine de la gestion financière et cela n'est d'ailleurs pas notre rôle. Au moment de l'évaluation, les données financières de la gestion 2010 ne sont pas encore validées par l'Iram. Toutefois, en se basant uniquement sur les données financières disponibles au niveau du Rail, il est possible d'estimer le taux de consommation du programme au moment de l'évaluation.

Année	Montant (CFA)	Taux de consommation
2007	295.999.802	
2008	705 755 309	
2009	641.223.603	
2010	709 578 203	
2011	-	
Total	2.352.556.917	80,49%

A 6 mois de la fin de la première phase du programme, le taux de consommation des crédits peut être estimé à 80,49%. Cela veut dire que si l'on ajoute les dépenses de 2011 qui prendront en compte celles du FDL 2009 dont les travaux ont été contractualisés, les taux de consommation des crédits s'approcheront certainement des 100%. Ce qui est très appréciable au regard des différentes difficultés auxquelles le programme a été confronté lors de sa mise en œuvre.

En dépit de cette appréciation positive de la gestion financière, nous avons toutefois noté suite aux interviews, des plaintes sur la lenteur des décaissements. Selon certains anciens maires, le circuit de traitement des dossiers est lent et ce fait, la gestion financière ne va pas au même rythme que la gestion technique des activités. A titre d'exemple, au cours de l'année 2010, les travaux LCD du village de Doundayé ont commencé au mois de mars 2010 pour prendre fin au mois d'avril 2010. Le décaissement de la première tranche a été faite au mois de juin et celui de la seconde tranche au mois d'août 2010. Au cours de l'année 2011, les travaux ont commencé le 9 mai pour prendre fin le 20 mai sans qu'il ait eu de décaissement. Si cette situation devrait perdurer, elle pourrait démotiver les populations.

Nous avons également constaté qu'en matière de gestion financière, le programme manque de rigueur dans la planification et l'exécution des dépenses. Pendant longtemps, les rapports financiers se faisaient semestriellement, une durée qui nous paraît assez longue pour satisfaire les préoccupations des équipes de terrain.

Depuis l'arrivée du nouveau RAF, un agent très expérimenté disposant d'une longue expérience des procédures FED, les rapports financiers sont élaborés tous les trois mois. Pour le moment, cette situation n'entraîne pas des ruptures de financement parce que le Rail préfinance les activités. L'ONG Rail se porte bien au plan financier mais le jour où elle ne serait plus à mesure de préfinancer les activités du programme, on aboutira inévitablement à un blocage des activités liées à des tensions de trésorerie.

Nous avons également constaté que les rapports financiers sont rédigés et transmis à l'Iram de façon séparée des rapports techniques. A cause de cette situation, il est souvent très difficile de faire le lien entre les dépenses et les activités réalisées. Pour une meilleure visibilité du suivi des activités du programme, il est souhaitable de réaliser un rapport unique couvrant une même période et contenant une partie technique et une partie financière.

Le manque de rigueur en termes de respect des délais dans la production des rapports financiers peut aussi expliquer en partie les lenteurs constatées. Le rapport financier de 2010 n'est pas encore validé par l'Iram.

3.2 Le suivi et évaluation du programme

Comme évoqué plus haut, c'est le groupement Rail-Iram-Ciedel qui est responsable de la bonne exécution du programme de coopération. Pour ce faire, un dispositif de suivi a été mis en place au niveau national et international pour accompagner les équipes de terrain. En plus du suivi régulier effectué au niveau national par le Rail par l'intermédiaire du chargé de programme et du Secrétaire Permanent, un suivi-accompagnement est fait par les experts de l'Iram et du Ciedel.

Aussi, le groupement a mis plus l'accent sur les aspects techniques et méthodologiques. Les missions de suivi du groupement n'ont pas réussi à créer et formaliser un dispositif de suivi-évaluation pour le programme. Excepté la mission de suivi-évaluation audio-visuelle de septembre 2007 destiné à la réalisation d'un film documentaire, on ne dénombre sur le tableau récapitulatif des missions d'appui, une seule mission de formation en suivi évaluation effectuée au cours de l'année 2010.

En effet durant toute la période de sa mise en œuvre, le programme n'a pas bénéficié d'un dispositif de suivi-évaluation servant d'outil d'aide à la décision pour le pilotage du programme. Ce qui pourrait expliquer l'apport tardif de solutions aux problèmes de fonctionnement du dispositif technique mis en place sur le terrain.

L'assistant technique a conçu des fiches de suivi des réalisations physiques. Toutefois ces fiches ne permettent pas d'avoir une vision cohérente de l'ensemble des activités réalisées par le programme. Par exemple, il n'existe pas de fiches permettant le suivi des performances en matière de renforcement des capacités des élus et des agents municipaux.

Le cadre logique défini au moment de la définition du programme est resté peu détaillé et ceci en dépit de l'intégration du volet environnement. Les indicateurs objectivement vérifiables (IOV) du cadre logique sont restés assez général et difficilement mesurables. Le travail d'approfondissement, de désagrégation et de précision des IOV n'a pas été fait et ceci rend difficile leur suivi.

La situation de référence devant permettre une analyse comparative des performances à la fin du programme n'a pas été définie au préalable.

Les indicateurs d'impacts comme ceux des résultats du cadre logique doivent être affinés. L'élaboration des fiches d'action doit être généralisée, sans distinction, à toutes les activités du programme. Les informations contenues dans les Fiches action doivent être synthétisées dans un Tableau de bord, qui permet de disposer sous forme synoptique des informations essentielles pour chacune des étapes de réalisation des activités du Cadre logique : production(s) attendue(s), dates de livraison prévue et effective, alerte en cas de dépassement des délais, montant d'engagement financier prévu, taux d'engagement financier effectif.

Le système de suivi évaluation devait comprendre deux dimensions : le suivi de l'*efficience*, qui met en relation les activités réalisées avec les ressources utilisées et les résultats obtenus, et le suivi de l'*efficacité* qui concerne les performances du programme mesurées par des indicateurs d'impact et des indicateurs de résultats

Avec l'arrivée du nouveau coordonnateur, des réunions périodiques (hebdomadaires et mensuelles) de suivi et évaluation ont été instituées. Ces réunions permettent apparemment un meilleur suivi des activités du programme par la coordination.

L'analyse du système de rapportage des activités mis au point par le groupement montre qu'il n'existe pas de périodicité arrêtée ni de procédure définie par le groupement. De ce fait, on trouve différents types de rapport (annuel, semestriel, trimestriel). Parfois ces rapports sont rédigés avec beaucoup de retard. A titre d'exemple, le rapport annuel d'activités de 2008 a été produit au mois mai 2009, celui de l'année 2009 a été rédigé au mois de mars 2010. Le rapport du 2e semestre 2010 n'est pas à ce jour disponible.

3.3 Conclusion sur l'efficacité du programme

Le programme a rencontré des difficultés, dans la gestion du personnel, et dans la mise en œuvre du dispositif financier conçu au début de sa mise en œuvre.

Concernant la gestion du personnel, un diagnostic organisationnel a été effectué et ses recommandations ont été mises en œuvre. Nous avons constaté sur le terrain des améliorations importantes dans la gestion des équipes du programme. Toutefois la formation des agents EAC à l'approche « appui-conseil » n'est pas effectuée.

Concernant le dispositif financier, l'association des maires censée gérer les FDL n'est pas en place à cause des contraintes d'ordre juridique. De ce fait, c'est le groupement à travers l'Iram et le Rail qui ont géré les fonds du programme. En dépit de cette situation, le taux global de consommation des crédits est satisfaisant. Toutefois, cette contrainte doit être soumise au Ministère de l'Intérieur pour que des solutions urgentes puissent être trouvées. Le Programme PDDL/Agadez financé par l'Union européenne a été confronté au début de son exécution à des difficultés similaires. A la demande du programme, le Ministère de l'Intérieur a accordé une dérogation spéciale aux maires leur permettant d'ouvrir et de loger les fonds du programme dans un compte bancaire distinct de celui de la commune.

S'agissant du suivi évaluation du programme, le groupement n'a pas été en mesure de réaliser la situation de référence du programme et de mettre en place le dispositif de suivi évaluation qui aurait permis un meilleur suivi des performances du programme.

Malgré ces difficultés, on peut affirmer que l'exécution et la gestion du programme, par rapport à la qualité et la quantité des ressources financières, matérielles et humaines a été globalement efficiente.

Toutefois pour améliorer la qualité de la gestion des activités du programme, nous formulons les recommandations suivantes :

- ***élaborer un manuel de procédures permettant de faciliter la gestion financière et technique du programme.***
- ***formaliser et veiller au respect des périodes d'élaboration des rapports techniques et financiers ;***
- ***concevoir, mettre en place et gérer un dispositif de suivi évaluation axé sur les résultats. Ce dispositif qui comprendra un système informatique permettra, de collecter et traiter les données, et d'assurer le suivi régulier de l'efficacité et de l'efficacités du programme ;***
- ***élaborer et mettre en œuvre un programme de formation des agents de développement local orienté vers l'approche « appui-conseil ».***

- **recruter pour le compte du programme un spécialiste en suivi-évaluation et en capitalisation des expériences qui aura pour missions de concevoir, de mettre en place et de gérer le système de suivi-évaluation du programme.**
- **apporter un appui institutionnel au Ministère de l'Intérieur, des Affaires Religieuses et de la Décentralisation dans le cadre de l'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'opérationnalisation de l'intercommunalité et au transfert des compétences.**

4. EFFICACITE DU PROGRAMME

4.1 Activités prévues et réalisées

Dans cette partie, nous allons analyser et apprécier l'efficacité des activités du programme par rapport à leur conception et leur mise en œuvre. Cette analyse est faite à partir des activités inscrites dans l'accord cadre de coopération signé par les représentants des deux territoires.

4.1.1 Stratégie d'identification et de mise en œuvre des activités du programme

La stratégie de conception et de mise en œuvre du programme de coopération PKM s'est basée sur une démarche processus, itérative et flexible. L'accompagnement des élus dans leur rôle d'animateur du développement territorial est au centre du processus.

Les animateurs du programme ont appuyé le processus d'élaboration des diagnostics communaux. Au plan politique, des cadres de concertation ont été mis en place pour encadrer, dynamiser et s'approprier des acquis.

Les diagnostics communaux ont été réalisés en deux étapes :

- une étape de collecte d'information dans les communes ;
- une étape de concertation communale avec la tenue d'ateliers communaux permettant de valider et compléter les informations collectées et d'identifier les principaux enjeux par communes.

Les ateliers communaux ont permis d'approfondir l'analyse des contraintes de développement qui se posent à chaque commune et de dégager les enjeux de développement pour y faire face. Ainsi, aux termes de ces ateliers, au niveau des 12 communes, la problématique de chaque secteur d'activités a été identifiée, les causes et les conséquences sont recensées, les solutions locales mises en œuvre ainsi que les actions des partenaires et de l'Etat pour y faire face sont identifiées.

Les ateliers départementaux sont la suite logique des ateliers communaux. Ils ont été, d'une part, consacrés aux partages et à la synthèse des résultats des ateliers communaux, et d'autre part, à la définition des grands axes de coopération entre les communes de chaque département et la région Picardie.

L'analyse de la démarche d'intervention du programme montre que l'approche utilisée est participative et l'appui apporté par Picardie s'aligne totalement sur les besoins et préoccupations des populations et de leurs élus.

Le programme de coopération est celui des territoires et non celui d'une intervention extérieure qui agit en leur nom. A ce titre, la région Picardie et les douze communes sont les décideurs des orientations du programme, ils en assument la responsabilité politique. Le contenu du programme est ancré dans les réalités des territoires. L'appui apporté par la région Picardie est en étroite relation avec les attentes des bénéficiaires finaux.

Dès le début de la mise en œuvre du programme, la question relative à la pérennisation des acquis était au centre des préoccupations des deux parties. La mobilisation des compétences des territoires partenaires et la mise en réseau de leurs acteurs a constitué un des axes forts de la coopération.

En plus des entretiens et des visites de terrain, pour analyser et apprécier l'efficacité du programme, nous nous sommes aussi référés aux rapports d'activités produits par le groupement dans le cadre du suivi régulier du programme.

Dans le cadre de sa mise en œuvre, le programme a opté pour une démarche programmatique flexible qui s'adapte aux contextes sociopolitiques. Par exemple parallèlement à l'élaboration du programme de coopération, des actions d'ancrage constituées essentiellement de la réparation et de confection de tables bancs, ont été réalisées. De même, avec la crise alimentaire de 2009, bien que cette activité n'ait pas été prévue, le programme s'est investi dans la distribution gratuite de vivres dans les villages les plus nécessiteux.

Ces exemples montrent, si besoin la flexibilité de la démarche d'intervention du programme qui ne s'enferme pas dans une approche programmatique rigide et inflexible comme cela est souvent le cas avec les procédures de nombreux projets et programmes en exécution au Niger. Cette option comporte à la fois un avantage et un inconvénient.

L'avantage est que la démarche se démarque de l'approche classique des projets caractérisée par des actions définies à l'avance à travers un cadre logique immuable, ignorant les situations et contextes non prévus à l'avance. Le programme se met au service des populations et des élus et s'adapte aux situations qui se présentent.

L'inconvénient de la démarche réside dans la difficulté à suivre et à apporter à temps des solutions aux problèmes qui ne manqueront pas de se poser pendant la réalisation. En effet le cadre logique élaboré en 2007 ne contient ni des activités ni une estimation des moyens nécessaires à l'atteinte des résultats.

Pour apprécier le niveau d'exécution des activités du programme, nous nous sommes référés à la programmation prévisionnelle pluriannuelle de 2007.

Questions, pistes de réflexion

De la décentralisation et du rôle des élus

Question/piste 1:

Le rôle des élus est directement interpellé dans ce chapitre : que signifie "animer un territoire", que signifie "animer le développement d'un territoire" quand on est un élu nigérien ? Quelle conception du territoire cela suppose-t-il, quelle conception du rôle d'élus cela implique-t-il ? L'animation du développement et du territoire d'un élu doit elle prendre le même profil, la même configuration que lorsqu'il s'agit d'un animateur de territoire ? Les mêmes finalités ? Les mêmes instruments ? En plaçant l'élus dans ce rôle d'intervenant vivifiant, il faut clairement situer les enjeux et les limites. Et se rendre capable d'en mesurer les conséquences. La question des élus est fondamentalement

ouverte et incertaine dans un contexte comme le Niger où l'idée même de choisir ses leaders, de mettre en débat la conduite des "choses humaines" ne repose sur aucun fondement culturel ou historique de long cour. Si partout dans le monde la fonction de l' élu est largement ouverte, même en Occident où la tradition démocratique est remise en cause, du moins dans ses formes et modalités contemporaines, a fortiori au Niger. Surtout si l'accent est placé sur la fonction de l' élu à l'interface " élu / populations".

Réponse du consultant:

Au Niger, dans sa définition classique, le territoire est une portion de l'espace terrestre à laquelle les habitants s'identifient, développant donc un sentiment d'appartenance, une conscience identitaire, et à propos duquel s'est formée une mémoire. L'idée d'appropriation est présente dans les deux cas : juridique dans le premier, elle est plus symbolique dans le second, liée aux représentations. Mais, en effet, la démocratie et sa forme plus récente de « gouvernance décentralisée » a été imposée aux gouvernants nigériens. Bien que tous les acteurs (société civile et acteurs étatique) reconnaissent qu'elle constitue la meilleure forme de gouvernance puisqu'elle permet aux populations à la base de conduire leur propre destinée, de décider par elle et pour elle. Toutefois, la décentralisation demande un apprentissage qui s'avère difficile et parsemé d'embûches. Il existe encore au Niger des responsables au plus haut niveau qui ne croient pas dans la décentralisation et qui font tout pour la faire échouer. Sans un portage politique fort, la réforme ne pourra pas réussir.

Avec l'organisation des élections et l'installation des élus, ces derniers se sont engagés avec les moyens de bord à assumer leur fonction d'animateur du développement territoriale. Au regard du passé du pays, avec les différents modes de gouvernance qui se sont suivis, et avec toutes les limites liées à la structuration sociale la tâche de construction d'une identité communale à laquelle chaque citoyen et citoyenne se réfère, n'est pas facile. Sur le terrain, nous avons rencontré des élus convaincus de leur mission et prêt au sacrifice qu'il faut pour sortir leur territoire de la pauvreté.

Question/piste 2 :

Il apparait important de se donner la peine d'interroger un certain nombre d'apparentes certitudes. Notamment sur le fait que la meilleure gouvernance serait celle où les populations à la base définissent et conduisent leur propre destinée. Tout en évitant tout jugement de valeur sur ce propos, il apparait important ici de convenir des écarts entre cette façon de voir la démocratie avec d'une part la réalité politico-culturelle au Niger (l'importance du statut de « chef », notamment de canton) et d'autre part, avec celle, commune dans le monde occidental, reconnaissant plutôt des institutions chargées de définir le destin commun. La démocratie en Europe étant née pour certains, d'une volonté de la classe bourgeoise de se désresponsabiliser de ce genre de préoccupations sur des instances dûment habilitées à le faire, une démocratie représentative s'est progressivement instaurée, avec de nombreuses variantes de forme. L'image véhiculée d'une démocratie parfaitement participative est relativement nouvelle, très discutée, et ne fait ni partie des références les plus fréquentes, ni ne repose sur des situations existantes dans le monde. Elle ne semble pas forcément non plus celle prônée par le présent programme qui intègre bien les élus dans les processus de définition des besoins et perspectives. Par ailleurs, au-delà de ces aspects instrumentaux de la démocratie, l'apport le plus important du point de vue historique - qui est la désincorporation du pouvoir (celui-ci n'est plus déterminé par des dieux, un Dieu ou par héritage mais est disponible à tous) - n'est que très rarement perçu. Il en résulte sans doute que pour beaucoup d'acteurs du sud, la démocratie serait soluble dans la religion. Il apparait donc à travers ce petit échange, qu'une mise en débat de ces fondamentaux de la démocratie est bien nécessaire. Notamment sur les conséquences de l'une ou l'autre approche. Il s'agit de voir comment faire dialoguer⁶ des grandes idées avec des conceptions et des pratiques locales de façon à sortir des confusions et des ambiguïtés, source de fausses convergences, de fausses adhésions, particulièrement lorsqu'il s'agit de travailler sur du politique.

Des diagnostics et de leur usage

⁶ *Dia-loguer ne voulant pas dire « faire converger » ou « faire correspondre », mais donner les possibilités d'une réelle communication entre des référentiels parfois lointains, à partir de leurs écarts, pour évoluer. Cet exercice n'étant pas nécessairement abstrait mais pouvant s'appuyer sur des situations concrètes, des « artefacts » permettant d'illustrer les éventuelles tensions.*

Question/Piste 1 :

La collecte d'informations est une chose, la valorisation de telles informations en est une autre. Comment les informations sont-elles mises au travail, dans quelle optique ? Simplement pour formuler des besoins et ainsi monter des programmes, ce qui est évidemment nécessaire ? Ou bien s'agit-il aussi de déclencher, en outre, deux choses : du questionnement collectif sur la société locale, en particulier sur son fonctionnement amis également du développement des capacités propres à se questionner et à questionner sa société.

Réponse du consultant :

Il n'est pas aisé de répondre à cette question. Les démarches d'élaboration des PDC se servent généralement des méthodes et outils classiques de la MARP dont les points forts et faibles sont connus des agents de développement. A l'origine, cette démarche pluridisciplinaire rapide et participative est utilisée par les agents de développement pour appuyer les populations dans le diagnostic de leur milieu à partir de leur savoir-faire, identifier et prioriser leurs besoins, et enfin pour proposer et planifier des actions concrètes visant une amélioration de leurs conditions de vie. C'est donc une méthode alternative qui devait théoriquement permettre à la population de prendre en main son développement économique et social.

Dans le cadre du PKM, le processus d'élaboration des PDC est effectivement un exercice visant à susciter l'expression des besoins des populations et à les amener à se poser des questions sur leur devenir. Avant les PDC, les besoins exprimés par les populations lors des passages des ONG et projets ressemblaient plus à des doléances qui n'avaient rien à voir avec les besoins réels des populations. Suite aux entretiens que nous avons eus avec des habitants membres de comités de gestion et avec des élus, nous confirmons effectivement que l'élaboration des PDC a abouti à des questionnements collectifs qui sont plus orientés sur des problèmes de survie et d'ordre conjoncturel que vivent les populations au quotidien que sur des contraintes d'ordre structurel touchant à l'organisation sociale. Dans la zone du PKM comme dans presque toutes les régions du Niger, les études socio-anthropologiques menées par le LASDEL et des auteurs de renommée internationale montrent que les populations ne sont pas disposées à aborder en public des problèmes d'ordre structurel qui touchent aux intérêts particuliers. Les comportements, les valeurs, les perceptions, les visions, les arrières pensées des individus qui composent une communauté sont liés à l'organisation des sociétés dont ils sont issus. La structuration sociale d'une communauté qui inculque à chaque individu les comportements et attitudes est elle-même façonnée par l'histoire.

Pourquoi telle personne à plus de terre de culture que telle autre ? Pourquoi telle personne occupe un rang social inférieur depuis des générations ? Pourquoi telle communauté maintient-elle une catégorie sociale dans une situation d'indigence ? Voilà autant de questions importantes pour aborder et comprendre des causes profondes de pauvreté liées à la structure sociale du milieu que les animateurs du PKM et moins encore les populations n'auront pas le courage d'évoquer lors de l'élaboration d'un PDC.

Il existe de nombreuses questions importantes qui ne sont jamais posées parce qu'elles sont susceptibles de remettre en cause l'ordre social préétabli depuis des générations. Cela nous amène à poser la question de la légitimité des projets et programmes à aborder des problématiques auxquelles les pouvoirs publics au plus haut niveau restent insensibles.

Comment les aléas sont-ils traduits en opportunités de questionnement ?

Question/Piste :

La région couverte par le programme est régulièrement soumise à des famines. Plus sans doute que bien d'autres régions du pays alors même qu'elle possède certains atouts agro-écologiques que ne possèdent pas ces autres régions. Le caractère chronique de la famine doit être questionné. Il faut absolument se demander ce qui dans le fonctionnement des sociétés permet le retour quasi programmé des famines ou des incidents alimentaires. On peut bien sûr œuvrer pour la sécurisation alimentaire, faire que ceux qui sont exposés à la faim soient soulagés lorsque la famine frappe. Mais en même temps il est absolument nécessaire de se demander d'où les famines tirent leur efficacité et, en particulier, sur qui elle exerce la pression la plus forte. A défaut, des opérations comme les distributions de vivres peuvent, paradoxalement, se révéler auxiliaires des drames climatiques : le fait d'être sauvé sans autre forme d'analyse empêche de réfléchir à ce qui a rendu possible le drame dans

lequel on a été plongé. Comment lier plus systématiquement les actions qui luttent sur les effets des sécheresses ou autres aléas agroclimatiques à des actions qui poussent à en rechercher collectivement les déterminants socioculturels ou sociopolitiques, c'est-à-dire ce qui loge dans le cœur des sociétés et des gens qui y vivent et qui rend si dramatiques les événements climatiques ? Comment, dans quelle mesure, le programme appuyé par la Picardie permet-il de prendre en compte cette dimension analytique, en particulier la dimension réflexive, c'est-à-dire une approche telle qu'elle renvoie les acteurs à eux-mêmes en les invitant à ne pas se contenter d'un rôle de victime des aléas ?

Réponse du consultant :

De nombreuses études ont été menées sur les différentes famines⁷ que le Niger a connu au fil des années. Les dissertations sur la famine de l'année 2005⁸ nous paraissent les plus abondantes. Des études socio-anthropologiques ont été menées pour comprendre les causes profondes qui sont à la base des famines récurrentes dont le Niger est souvent victime.

Il existe des causes conjoncturelles et structurelles. Les principales causes conjoncturelles comprennent les aléas climatiques et les invasions acridiennes. Les causes structurelles demeurent les plus importantes. Il s'agit de : l'inefficacité des politiques publiques, les pesanteurs socioculturelles, la pression démographique, des systèmes de production devenus caduc dans les milieux où ils sont pratiqués à cause du déplacement des isohyètes.

Pour de nombreuses études, au-delà des aléas agroclimatiques, c'est principalement les déterminants sociopolitiques et institutionnels et les déterminants socioculturels qui expliquent le caractère chronique des famines et l'inefficacité des mesures de lutte.

Les déterminants sociopolitiques et institutionnels

Avant les indépendances, les paysans nigériens pratiquaient une agriculture de subsistance fortement dépendante de la pluie et avec des moyens rudimentaires. Après plus de 40 ans d'indépendance, cette situation est restée inchangée.

Les pouvoirs publics n'ont pas réussi la modernisation agricole tant prônée par les discours officiels. L'exploitant agricole est livré à lui-même et ne bénéficie de la part de l'Etat d'aucune protection sociale. Pour comprendre cette situation, il est nécessaire de faire un bref rappel historique du contexte de gouvernance socio-politique et institutionnel du Niger.

A l'image des autres pays sahéliens, les communautés nigériennes ont aussi subi la colonisation étrangère pendant plus d'une soixantaine d'années. Un tel choc venant de l'extérieur a laissé son empreinte sur les sociétés. L'administration coloniale avait deux grandes préoccupations économiques : la perception d'impôts en monnaie métropolitaine et la production de matières premières intéressantes l'industrie européenne, en particulier l'arachide, les peaux et cuirs, et le coton. Les cultures vivrières étaient marginalisées.

Dès le début de la colonisation en effet, des hommes qui n'occupaient qu'un rang modeste dans la hiérarchie traditionnelle, ont perçu tout l'intérêt qu'ils pourraient tirer du bouleversement qui commençait et du remodelage de l'ordre social qui allait suivre. Ils sont devenus les alliés objectifs du pouvoir colonial. Une nouvelle classe politique est apparue et s'est développée : celle des auxiliaires de l'administration coloniale, chefs traditionnels, interprètes, commis, instituteurs, etc. Une autre force est issue de cette bourgeoisie composée de grands « marabouts » (malamai), de riches marchands et de riches producteurs qui ont largement profité de la commercialisation des cultures de rente. En face de cette bourgeoisie se trouve une masse populaire démunie vivant dans une précarité sans précédent.

Après les indépendances, la situation ne s'est guère améliorée. Un nouveau type d'Etat se met progressivement en place, il s'agit d'un Etat que d'aucun qualifie de « patrimonial » où le bien public est plus ou moins considéré comme le patrimoine de la classe dirigeante, destiné à être redistribué à sa clientèle. En tout cas, un Etat assez éloigné de l'Etat-Nation de type occidental.

La défense de l'intérêt général est toujours présentée dans les discours comme la raison d'être des Etats. Mais dans les faits, dans les pratiques quotidiennes, l'action des gouvernants et de leur administration est de plus en plus infléchie par des contraintes nouvelles imposées par le clientélisme.

⁷ Se référer aux études du Professeur Boureima Alfa Gado.

⁸ Voir la revue *Afrique Contemporaine* n°228 composé de huit articles entièrement tirés d'enquêtes de terrain du Lasdel et commandité par le département de recherche de l'AFD.

Voir l'étude relative à l'impact des projets de Care International sur la crise alimentaire de 2005. Etude réalisée par Adam Manvel et Saidou Abdoukarimou en 2006 dans les régions de Diffa, Maradi et Tahoua.

Une nouvelle administration gérée par les nigériens est mise en place. Toutefois, les fonctionnaires de cette nouvelle administration se comportent vis-à-vis des ruraux comme les anciens commis de l'administration coloniale. Des études récentes (Voir Olivier de Sardan) montrent comment l'administration n'a jamais réussi à intégrer le monde rural. Qu'il s'agisse des agronomes, des forestiers, des agents d'élevage, ou de percepteurs d'impôts, les relations entre l'administration et les administrés sont restées distantes et empreintes de méfiance.

Toutes les politiques publiques mises en œuvre au profit des ruraux se sont avérées comme du saupoudrage d'actions dont les résultats sont très loin des espérances des pauvres.

Les déterminants socioculturels

Une caractéristique des sociétés nigériennes en général et celles de la zone du PKM est la rigidité de leur structure. Les différentes communautés se sont constituées sur une base inégalitaire. Chaque famille occupe un rang social et les rapports des individus sont régis par un ensemble de règles précises. On naît aussi cultivateur, pasteur, pêcheur, forgeron griot, etc. et le plus souvent on ne change pas de type d'activité au cours de la vie. Dans certaines communautés (Peul, Touareg), il existe en particulier des « castes » considérées comme inférieures, contraintes à une stricte endogamie. La communauté familiale rassemble sous une autorité unique les membres de la famille. Elle est l'élément de base de la société. En particulier, elle est la cellule où se fait la production des biens, le lieu où s'effectue une première division du travail entre les hommes et les femmes, entre les anciens et les jeunes, entre les aînés et les cadets, entre les descendants d'esclaves et les hommes libres. Elle est le lieu où s'effectue la répartition des biens à consommer entre les agents productifs.

Au plan culturel, toutes les politiques de réduction de la natalité n'ont donné aucun résultat à cause des croyances et pesanteurs socioculturelles.

Pour lutter contre les famines et la pauvreté chronique, les populations ont développé au fil des années, des stratégies de vie et de survie. Dans les localités concernées par le PKM, c'est principalement l'exode en direction du Nigéria qui constitue le principal moyen utilisé pour lutter contre la pauvreté et la précarité.

En dépit de l'utilisation des méthodes participatives d'intervention, les actions des projets et programmes de développement n'ont pas eu d'impacts significatifs sur ces deux déterminants.

Nous sommes tout à fait d'accord et convaincu que si l'on veut avoir des impacts durables sur la pauvreté en général et sur les famines récurrentes en particulier, le PKM comme l'ensemble des projets et programmes intervenant au Niger doivent accepter d'affronter les sujets tabous.

4.1.2 Activités réalisées par résultat attendus

Pour la définition des activités issues des 5 axes d'intervention, une démarche d'intervention a été définie pour axe de coopération.

L'année 2007 a été entièrement consacrée à l'élaboration du programme et à la préparation et à la mise œuvre des actions d'ancrage. La réalisation des diagnostics communaux et départementaux, la préparation et la tenue des réunions des cadres de concertation ont largement occupé les équipes du PKM au cours de cette année. La réparation de 480 et la confection de 216 nouveaux tables-bancs ont été effectuées après appel d'offres et attribution de marché. Un dispositif de suivi et de contrôle des réalisations est mis en place.

4.1.2.1 Résultat 1 : les organes communaux (délibérants, exécutants, techniques) fonctionnent

Les activités inscrites dans ce résultat sont les suivantes :

- appuyer l'amélioration du fonctionnement interne des communes ;
- renforcer les capacités des élus communaux ;
- renforcer les capacités techniques des communes
- mettre en place un fonds de renforcement des capacités.

Pour appréhender de façon plus exhaustive le fonctionnement des communes, après les débats menés au sein des CCD, il a été décidé par les élus, de procéder de façon graduelle : Réaliser dans un premier temps le diagnostic organisationnel et institutionnel des 12 communes et dans un second temps, procéder à la mise en œuvre des recommandations issues des diagnostics.

Les diagnostics organisationnels et institutionnels ont permis de dresser pour chacun des 12 communes, l'état des lieux du mode d'organisation et de fonctionnement des différentes composantes de l'institution communale, les relations de la commune avec les différentes catégories d'acteurs concernés par la vie communale. Ils ont été menés de manière participative avec tous les acteurs locaux (autorités municipales, autorités administratives et coutumières, services techniques de l'Etat, organisations de la société civile, etc.). Afin de dégager les points forts et faibles du fonctionnement des communes, des analyses comparatives ont été faites entre les situations réelles de terrain et le cadre théorique.

L'analyse des 12 rapports de diagnostic organisationnel et institutionnel montre que les communes sont confrontées à des contraintes et difficultés énormes à relever.

Ces contraintes qui touchent toutes les composantes de la gestion communale concernent, le fonctionnement du conseil communal et de l'exécutif communal, le recrutement et la gestion du personnel, la gestion financière, le patrimoine et les relations entre acteurs de la décentralisation.

Ces contraintes montrent bien que le Niger a mis en place la réforme de la décentralisation sans pour autant réunir les conditions minimales de sa réussite.

Des contraintes liées au fonctionnement des conseils communaux et de l'exécutif communal

Globalement, les conseillers ne maîtrisent pas leurs rôles et leurs attributions.

Les décisions et actes posés par les élus sont plus guidés par des considérations politiques et l'intérêt personnel que par l'intérêt général. A titre illustratif, on constate que dans certaines communes, les conseillers refusent de participer aux sessions et aux réunions techniques sans le paiement des frais de déplacement.

Sur les 12 communes de Tahoua, seulement 2 communes (Bazaga et Konni) ont réussi à tenir de façon régulière les sessions du conseil municipal. Dans certains cas, on assiste à une paralysie du fonctionnement du conseil par manque de consensus politique entre conseillers communaux issus des partis politiques représentés au conseil (cas de Ourno, de Bangui).

Concernant l'instruction des élus membres de l'exécutif communal, dix (10) des douze (12) maires ont un niveau de formation suffisant pour comprendre les textes de la décentralisation et gérer normalement leur commune. Toutefois, il y a lieu de noter que la majorité des maires sont des enseignants en exercice ou à la retraite ne disposant pas de ce fait des compétences en administration et gestion. On dénombre également deux maires analphabètes (Ourno et Bangui). Dans certains cas, les vices maires sont tous des analphabètes, ce qui pose des problèmes de délégation de pouvoirs.

En dépit du fait que la majorité des maires et membres de l'exécutif communal sont des instruits, l'étude a relevé des difficultés dans la gestion communale et les relations entre élus. Il s'agit :

- d'une faible maîtrise des fonctions dévolues au Maire par les textes en vigueur ;
- d'une faible circulation de l'information entre le maire et ses adjoints ;
- parfois d'une délégation excessive de pouvoirs du maire à ses adjoints, source potentielle de conflits de compétences avec les services municipaux ;
- d'une immixtion du conseil municipal dans les pouvoirs propres du maire ;
- etc.

Les délibérations des conseils sont le plus souvent marquées par une politisation à outrance de la gestion quotidienne des mairies surtout quand il s'agit d'effectuer le recrutement du personnel.

Même dans les communes où les membres de l'exécutif sont des instruits, les réunions des conseils ne sont pas matérialisées par des actes administratifs. Les procédures de gestion administrative ne sont pas respectées. En plus, des vices de forme et de fond sont constatés sur les actes administratifs.

Toutes les communes ont mis en place et de façon formelle des commissions spécialisées dont le nombre varie de deux (2) à cinq. Dans l'ensemble, ces commissions ne sont pas opérationnelles. Elles ont été installées juste pour se conformer aux textes de la décentralisation qui font de leur existence une obligation.

Les conseils municipaux des 12 communes peinent à exercer leurs compétences parce que l'Etat leur a transféré des compétences sans un transfert concomitant des ressources.

Pour certaines communes, le conseil ne reflète pas l'ensemble des composantes socio-ethnique entraînant le mécontentement de certaines communautés notamment les agropasteurs qui soutiennent que leurs intérêts ne sont pas suffisamment pris en compte par le conseil.

Des contraintes liées à l'insuffisance du personnel qualifié, des moyens de travail et aux relations conflictuelles entre acteurs de la décentralisation

Le tableau ci-dessous fait une synthèse de la situation du personnel, du patrimoine et des relations entre acteurs dans les douze (12) communes. Certaines communes ne disposent pas de personnel considéré par les textes de la décentralisation d'essentiel. Il s'agit du Secrétaire Général, du Secrétaire Municipal, du Receveur Municipal et de l'agent du service d'état civil

Sur les douze (12) communes, quatre (4) ne disposent pas d'au moins d'un agent des services considérés comme essentiels.

En parcourant le tableau, on constate également que les recrutements sont plus guidés par des considérations liées à l'appartenance politique que par l'adéquation poste/emploi et ce malgré les dispositions légales relatives aux postes de responsabilités clés au sein de l'administration municipale.

Etat des lieux des 12 communes

Communes	Nombre d'agents communaux	Services essentiels	Adéquation profil/emploi	Cumul de fonction	Patrimoine	Relation avec les acteurs
Konni	46 agents permanents 54 temporaires	Tous les services essentiels sont pourvus	Personnel pléthorique mais insuffisant au niveau de certains services clés (finances, affaires domaniales, infrastructures)	Pas de cumul de fonction mais immixtion des conseillers dans la gestion	Dispose de local et d'équipement propre hérité de l'ex-collectivité	Bonne relation avec la chefferie Des incompréhensions avec quelques services de l'Etat
Malbaza	6 agents permanents	Tous les postes essentiels sont pourvus	SG : instituteur SM : comptable Receveur : technicien en développement EC : niveau bac	Pas de cumul de fonction	Pas de local propre à la commune	Bonne relation avec la chefferie Des incompréhensions avec les services de l'Etat
Azérori	3 agents (état civil, planton et maçon)	Manque de SG, de SM et de receveur		Pas de cumul de fonction	Dispose d'un local propre à la commune financé par les habitants et les ressortissants	Relation tendue avec le chef de canton et parfois le Préfet.
Doguéraoua	9 agents permanents	Tous les postes essentiels sont pourvus	Le SG est instituteur	Pas de cumul de fonction	Pas de local propre à la commune	Bonne relation avec la chefferie
Sabon Guida	8 agents permanents	Pas de SG	Le SM est ex-agent des télécommunications Le Receveur est agent des collectivités	Le SM est conseiller municipal	Pas de local propre à la commune	Relation difficile avec la chefferie
Madaoua	21 agents permanents 16 agents temporaires	Tous les postes essentiels sont pourvus	La SG est enseignante du secondaire	La SG est secrétaire municipale	Dispose de local et d'équipement propre hérité de l'ex-collectivité	Relation difficile avec la chefferie et l'autorité administrative (Préfet)
Bangui	5 agents permanents	Tous les postes essentiels sont pourvus	SG est instituteur à la retraite SM est instituteur adjoint à la retraite Receveur a un BTS en gestion	Pas de cumul de fonction	Dispose d'un bâtiment construit par le PAC	Conflit ouvert avec le chef de canton Relation difficile avec certains conseillers
Alléla	3 agents permanents	Les postes de SM et de receveur non	SG est sociologue (sans aucune formation en administration)	Le maire cumule la fonction de SM Le SG	Dispose d'un bâtiment construit par le PAC	Bonne relation avec la chefferie

		pourvus		cumul la fonction de Receveur		
Galma	4 agents	Le poste de SG n'est pas pourvu	SM est réceptionniste d'hôtel Le Receveur a un BTS en gestion (sans expérience)	Le SM cumule les fonctions de SG et de conseiller municipal élu	Ne dispose pas de local propre	Relation tendue avec la chefferie
Bazaga	3 agents permanents	Le poste de SG n'est pas pourvu	Le SM est diplômé en comptabilité informatique	Le SM cumule la fonction de Receveur	Ne dispose pas de local propre	Bonne relation avec la chefferie
Ourno	4 agents nommés	Tous les postes essentiels sont pourvus	Le SG est instituteur à la retraite Le Receveur est enseignant à la retraite Le SM est ex-élève (niveau terminale) EC ex-élève (niveau 4eme)	Pas de cumul de fonction	Ne dispose pas de local propre	Relation difficile avec la chefferie et certains conseillers

Dans la majorité des cas, les profils ne correspondent pas aux postes occupés. Par exemple, la plupart des SG recrutés sont des enseignants qui ne disposent pas des qualifications requises en matière de gestion administrative. Cela explique les problèmes évoqués plus haut notamment le non respect des procédures, le manque d'actes administratifs et des vices de forme et de fonds sur les actes administratifs.

Les communes urbaines de Konni et Madaoua issues des ex-collectivités territoriales ont hérité de plus de moyens que les nouvelles communes. Toutefois, dès leur prise de fonction, les nouveaux élus de ces communes se sont engagés dans un recrutement anarchique de personnel ne répondant pas aux besoins des communes. De ce fait, ces communes se sont retrouvées avec un personnel pléthorique mais paradoxalement insuffisant pour les services clés de la mairie.

Les conditions de recrutement de ce personnel sont loin d'être transparentes. Contrairement aux règlements en vigueur en matière de recrutement, ce sont les conseillers municipaux qui ont procédé au recrutement à travers parfois des votes quant il s'agit de départager les candidats. Cette situation a eu des répercussions négatives sur le comportement et le rendement des agents municipaux. Les maires manquent de pouvoirs et d'autorité sur les agents. A titre d'exemple, dans certaines communes, les agents collecteurs retiennent une partie des impôts qu'ils perçoivent pour la reverser à leurs parrains politiques grâce auxquels ils ont acquis leur poste.

L'étude a aussi relevé des cumuls de fonction dans cinq (5) communes (voir tableau). Une conseillère exerçant la fonction de Secrétaire Général, un maire cumulant la fonction de Secrétaire Municipal ou un Secrétaire Municipal nommé receveur municipal, sont autant d'exemples qui ont été rencontrés sur le terrain. Il s'agit le plus souvent de cas

d'incompatibilité de fonctions. La séparation des pouvoirs entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas observée.

En plus du caractère politique des recrutements, ils ne respectent pas la législation du travail en vigueur au Niger. Aucune norme légale de travail n'est observée : absence de contrat de travail des agents, non inscription du personnel à la caisse nationale de sécurité sociale ; pas de fiches de paie des agents ; pas de dossier personnel des agents, pas d'évaluation du personnel, pas de règlement intérieur du personnel, pas de cahier de charges encore moins un plan de travail de chaque agent ni un organigramme, etc. Bref il n'y a pas de système de gestion des ressources humaines.

Les conditions de travail des agents municipaux sont très difficiles.

La plupart des communes éprouvaient des difficultés pour payer à terme échu les salaires du personnel et les indemnités de session des conseillers. Dans des communes comme Bangui, Ourno, Alléla, Sabon Guida, le personnel cumule des arriérés importants des salaires contribuant davantage à les démotiver.

Six (6) des douze (12) communes ne disposent pas de local propre. Les agents travaillent le plus souvent dans des bâtiments mis à la disposition de la commune par de bonnes volontés généralement des ressortissants de la commune. Ces bâtiments qui ne répondent pas aux normes techniques requises manquent de bureaux et d'équipements.

Il faut rappeler que, dans le cadre de l'appui au démarrage des communes, l'Etat a travers le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat, a fourni aux 265 communes du Niger, des équipements composés de chaises, de bureaux, et de matériel informatique. Le matériel informatique est resté le plus souvent inutilisé faute d'électricité et de personnel qualifié.

Des lacunes importantes dans la mobilisation et la gestion des ressources financières :

Dans plus de la majorité des communes, les taux de recouvrement des recettes budgétaires sont faibles.

Dans les communes du département de Konni, le taux de recouvrement des taxes et impôts est plus important que dans celles du département de Madaoua. Cette situation est liée au phénomène d'incivisme fiscal qui est plus développé dans le département de Madaoua que dans celui de Konni.

En effet, à Konni les chefs traditionnels notamment le chef de canton s'est pleinement engagé en faveur de la mobilisation des impôts en particulier et du développement des communes en général. Alors que dans le département de Madaoua, les maires sont en conflit ouvert avec le chef de canton et avec des conseillers qui ne sont pas de leur bord politique.

L'étude justifie la faiblesse des recettes par l'absence d'une stratégie efficace de mobilisation des ressources financières et la politisation à outrance de cette mobilisation. Nous pensons toutefois, que la problématique de mobilisation des recettes pose l'épineux problème de la perception de l'impôt par les villageois. Il existe probablement d'autres facteurs explicatifs de la faiblesse de recettes sur lesquels nous reviendrons dans les parties qui suivent.

Le manque de réalisme budgétaire est aussi une caractéristique de toutes les communes. Les budgets établis ne tiennent pas compte des expériences passées en matière de mobilisation de ressources financières. Même lorsque les prévisions ne pas réalisées elles sont chaque année systématiquement reconduites.

Toutes les communes et même les plus anciennes éprouvent des difficultés dans la préparation et l'adoption du budget communal. Il est très souvent élaboré par les agents des Préfectures se contentant de remplir *des fiches d'opération* qui sont des anciens outils de programmation budgétaire utilisés par les ex-collectivités territoriales mais totalement

inadaptés pour les nouvelles collectivités. Les budgets sont élaborés sans tenir compte des programmations figurant dans les Plans de développement communal.

Les communes urbaines et un nombre important de communes rurales vivent au-dessus de leurs moyens puisque les dépenses dépassent largement les recettes. Ces communes se voient contraintes d'accroître les dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissements tout en utilisant les frais d'édilité dans son fonctionnement régulier ce qui est contraire au cadre légal établi.

Pour la plupart des communes, le potentiel de mobilisation de ressources financières est sous exploité. L'assiette fiscale de ces communes ne prend pas en compte les importantes potentialités dont regorge la commune ou leur position géographique (frontière avec le Nigéria).

Des relations difficiles entre élus avec les autres acteurs

Les relations entre les conseillers municipaux sont très souvent difficiles pour des raisons d'appartenance politique. Ces conflits sont visibles dans toutes les communes mais sont plus prononcés dans le département de Madaoua où la majorité des maires sont issus de partis de l'opposition. Les conseillers des partis au pouvoir ont du mal à accepter la gestion du pouvoir par ceux de l'opposition. Dans la commune de Ourno et de Bangui par exemple, les conflits ont abouti à une paralysie du fonctionnement de la commune.

Les relations sont aussi difficiles avec les services techniques de l'Etat, les autorités administratives (les Préfets) et la chefferie traditionnelle (chefs de village et de canton).

Analyse des constats faits par les diagnostics organisationnels et institutionnels des communes

Les diagnostics ont relevé de nombreuses contraintes au niveau communal sans avoir effectué un recul suffisant pour les expliquer. Pourtant de leur meilleure compréhension dépendra l'efficacité des recommandations et solutions qui ont été proposées.

Bien qu'elles n'ont pas fait l'objet d'analyse, les problématiques que nous allons aborder ont, de façon direct ou indirect eu des effets négatifs sur l'atteinte des objectifs du programme ;

Il nous paraît important et même capital d'expliquer trois contraintes de taille qui constituent pour nous des goulots d'étranglement dans le fonctionnement des communes. Il s'agit ;

- d'un manque de redéfinition du rôle des représentants de l'administration publique dans le contexte de la décentralisation ;
- de la perception de l'impôt par les populations
- des capacités nouvelles en matière d'animation et de facilitation pour les agents du programme.

Un manque de redéfinition du rôle des représentants de l'administration publique

Par représentants de l'administration publique, nous faisons référence aux agents de l'administration centrale et déconcentrée, et aux autorités administratives et coutumières (Préfets, Chefs de village et Chefs de Canton). Ces acteurs ont consciemment ou inconsciemment opposés une certaine résistance à la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation.

Attitudes des services techniques de l'Etat face à la décentralisation

Au Niger, la décentralisation est très récente et d'aucuns disent même qu'elle a été imposée à l'Etat par les bailleurs de fonds. Beaucoup d'acteurs étatiques qui avaient longtemps profité du caractère centralisateur de l'Etat, voyaient d'un mauvais œil l'avènement de cette

nouvelle forme de gouvernance politique qui responsabilise les populations et de ce fait les soustrayait de leur tutelle.

L'Etat du Niger a démarré la réforme de la décentralisation sans l'accompagner par une politique de déconcentration, et par des moyens financiers nécessaires au transfert des compétences

En dépit de l'existence des communes et de leurs organes, les agents de l'administration centrale ou déconcentrée ont continué leurs activités comme par le passé sans se soucier du nouveau rôle qu'ils devront véritablement jouer dans le contexte de la décentralisation. L'Etat du Niger a opté pour une administration territoriale reposant sur la décentralisation et la déconcentration, une logique qui suppose une redéfinition des missions traditionnelles des services déconcentrés et centraux.

On note l'insuffisance d'actions concrètes initiées par les départements ministériels pour l'articulation de leurs interventions avec celles des communes.

Les ministères techniques exécutent leurs programmes dans les communes le plus souvent sans associer les élus locaux qui sont pourtant les premiers responsables de la maîtrise d'ouvrage communal. Dans le cadre du programme spécial du Président de la République et d'autres programmes des partenaires gérés par les services de l'Etat, des infrastructures (classes, cases de santé, puits) ont été construites sans que les populations et les élus locaux soient associés à la démarche.

Au niveau local, on observe une tendance de l'Etat à ne pas respecter les règles dans la prise en charge des services déconcentrés et dans la mise à disposition des agents de ces services au profil des communes. C'est le décret 2003-176 du 18 juillet 2003 qui organise les mises à disposition des agents de l'Etat aux communes. Les modalités sont fixées sur une base conventionnelle (convention-type) par accord entre le représentant de l'Etat et celui de la collectivité concernée. Sa mise en œuvre s'est heurtée à des difficultés auxquelles l'Etat n'a jamais pu trouver de solutions, laissant les agents se débrouiller à leur façon dans leur localité. D'ailleurs, les différentes évaluations des performances de la décentralisation ont montré qu'aucun département ministériel ne s'est engagé de manière cohérente et coordonnée dans un processus de réflexion visant à rendre effectif le transfert des compétences ou à faire en sorte que ces services jouent le rôle d'appui-conseil pour les communes. On comprend aisément pourquoi les services de l'Etat exigent des contreparties financières avant de s'engager dans une activité des communes qu'ils sont sensés théoriquement encadrer.

De plus, les services de l'Etat dont le nombre est insuffisant, sont plus présents au niveau départemental que communal. Il faut aussi reconnaître que ces services sont devenus les parents pauvres du processus de la décentralisation. Ils manquent énormément de moyens pour assurer la mission d'appui-conseil. Certains se trouvent dans une situation de dénuement extrême au regard du processus de décentralisation en cours. Si certains développent localement des stratégies alternatives (avec les ONG, projets et les communes), d'autres par contre attendent les moyens de l'Etat qui tardent à leur parvenir. Beaucoup d'agents des services déconcentrés n'avaient pas bénéficié des nombreuses formations portant sur la décentralisation et organisées par les ONG et projets de développement.

Des relations souvent difficiles entre élus et autorités administratives locales et entre élus et chefferie traditionnelle

Dans de nombreuses localités du Niger et même dans la zone du PKM, les autorités administratives refusaient d'abandonner les rapports hiérarchiques d'antan qu'ils entretenaient avec les populations et leurs représentants. Certains préfets essaient d'établir avec les maires de leur département des relations de hiérarchie, au point d'exiger de leur part des comportements de subordonnés. Ce qui n'a pas manqué de créer de fortes tensions

entre les maires et les Préfets. Dans un tel climat l'exercice du contrôle de légalité, rôle spécifique de la tutelle ne peut s'effectuer sans difficultés.

Dans de nombreuses communes du Niger, les autorités administratives procédaient à l'approbation des délibérations des conseils municipaux et même à la validation des PDC, alors que selon les lois de la décentralisation, elles n'ont que le pouvoir de contrôle à posteriori.

La tutelle a manqué cruellement de moyens (financiers, humains et matériels) pour accomplir sa mission de contrôle de légalité. Ce qui a donné lieu à des pratiques néfastes au fonctionnement des communes. Des ponctions fréquentes ont été parfois opérées sur les finances des communes sans inscription budgétaire par simples messages des préfets et des gouverneurs.

S'agissant de la chefferie, il n'est un secret pour personne que les Chefs traditionnels du Niger ont combattu à travers leur association l'avènement de la décentralisation au Niger. Ils considèrent cette nouvelle forme de gouvernance comme un moyen supplémentaire d'affaiblir leur pouvoir tant décrié pendant la conférence nationale souveraine. Les chefs traditionnels sont des auxiliaires de l'administration et à ce titre, ils ont été responsables du recouvrement des impôts. Les Chefs n'ont pas apprécié que cette prérogative leur soit retirée pour être confiée à de nouveaux acteurs politiques.

Les 12 diagnostics organisationnels ont été finalisés au cours du 1^{er} trimestre 2009 et ont permis aux conseils communaux de comprendre et de débattre de leurs lacunes, de prendre connaissance de la perception que les citoyens ont de leur fonctionnement, de discuter des pistes de solutions possibles. Des séances de restitutions ont été tenues au niveau de chaque commune et les rapports de diagnostics étaient disponibles au mois d'août 2009.

La seconde phase du processus a concerné la mise en œuvre des recommandations des diagnostics organisationnels. Faute de moyens et même de temps, la mise en œuvre des recommandations s'est faite de façon ciblée.

A cause de l'instabilité politique (2009-2010), le renforcement des capacités a été axé sur la formation des personnels des communes. Des formations ont été dispensées dans le domaine de l'élaboration des budgets municipaux (commission finances et SG), sur l'archivage de documents (personnels municipaux et SG), sur les rôles et tâches des SG et régisseurs, et sur l'état civil.

Des résultats tangibles ont été obtenus dans la mise en œuvre des activités relatives à l'amélioration du fonctionnement des organes. On peut citer :

- une meilleure compréhension par les élus municipaux du fonctionnement *normal* d'une collectivité et des acquis et lacunes de leur propre fonctionnement ;
- la mise en place et un début de fonctionnement des commissions spécialisées, notamment celle de développement rural, des finances et des marchés publics ;
- une tenue plus régulière des conseils municipaux ;
- une définition plus claire du rôle des différents personnels communaux ;
- un état des lieux du fonctionnement des associations d'usagers des services publics et la définition de stratégies de renforcement de leurs capacités.

Certes des acquis ont été obtenus. Ils restent à sauvegarder. Il faut toutefois noter que les recommandations ont été mises en œuvre de façon très partielle et ceci à cause des problèmes politiques mais aussi faute de moyens conséquents.

Si les trois premières activités ont été engagées en grande partie, cela n'est pas le cas pour la quatrième activité « *mettre en place un fonds de renforcement des capacités* ».

Sur la base des diagnostics organisationnels et institutionnels, les équipes du programme devaient élaborer un programme global de renforcement des capacités des acteurs communaux. Pour la mise en œuvre de ce programme, le programme de coopération a prévu la mise en place d'un fonds de renforcement des capacités. Ce qui n'a été le cas au cours de cette phase.

En dépit de cette insuffisance, on peut affirmer que le taux d'exécution des activités de ce résultat est satisfaisant.

4.1.2.1. Questions, pistes de réflexion

Question/Piste 1 : Le fait d'avoir prévu ce résultat au cadre logique est déjà un premier point extrêmement positif. Il élargit quelque peu l'appui plus conventionnel à la maîtrise d'ouvrage en s'attachant au fonctionnement des organes et aux différentes autres capacités qu'élus et agents devraient réunir pour accomplir leurs fonctions. S'il importe donc au préalable d'en bien mesurer l'importance, il s'agit aussi de bien en apprécier la complexité.

Ce travail débute très logiquement par des diagnostics organisationnels et institutionnels des communes orientés vers l'apprentissage. L'idée de mener de tels diagnostics, de surcroît de manière participative, est certainement une piste judicieuse à poursuivre. Toutefois, en pareilles circonstances, il est absolument nécessaire d'avoir en tête dans quelle optique le diagnostic est conduit. En conformité à un modèle du "bien agir" ou avec en vue la perspective de déclencher un processus de réflexion sur les situations passées en revue. Selon la réponse à la question, on aura bien évidemment un regard et une perspective complètement différente de la formation. Dans le premier cas, on sera soucieux de bien transférer les "bonnes" pratiques, on veillera à former des agents qui agiront conformément à des attentes données de l'extérieur, dans le second cas, on aura en vue de faire en sorte que ces agents puissent questionner ces attentes et les reformuler à leur avantage le cas échéant. Remarquons bien que ces deux approches ne se rejettent pas forcément. Un receveur communal ne peut pas lui seul décider selon son bon vouloir ce qu'il conviendrait de faire. Par contre, s'il est avisé, et donc s'il est soutenu de manière adéquate, il pourra questionner ces attentes externes et les reprendre à son compte, non plus parce que "c'est comme ça", mais parce qu'il a compris ce "c'est comme ça" et qu'il adhère à ce qu'il perçoit comme devant se faire. Plusieurs questions peuvent être posées à ce niveau : La première est de savoir si ce détour par la construction d'une réflexion propre est bien dans la démarche des opérateurs du programme ; La deuxième porte sur les moyens disponibles pour le faire et sur la méthode ; enfin la troisième a trait au contexte et aux contraintes plus générales qui conditionnent la valorisation de ce travail.

Par rapport au premier point, il apparaît que le consortium a dès le départ bien pris l'option de sortir de l'approche classique de transfert de compétences pour renforcer les capacités de réflexivité des agents ; Mais, en réponse à la seconde question, ils avaient au départ aussi à le faire au niveau de leur propre équipe pas forcément rompue à de telles méthodes. Ce point est important : tout l'appui-conseil à la fonction plus politique, au travail avec des politiques, est décrite dans les rapports et dans les entretiens comme difficile et problématique compte tenu du niveau et de l'expérience des agents recrutés. Ceux-ci sont plus habitués à traiter avec des organisations paysannes ou des comités de gestion de réalisation qu'avec des élus, et en particulier des maires. Enfin, les communes sont dans un tel niveau d'indigence, pas seulement de moyens financiers et d'équipements mais également de personnel, très faible en quantité et très mobile, que la voie « réflexive » apparaît particulièrement compliquée à développer dans ce contexte. Elle est forcément plus longue et peut entrer en tension avec l'ampleur des activités à mener (notamment pour réaliser les études de faisabilité de la maîtrise d'ouvrage).

Pour ce résultat, nous proposons les recommandations suivantes :

- *Il serait intéressant d'appuyer la démarche par un processus de capitalisation couplé à la mise en place d'un suivi des effets sur la réflexivité des agents du programme comme des communes. Ce travail serait coordonné par des ressources spécialisées (Lasdel ou Laboratoire Citoyenneté et/ou Inter-Mondes).*
- *En parallèle il pourrait être important de financer des stages au Laboratoire Citoyenneté à certains membres de l'équipe opérationnelle afin d'observer comment*

se travaille l'amélioration de la délivrance des services publics à partir d'une observation du comportement de l'agent comme de celle de l'utilisateur.

- *Poursuivre ce qui était prévu à savoir :*
 - o *Elaborer un programme global de formation sans exclusive, des acteurs de la décentralisation se trouvant dans la zone du programme. Ce programme prendra en compte les services déconcentrés de l'administration et des organisations de la société civile. Toutefois un accent particulier doit être mis sur la formation du personnel municipal ;*
 - o *Mettre en place le fonds de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation*

4.1.2.2 Résultat 2 : le dialogue entre les acteurs de la décentralisation est renforcé

Les activités de ce résultat sont :

- accompagner l'actualisation ou l'élaboration des Plans de développement communaux en tant qu'outils de concertation et d'aide à la décision ;
- définir et mettre en œuvre des outils complémentaires de concertation entre les élus, les citoyens et les autres acteurs communaux (tutelle, chefferie, services techniques déconcentrés, projets et ONG) ;
- appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques communales d'information et de communication.

Faire des Plans de développement communaux un outil de dialogue entre acteurs locaux est le but recherché à travers la mise en place des activités de ce résultat dont la mise en œuvre a démarré avec les rencontres communales de programmation.

L'organisation des ateliers communaux et tout le processus ayant conduit à la mise en place et à la tenue régulière des réunions des instances politiques du programme (CCD, CA, CCC) participent à l'atteinte des objectifs de ce résultat.

La diffusion des PDC, leur réactualisation ou élaboration se situent au centre du dialogue entre élus et habitants des communes.

Concernant la diffusion des PDC, l'expérience a montré qu'après élaboration, les populations ont une faible connaissance des dispositions et investissements qu'ils contiennent. Le document n'est pas accessible pour la majorité des populations parce que, d'une part une grande partie de la population est analphabète et d'autre part, sa reproduction coûte cher au regard des moyens dont dispose la commune.

Avec l'intervention du programme ASAP et du PAC dans la zone d'intervention du PKM, de nombreuses communes ont bénéficié de PDC. C'est le cas des communes de Dogéraoua, Galma, Arzéri, Madaoua, et Sabon Guida.

Pour la diffusion de ces PDC, des commissions ont été installées par les conseils municipaux qui associent, les SG et parfois les chefs traditionnels. Ces commissions avaient pour mission d'organiser et d'animer avec l'appui des animateurs du programme la diffusion des Plans. A l'aide des outils d'animation préparés par les équipes du programme, les élus ont eux-mêmes présentés leur PDC.

Environ 230 copies de PDC ont été reproduites et diffusées au niveau communal, départemental, régional et même national.

L'évaluation et la réactualisation des PDC ont concerné deux communes : Bangui et Alléla. Ces deux communes ont d'abord effectué le bilan de leur PDC. Elles ont mis en place des comités communaux composés de 5 membres dont quatre élus et le SG.

Sur la base des données fournies par les équipes de terrain, les comités ont procédé à l'analyse des besoins réels et à la faisabilité des actions inscrites dans le PDC en tenant compte des moyens de la commune, de la conformité de la couverture des services aux normes réglementaires.

L'exercice est formateur parce qu'il a permis aux élus de comprendre la place du PDC en tant qu'outil de connaissance des réalités de leur territoire, de dialogue avec leurs concitoyens, et d'aide à la décision.

L'outil cartographique utilisé par les équipes du PKM a permis aux élus d'acquérir une nouvelle vision de leur commune et de prendre des décisions objectives et réalistes concernant le choix et la localisation des actions.

Les propositions contenues dans les anciens PDC étaient plus une juxtaposition de doléances que les communes sont loin de pouvoir satisfaire. Le travail de réactualisation a abouti à la révision des priorités des PDC afin de les rendre plus conformes aux besoins réels et aux capacités de la commune.

L'élaboration de nouveaux PDC, est une activité qui concerne les communes ne disposant pas de PDC. Les travaux ont démarré en 2008 pour les PDC de Konni et Ourno.

Une démarche participative est adoptée pour la réalisation de ces PDC. A travers la mise en place d'un comité communal de pilotage de l'élaboration du PDC, les élus ont été responsables de la conduite du processus.

La démarche d'élaboration comporte des étapes : préparation, formation du conseil municipal, recherche documentaire, définition des orientations et objectifs du PDC, dispositif de financement, bilan/diagnostic, restitution, détermination des scénarios.

L'élaboration des PDC a accusé des retards. Si le PDC de Birni N'Konni est validé mais non encore diffusé, celui de Ourno n'est pas finalisé. Pour Ourno, c'est surtout les difficultés d'accessibilité des différentes zones de la commune mais aussi l'instabilité politique qui constituent les principales causes du retard. Il faut aussi noter que la démarche adoptée pour l'élaboration des PDC mobilise beaucoup les élus et le personnel communal.

L'équipe du PKM a participé, aux côtés d'autres partenaires, à l'élaboration d'autres PDC notamment celui de Tsernaoua et de Bazaga.

Situation de l'appui au PDC

Commune	Action	
	Elaboration / Actualisation	Diffusion
Konni	Elaboration	Adopté et en cours de multiplication
Alléla	Actualisation	(multiplication en cours)
Dogaraoua	---	Diffusion
Madaoua	---	Diffusion
Sabon Guida	---	Diffusion
Galmi	---	Diffusion
Azéri	---	Diffusion
Bangui	Actualisation (en cours)	
Ourno	Elaboration (en cours)	

La mise en place dans le programme d'unité SIG (système d'information géographique) a beaucoup aidé dans l'identification et la localisation des ressources naturelles et des infrastructures. Elle a permis l'élaboration de cartes thématiques aux communes.

Le processus de diffusion, de réactualisation et de d'élaboration de PDC a suscité une dynamique en termes de dialogue entre les élus eux-mêmes, entre les élus et les populations et entre les élus et les services techniques municipaux et déconcentrés de l'Etat.

Le processus a permis aux élus de sillonner les villages et hameaux de leur commune et de ce fait, de légitimer leur rôle d'animateur du développement local, de disposer d'une connaissance plus fine des problématiques de développement de leurs communes et des attentes des habitants. Il a permis aux habitants de mieux connaître leurs représentants, d'échanger avec eux sur leurs besoins et préoccupations.

Les entretiens que nous avons eus avec les élus et le personnel municipal confirment cette meilleure maîtrise des problématiques et enjeux des territoires communaux par les habitants, les élus et les agents communaux.

Les activités de ce résultat 2 paraissent à notre avis porteuses d'efficacité dans le cadre de la mise en œuvre du programme. Toutefois, un certain nombre de questions restent nécessaire à soulever.

Questions, pistes de réflexion

Sur quelle base le dialogue entre élus et populations ou agents techniques ? Les problèmes? Les enjeux ? En supposant que les enjeux ne se réduisent pas à la résolution des problèmes ? En quoi les PCD ont-ils développés les capacités collectives d'analyse ? Et les capacités d'un dialogue qui permet de dépasser les clivages conventionnels ? En quoi, par exemple, ce dialogue permet-il de questionner le rapport aux autorités et à l'autorité ? Dialoguer seulement sur les problèmes ? Egalement sur les causes ? Et sur les grandes tendances qui traversent les sociétés locales ? Egalement sur les dynamiques porteuses et innovatrices ? Comment le dialogue renouvelle-t-il le champ politique local ? Ou bien se content-t-il de rendre plus performantes les pratiques classiques, les relations conventionnelles entre élus et les populations ? Ce qui est en jeu ici c'est la possibilité que le dialogue puisse être transformateur des rapports sociaux, et pas simplement régulateur et "améliorateur" d'un patrimoine de pratiques déjà existantes. L'enjeu ne se situe pas seulement à créer du dialogue, ou des espaces de dialogue, mais aussi à renouveler les bases culturelles sur lesquelles un tel dialogue prend position. Les activités du résultat 2 seront surtout porteuses si elles permettent ce dépassement qui ne réduit pas le dialogue au règlement de questions classiques mais s'il permet d'en élargir, voir même d'en renouveler la gamme de nouveaux acteurs, mais aussi de nouvelles questions. Jusqu'où cette préoccupation est-elle prise en compte dans le programme ? Les rapports comme les entretiens montrent à cet égard qu'il a fallu un certain temps pour que s'harmonisent les points de vue entre l'équipe en appui et l'équipe de terrain. Au départ, les questions plus « politiques », relatives au foncier, aux contraintes sociales,... n'étaient pas jugées pertinentes par les techniciens de terrain. Le travail de renforcement de la réflexivité porté par IRAM-CIEDEL n'entraîne pas forcément dans les schémas habituels des techniciens.

La méthodologie, relativement classique (MARP, méthodes des arbres à problèmes et objectifs, ...) apparaît comme un compromis par rapport à un contexte où la demande des techniciens en appui est beaucoup plus instrumentale que réflexive. Dans ce contexte toutefois il faut insister sur l'importance d'une démarche d'animation qui implique fort les élus et qui met en place des commissions idoines afin d'insérer la démarche d'élaboration de PDC dans les instances communales. Le travail apparaît donc en définitive énorme compte

tenu de l'ampleur des communes, et des résultats tangibles en termes d'utilisation des PDC par les populations et les agents des communes ne sont certainement pas à attendre à court terme. Mais tout indique que le processus est bien enclenché et que le travail plus réflexif est abordé autant que faire se peut, compte tenu d'un contexte peu propice...

Nous proposons pour ce résultat :

- ***La poursuite de l'actualisation et de la diffusion des PDC ;***
- ***L'élaboration d'une stratégie de communication sur la décentralisation et la mise en œuvre d'une campagne d'information et de sensibilisation à travers des thématiques bien ciblées. Cette campagne de communication sur la décentralisation concernera prioritairement les villageois, les leaders de la société civile, les élus locaux, la tutelle et la chefferie traditionnelle.***

4.1.2.3 Résultat 3 : la mobilisation des ressources financières des communes est améliorée

Dans le cadre de l'atteinte de ce résultat, les activités définies par le document de programme sont les suivantes :

- Recenser la matière imposable ;
- Mettre en œuvre des modes et procédures de collecte des données adaptées pour les taxes sur les équipements et infrastructures économiques ;
- former les collecteurs et les receveurs municipaux ;
- Appuyer l'amélioration de l'élaboration du budget communal.

Les communes ont besoin de ressources financières pour faire face au moins à une partie des besoins énormes des populations. Cependant, les résultats des diagnostics effectués par le programme, montre que les communes dans leur ensemble disposent de faibles ressources financières. Cette faiblesse des ressources financières dépend de trois types de causes : l'incivisme fiscal, la politisation du recrutement des agents percepteurs, et le caractère inadapté de la fiscalité propre des communes.

Les activités de ce résultat devaient permettre, de connaître les potentialités fiscales des communes, de renforcer les capacités des agents en charge de la collecte des taxes et impôts et de mener des campagnes d'information et de sensibilisation pour inciter les citoyens à mieux s'acquitter de leurs obligations fiscales.

Les élus ont décidé de procéder, dans un premier temps, à la réalisation d'un diagnostic global permettant d'évaluer les forces et faiblesses en matière de mobilisation des ressources, et dans un second temps, de procéder à la mise en œuvre des recommandations.

Pour réaliser le diagnostic, des TDR ont été définis et validés par chaque commune. Ces TDR insistent sur une démarche participative et responsabilisante associant tous les acteurs. Cette démarche s'inscrit dans un processus d'apprentissage à l'issue duquel les résultats devront être appropriés par les acteurs communaux.

Les premiers diagnostics tests ont concerné les communes de Alléla (départements de Konni) et de Bangui (départements de Madaoua). Les diagnostics ont été étendus sur l'ensemble des communes concernées par la coopération.

De septembre à décembre 2009, l'équipe du programme a réalisé par l'intermédiaire du bureau d'études Cap-développement le diagnostic de la mobilisation des ressources financières des 12 communes.

Cette étude s'est attelée à dresser l'état des lieux de la situation financière, du patrimoine des communes, des difficultés de mobilisation des ressources locales, des insuffisances de la chaîne de recouvrement et de la chaîne des dépenses.

L'étude a analysé le cycle budgétaire de chaque commune. Toutefois, au-delà de l'établissement de l'état des lieux de l'existant, des efforts ont été fournis pour estimer le potentiel économique et financier.

Pour finir, l'étude a élaboré pour chaque commune un programme de renforcement des capacités en matière de mobilisation de ressources financières internes et externes assortie d'une stratégie opérationnelle.

Il y a lieu de noter que la réalisation de cette étude très importante pour les communes a suivi une démarche participative et inclusive puisqu'elle a associé les membres des organes communaux, les autorités administratives et coutumières, les représentants des services techniques de l'Etat, représentants des organisations de la société civile et des ONG et Projets, et enfin des habitants.

Analyse des constats faits sur la mobilisation des ressources financières des communes

Le manque de formation et de compétences techniques des maires et des services municipaux

Les capacités techniques des ordonnateurs et parfois des agents financiers communaux dans la préparation et l'exécution des dépenses sont faibles. Comme indiqué plus haut, sur les 12 maires, seul celui de Konni (administrateur) a une formation de base et une expérience antérieure lui permettant d'assurer sans difficulté la gestion financière de sa commune. Dans l'ensemble la comptabilité des matières de la commune n'est pas bien assurée.

Le manque de transparence dans la préparation et la gestion du budget communal

Les prévisions des budgets ne sont pas réalisées de façon participative. Généralement, les budgets sont été conçus en équipe restreinte au sein de l'administration municipale entre le Maire et ses plus proches collaborateurs en l'occurrence le Secrétaire Général, le Receveur Municipal, le Secrétaire Municipal. Le conseil municipal tout comme les commissions spécialisées ne sont des « chambres d'enregistrement ».

Des programmations budgétaires qui manquent de réalisme

Sur le terrain, il a été constaté que les recettes sont gonflées pour satisfaire à l'exigence légale d'équilibre budgétaire et du respect du ratio investissement fonctionnement. Les prévisions des recettes ne tiennent nullement compte des montants recouverts de l'exercice précédent (clôturé) et du niveau de recouvrement de l'exercice en cours lors de la préparation du budget. Les prévisions sont systématiquement reportées, voire augmentées sans aucune justification valable. A titre d'exemple, pour la commune de Tsernaoua, les prévisions de la taxe sur les taxis embarcations ont passé successivement de 225 000 en 2005 à 1 000 000 F en 2006 et 2007 alors qu'il a été enregistré une seule recette de 52 500 F en 2007.

Questions pistes de réflexion

Quelle perception de l'impôt par les populations

Question/Piste : La question de l'incivisme fiscal est délicate. En fait, il faut bien distinguer l'incivisme volontaire (de ceux qui savent qu'ils doivent et qui délibérément ne veulent pas) de l'incivisme inconscient, disons non pleinement volontaire (ceux qui ne font pas civiquement parce qu'ils ne comprennent pas en quoi cela les regarde et qui perçoivent l'impôt comme un instrument de

domination à la disposition d'autorités dont il convient de se méfier). L'incivisme est souvent un bon indicateur, non de la désobéissance civile ou citoyenne, mais du désintérêt populaire pour la "chose publique". La question des impôts locaux est toujours "encombrée" d'autres dimensions que la seule fiscalité. Il ne s'agit pas de la réduire à une simple affaire d'inconnaissance (les gens ne savent pas, il suffit de le leur expliquer). En réalité, au-delà de l'impôt, c'est l'idée même d'une structure publique qui incarne la volonté générale qui est en jeu. Une telle idée est tout sauf naturelle au Niger. Par le passé, seule la peur parvenait à convaincre les acteurs de faire ou de ne pas faire. Le civisme ambitionne justement l'action civique qui est motivée par d'autres sentiments que les affects de peur. Ces réflexions sont nécessaires à garder en tête car l'argument de l'incivisme est trop souvent lancé comme s'il pouvait tout expliquer. Le civisme, ou son contraire, l'incivisme, sont des symptômes. Que disent-ils sur la société qui les produit ? L'examen des chiffres ci-dessous peut nous mettre sur la voie.

Réponse du consultant :

Au Niger, la conscience collective garde encore en mémoire que l'impôt est une invention du pouvoir colonial. Certes pendant la période précoloniale, des communautés ou tribus faibles payaient un tribut aux peuples qui les dominaient, mais c'est véritablement avec la colonisation que l'impôt a été généralisé à toutes les sociétés nigériennes.

La colonisation a introduit l'impôt et la pression fiscale était forte, tout au moins au niveau du paysan et de l'éleveur. L'impôt est prélevé par tête (impôt de capitation). Indépendamment du revenu, on demande autant à celui qui est pauvre qu'à un individu aisé et ceci même en période de sécheresse et de famine. La capitation est prélevée auprès des individus des deux sexes et en partie d'individus dont la capacité de production reste faible. Des chefs de villages ou de quartiers ont été emprisonnés pour n'avoir pas été capable de prélever l'impôt à temps ou pour avoir été simplement insolvable.

Après les indépendances, les pouvoirs publics ont poursuivi le recouvrement du même type d'impôts en utilisant également des moyens coercitifs. Pour mobiliser les taxes et impôts, l'administration centrale recourait le plus souvent aux forces de l'ordre (garde républicaine et gendarmerie) pour récupérer les taxes et impôts dans les villages. L'impôt n'est pas payé par conviction mais par peur être humilié devant ses proches.

Avant l'avènement de la démocratie et de la décentralisation, beaucoup de nigériens vivant en milieu rural ont souhaité voir disparaître cet impôt qu'ils ont toujours considéré comme un moyen de répression de la puissance publique. D'ailleurs des politiciens mal intentionnés leur avaient fait miroiter cette possibilité lors des campagnes électorales.

Compte tenu de ce lourd passif, il était, à notre avis un peu osé pour le programme PKM de penser pouvoir parvenir dans un court et moyen terme à un accroissement des recettes issues en grande partie de l'impôt de capitation. La mobilisation des ressources de façon générale reste dépendante de nombreux facteurs dont le plus difficile à contourner reste le changement d'une conscience collective. Cette facette du problème semble avoir échappé au programme. La mobilisation des ressources est une problématique dont la solution nécessite une réflexion plus approfondie dépassant certainement l'échelon local d'où la nécessité de réaliser une étude sur la fiscalité locale. La question plus particulière de l'incivisme fiscale est encore plus complexe et doit être traitée avec précaution pour les nombreuses raisons évoquées. La question demande un travail de longue haleine et son traitement dépasse le niveau local. L'expérience a d'ailleurs montré que les forums et les campagnes de sensibilisation menés sur la question n'ont pas été à eux seuls suffisants pour parvenir à une amélioration significative des recouvrements.

Comme on le constate sur le tableau ci-dessous, la situation financière est différente d'une commune à l'autre mais aussi d'un département à l'autre.

Axe:3	: la mobilisation des ressources financières des communes est améliorée									
Indicateur original:	D'ici 2010, toutes les communes ont amélioré leur taux d'exécution budgétaire (à préciser).									
Indicateur opérationnalisé:	9: D'ici fin 2011, au moins 8 des 12 communes ont amélioré leur taux de recouvrement des taxes et impôts de 5 %									
	Taux de recouvrement									
	2007		2008		2009			2010		
					2009-2008	2009-2007		2010-2009	2010-2007	
Dept Konni + Madaoua (taux moyenne-Taux indicateur)	43%		45%	42%	36%		25%	58%		67%
Dept Konni	62%		59%	33%	51%	17%	33%	57%	33%	33%
Allela	73%	-	62%	-10%	35%	-27%	-37%	79%	43%	6%
Bazaga	49%	-	58%	9%	41%	-17%	-8%	91%	50%	43%
Dogueraoua	66%	-	61%	-5%	35%	-26%	-31%	36%	1%	-29%
Konni	56%	-	37%	-18%	78%	41%	22%	47%	-32%	-9%
Malbaza	58%	-	51%	-6%	69%	18%	11%	43%	-26%	-14%
Tsernaoua	71%	-	81%	10%	49%	-33%	-23%	45%	-4%	-27%
Dept Mad	24%		32%	50%	20%	17%	17%	59%	100%	100%
Azerori	10%	-	22%	12%	5%	-17%	-5%	86%	81%	76%
Bangui	11%	-	8%	-2%	16%	8%	5%	58%	42%	48%
Galma	15%	-	50%	34%	16%	-34%	1%	46%	30%	31%
Madaoua	34%	-	37%	3%	35%	-2%	1%	61%	26%	27%
Ourno	17%	-	28%	11%	15%	-13%	-2%	43%	28%	26%
Sabon Guida	55%	-	46%	-8%	35%	-11%	-20%	62%	27%	7%

Le tableau montre clairement que les taux de recouvrement dans les communes du département de Konni sont plus élevés que celles du département de Madaoua. Au cours de l'année 2007, ils varient de 49% à 73% pour Konni et de 10% à 55% pour les communes de Madaoua.

Pour juguler le phénomène de l'incivisme dans le département de Madaoua, une campagne de plaidoyer associant le Préfet, les chefs traditionnels a été conduite dans les 6 communes. Un forum a été tenu dans les chefs-lieux de ces communes au cours du mois d'avril 2009.

Cette campagne n'a pas eu les effets escomptés en termes d'amélioration des recettes. En 2008, les taux de recouvrement varient de 8% à 50% pour les communes de Madaoua.

Selon les anciens maires de ces communes, la faiblesse des taux de recouvrement des communes de Madaoua est liée à l'incivisme fiscal développé par les villageois suite aux campagnes d'intoxication menées par les conseillers municipaux de la majorité présidentielle appuyés par le chef de canton et le Préfet de Madaoua. De plus, la plupart des percepteurs seraient recrutés et maintenus à leur poste grâce aux appuis politiques dont ils disposent.

Au cours de l'année 2009, les taux de recouvrement ont diminué de façon significative pour toutes les communes y compris celles de Konni. Là, c'est le phénomène « *Tazartché* » qui constitue la principale cause de cette régression. Les chefs de Canton et de villages étaient favorables à la poursuite du mandat du Président et les maires par contre étaient contre. Ainsi, les efforts déployés par le programme pour améliorer les recettes se sont butés à la politisation excessive de la gestion financière des communes.

Cependant, avec l'avènement de la junte militaire au pouvoir, on note une augmentation très sensible des recettes dans les 12 communes. Pour les communes de Madaoua, les taux de recouvrement varient de 43 % à 86%. Ils varient de 36% à 91% pour les communes de Konni. Cette augmentation sensible des recettes est simplement due aux moyens coercitifs utilisés par les autorités militaires.

Tant que les populations ont peur, elles s'acquitteront sans broncher de leurs impôts et taxes. L'utilisation de moyens coercitifs n'est pas compatible avec la lettre et l'esprit de la décentralisation et ne doit pas être encouragée.

A cause du faible niveau de compréhension de la décentralisation et de ses principes, une campagne de sensibilisation n'est pas suffisante à elle seule pour changer les comportements. Cela dit, il faut aussi vérifier que la puissance publique n'est pas perçue comme une puissance aveugle qui agit par la force pour des motifs qui échappent à l'entendement populaire. Ou qui seraient mal "ré-interprétés".

Il importe en effet, de noter que la faiblesse des ressources financières des communes n'est pas uniquement liée à l'incivisme fiscal et aux mauvais comportements des percepteurs. Les causes de cette faiblesse sont bien plus structurelles.

En effet, tels qu'il ressort du dispositif budgétaire actuel, les éléments d'assiette de la fiscalité propre des collectivités ne sont qu'une reconduction de la nomenclature budgétaire des anciens arrondissements, et sont beaucoup plus favorables aux communes urbaines qu'aux communes rurales. Telle que héritée du régime des arrondissements et communes, la fiscalité propre des collectivités est surtout marquée par la prépondérance des impôts de capitation notamment la taxe de voirie en milieu urbain et la taxe d'arrondissement devenue taxe municipale en milieu rural. Ainsi par facilité, les populations sont beaucoup plus imposées pour leur existence physique que pour les activités socio-économiques ou les richesses.

Non seulement l'Etat n'a pas transféré aux communes la fiscalité devant être rétrocédée par ses services, mais plus grave, il n'a apporté aucun appui financier à ces communes durant la première mandature. Dans une telle situation, les communes n'ont d'autres alternatives que de compter sur leurs propres ressources pour financer leur développement.

Un autre problème lié à la gestion financière des communes est celui relatif à l'incapacité des services municipaux à réaliser leur programmation budgétaire sans une assistance technique des services techniques départementaux. La situation est d'autant plus préoccupante que les communes se servent d'anciennes nomenclatures budgétaires pour réaliser leur budget. De même, les communes ont poursuivi les anciennes pratiques datant du temps des arrondissements en procédant annuellement à l'élaboration des *fiches d'opération*, des outils antérieurs à la décentralisation et aux PDC. Aussi, les dépenses engagées par les communes ne correspondent pas aux programmes d'investissement annuels annexés au PDC.

Au total, comme précisé ci-dessus, l'incivisme est bien relatif et pose surtout la question de la perception de la puissance publique et du bien public par des populations qui n'ont jusqu'à présent été fort laissées pour compte.

Au vu de tout ce qui précède, on dira qu'il est assez logique que les objectifs de ce résultat ne soient pas atteints dans les termes du programme. Les causes de la faiblesse de la mobilisation des impôts et taxes sont connues. Mais la mise en œuvre des solutions pose de nombreuses difficultés à la fois politiques (en raison des diverses interférences politiques, de l'importance des chefs de cantons, etc.) et également, et sans doute surtout, culturelles : elle suppose un travail de fond pour installer l'état local dans les consciences et une certaine représentation du bien public.

Dans le cadre d'une prochaine phase, ce résultat dont les implications dépassent le niveau communal et départemental, doit prévoir une réflexion plus aboutie au sein de l'équipe sur les enjeux et les objectifs des activités qui y sont menées.

Questions, pistes de réflexion

Du lien entre le PDC et la fiscalité communale

Une première confusion doit être travaillée : le PDC recouvre-t-il le développement de la commune en tant qu'institution ? Ou bien désigne-t-il le développement de la commune en tant que communauté de destin ? Ou encore s'agit-il de la commune en tant que territoire au sens de la géographie, en l'occurrence physique et humaine ? Cette confusion a-t-elle été suffisamment prise en compte par les équipes chargées d'animer le processus soutenu par la région Picardie ? La discussion de l'efficacité des résultats en dépend directement. En effet, la fiscalité se met au service du développement de quoi exactement ? Est-elle appelée à financer le fonctionnement de l'administration ? Au quel cas, le raisonnement fiscal sera calibré sur la couverture des besoins de la municipalité. Mais si on envisage davantage, par exemple le financement du PDC, il en va tout autrement. Ce ne sont plus les seules ressources locales qui peuvent suffire et d'autres compétences locales – et plus seulement communales au sein strict – doivent être envisagées et mobilisées. D'autres rôles, d'autres fonctions aussi interviennent, par exemple l'interface entre la commune et les services de l'Etat. Les fonctions de lobbying, via par exemple les députés originaires de la région. Il n'est plus question de fiscalité, mais de stratégie de financement, ce qui est à la fois différent et considérablement plus complexe.

Cette discussion pose la question du fonds de développement local, affecté aux efforts de développement des infrastructures. Sa vocation est le développement local, c'est-à-dire recoupe le PDC. La connexion de ce fonds et de la fiscalité n'est en aucune manière immédiate, ni automatique. Par contre, une telle liaison, sans prendre parti pour l'une ou l'autre option, mérite d'être discutée avec en tête le souci d'articuler les efforts au sein d'une stratégie d'ensemble. C'est ici que le rôle du PDC, et sa construction, sa conception, prend une l'importance cruciale. S'agit-il d'un plan d'investissement pour prendre en main des besoins ? Ou est-il question de stratégies et de vision qui, certes prennent

forme dans des actions concrètes, mais dont le sens n'est donné, en dernier recours qu'à la lumière de telles stratégies ou vision. Et non pas par l'utilité directe de l'investissement. Par exemple, dans cette conception de l'action communale, la pertinence ultime, le sens et l'intérêt d'une école ne relèvent pas du besoin des parents ni davantage de l'éducation des enfants, mais du fait que les autorités communales, avec les populations, ont décidé de mettre la priorité sur le secteur de l'éducation choisi comme moteur du développement local. L'école est la traduction d'une stratégie locale de développement, et pas la réponse à un besoin immédiat ou conjoncturel.

Le même raisonnement s'applique à la fiscalité. S'agit-il seulement de remplir les comptes d'une commune parce qu'un déficit menace le budget ? Ou bien la fiscalité est-elle définie – délibérément donc – comme un instrument au service d'une ligne stratégique ? Il est évident que l'esprit et la logique même de l'animation civique en dépend totalement. D'autre part, mais c'est une question plus complexe, la question du civisme fiscale, comme du civisme tout court, dépend plus largement du contexte historique et culturel dans lequel les populations vivent. Par exemple, le rapport à l'extériorité (la fiscalité induit l'idée qu'on est partie prenante de l'institution qui vous oblige ou vous contraint. Est-ce bien courant dans les arrondissements de Madaoua et de Konni alors même que, dans leurs relations avec les institutions, les populations adoptent régulièrement et classiquement des attitudes, postures et comportements qui relèvent du contournement voire de la ruse, signe précisément d'un rapport à l'extérieur qui positionne ce dernier comme un corps étranger). Ou le rapport au temps (la fiscalité introduit implicitement une logique d'anticipation, et dès lors mobilise le futur comme concept moteur, alors qu'un tel concept n'est justement pas particulièrement actif dans les rationalités de terroir).

Ces quelques remarques suggèrent toute l'épaisseur de la problématique soulevée par ce résultat. A première vue, cela désigne aussi un terrain d'intervention élargi qui ne semble pas couvert actuellement par le programme et qui désigne des domaines de progression important à prendre en considération à l'avenir.

Pour ce résultat, nous proposons les recommandations suivantes :

- **Qu'un travail puisse être réalisé par un acteur extérieur sur la fiscalité et ses enjeux dans la zone. Ce travail pourrait être une des thématiques à retenir pour avancer dans la mise en place de dispositifs de suivi plus fins permettant d'apprécier les évolutions dans les mentalités à ce propos. Ce travail devrait être pensé comme l'animation d'une réflexion interne au consortium IRAM-CIEDEL-RAIL.**
- **la tenue d'ateliers d'information et de sensibilisation sur les enjeux de la mobilisation des ressources financières des communes. Cet atelier est destiné aux autorités régionales, aux responsables de l'administration centrale (ministère de l'intérieur et Ministère des finances) et aux députés nationaux de la région de Tahoua ;**
- **l'appui des maires par les autorités régionales dans la collecte des taxes et impôts.**

4.1.2.4 Résultat 4 : l'appui à la mise en œuvre des infrastructures, équipements et services sous maîtrise d'ouvrage communal

Les activités de ce résultat concernent :

- la gestion, l'entretien et la mise en valeur des infrastructures, aménagements et services ;
- la réhabilitation, la mise en place des infrastructures, des aménagements et des services conformément aux programmations annuelles ;
- la définition et la mise en œuvre d'un dispositif d'appui financier.

Suite aux rencontres des élus lors des CCD, il a été décidé de concentrer les efforts sur la réhabilitation des infrastructures existantes parce que celles-ci se trouvent dans un état de délabrement très avancé.

Le financement des réhabilitations devait être assuré à hauteur de 90% par le fond local de développement mis en place par le programme de coopération et à 10% par les communes. Sur le FDL 2008, il a été retenu la réalisation de 140 actions dont 60 pour le département de Madaoua et 80 actions pour le département de Konni. Celles-ci concernent essentiellement la réhabilitation d'équipements hydrauliques et d'écoles.

Les élus ont aussi unanimement décidé que la réhabilitation des équipements soit conditionnée par la réalisation d'une étude de faisabilité sociale et d'une étude de faisabilité technique. Si l'une ou l'autre des études s'avérait négative, l'équipement concerné était exclu de la liste des équipements retenus.

La réalisation des études qui ont commencé en 2008, ont été conçue selon une démarche cohérente où alternent les réunions en assemblée villageoise et les visites des sites, avec une forte implication des élus.

Bien que la réalisation de ces études demande du temps et mobilise beaucoup d'acteurs (les élus, les villageois, les services techniques etc.), elles ont permis aux élus d'exercer véritablement leur fonction de maître d'ouvrage communal.

La répartition des investissements entre les communes est faite sur la base de critères prédéfinis. Le critère relatif aux taux de recouvrement fiscal a été ajouté en 2009 et ceci pour motiver les communes à faire des efforts dans la collecte des taxes et impôts.

Ce sont les élus membres de la commission développement rurale qui ont piloté la conduite des études de faisabilité sociale et technique. Dans chaque village où ont été programmées des actions, ils tiennent des assemblées villageoises en présence des chefs de villages, des notables, des représentants des organisations villageoises et inter-villageoises (APE, COGES, COSAN, CGPE, groupements féminins).

Les études de faisabilité technique sont conduites par une équipe pluridisciplinaire composée des services techniques déconcentrés (génie civil, hydraulique, commission foncière).

Il est apparu que les services techniques avait du mal à réaliser des faisabilités techniques fiables parce qu'étant plus habitués à l'implantation de nouveaux équipements qu'à la réalisation de réhabilitation. Beaucoup d'équipements jugés techniquement réalisables par ces services n'ont pu être réhabilités à cause des erreurs d'estimation.

Carence des services techniques de l'Etat en matière de réhabilitation

Effectivement les services techniques nigériens ont des insuffisances dans la conduite de réhabilitation d'infrastructure parce qu'ils ne disposent pas d'expérience dans le domaine. Ils sont plus habitués à construire de nouvelles infrastructures qu'à entretenir les anciennes. Comme évoqué plus haut, au Niger, l'entretien du bien commun pose toujours problème.

L'Etat ne s'est jamais soucié de mener une campagne de réhabilitation des classes et autres infrastructures en utilisant ses services.

Question et piste de réflexion

*Cette carence est particulièrement importante à relever dans la mesure où elle illustre de manière manifeste le "défaut"⁹ de **culture de la maintenance** et, plus fondamentalement, la question délicate du rapport à l'objet qui est à son fondement. En effet, quelle conception les populations se font-elles des objets, de leurs "choses" ? Quels rapports établissent-elles avec eux ? La question est complexe. D'abord on se demandera si elles se sentent maîtres ou non de l'objet, ou de la "chose" qui vient d'ailleurs ? Sinon, le réflexe le plus courant est de se dire, que la chose de l'autre lui revient", ce qui veut dire à la limite qu'on ne doit pas y toucher sous peine de brouiller la relation avec ces autres qui ont apporté la chose. C'est toute la question de l'appropriation qui est en jeu ici. Pas seulement l'appropriation technique (comment ça marche ?), ni simplement formelle (ils disent que c'est nous les propriétaires), mais l'appropriation au sens psychoaffectif (cette chose, même si elle est venue de dehors, c'est non seulement "à nous" mais c'est dorénavant "nous-mêmes" et "de nous").*

L'appropriation est donc processuelle, ce n'est pas l'affaire d'une sensibilisation, d'un simple transfert d'information ("Les amis, c'est vous maintenant les patrons de la chose"), c'est une double construction, celle d'une reconnaissance (je me vois dans la chose) et celle du sentiment de ce que la "chose" reçue devient partie constituante de soi-même. Un franchissement délicat car au Niger, au moins dans les régions concernées, l'appropriation est de l'ordre de l'héritage (ce que je reçois des "miens") et non pas, en tout cas pas couramment, de l'ordre du construit au sens d'une prise de pouvoir – une emprise au sens complet du terme – sur la chose qui vient de dehors et qui devient sienne, qui rentre dans le patrimoine, dans ce qui est de l'ordre de "l'héritable" précisément. Il va sans dire que ces quelques remarques soulèvent en pratique de nombreuses questions. Notamment sur la conduite du programme. Et le travail d'accompagnement qui est appelé à construire, ou au moins à jeter les bases, d'un tel processus d'appropriation. Même si l'on est conscient de la difficulté de l'entreprise et notamment du caractère largement répandu d'un mauvais entretien, de difficultés de maintenance, dans bien des sociétés, ce travail ne peut échapper à une réflexion de fond.

A cette difficulté, s'est ajoutée la réticence des agents des services déconcentrés à prendre part aux missions de faisabilité technique sans une prise en charge des communes. Ces contraintes ont engendré des retards importants dans la réalisation des investissements sur FDL 2008.

Dès que les investigations confirment la faisabilité sociale et technique, un dossier est monté pour chaque équipement. Les dossiers ont été ensuite présentés au conseil d'administration du FDL en août 2008 qui a vérifié leur conformité par rapport à un certain nombre de critères : existence de la délibération de la commune, conformité au PDC et aux orientations du programme de coopération, conformité du coût aux normes en vigueur, libération par la commune du cofinancement de 10%.

Une fois que les dossiers sont retenus par le comité de gestion, les équipes EAC appuient les services techniques dans l'élaboration des dossiers d'appels d'offres et ceci conformément aux procédures du fonds de développement local. Les commissions de marché mises en place dans les communes procèdent au dépouillement et à l'attribution des marchés.

Après la signature des contrats, les travaux ont été lancés dans toutes les communes.

La réalisation de ces travaux ne s'est pas passée sans difficultés. En plus des difficultés déjà évoqués, les entreprises recrutées localement n'avaient pas l'expertise requise ou manquaient de sérieux dans la conduite des travaux. Globalement, les résultats des travaux

⁹- Le terme "défaut" (au sens de "manque") est évidemment toujours délicat à utiliser quand un acteur venu d'ailleurs observe les autres d'ici. En disant qu'il y a un manque, il dit simplement que, là-bas, les gens ne sont pas les mêmes que chez lui. Et il risque de suggérer que cette différence est un problème. On le devine, on marche ici sur le fil du rasoir... D'où les guillemets qui indiquent que ce "défaut" le deviendra si les acteurs le reprennent à leur compte, de leur point de vue.

ont été très décevants, ce qui a amené le programme à étudier d'autres alternatives pour sortir de l'impasse.

Lors du comité conjoint d'avril 2009, tirant les leçons des échecs de l'exercice 2008, les élus ont décidé que les études de faisabilité technique seront assurées par des prestataires privés identifiés par les communes. Les STD assureront le suivi et des prestataires externes s'occuperont du contrôle.

De même, la réalisation des études techniques devra être prise en charge par la commune. Après discussions, la Picardie a accepté de prendre en charge 20% des coûts inhérents à la réalisation des études techniques.

Les communes du département de Madaoua qui avait déjà des difficultés de mobilisation des ressources financières se sont trouvées dans l'incapacité de mobiliser les sommes demandées.

Les études de faisabilité technique réalisées par des prestataires locaux se sont une fois avérées de très mauvaise qualité. Pour remédier au problème, le comité conjoint de février 2010 a décidé que celles-ci seront prochainement réalisées par des prestataires professionnels de niveau national.

Avant le démarrage des activités de réhabilitation d'une infrastructure, son comité de gestion est redynamisé à travers la formation de ses membres. Dans le cas où il n'existe pas de comité, les équipes appuient sa création. Les membres du comité participent au suivi et à la réception des travaux.

4.2. Visites d'infrastructures et entretiens avec les membres de comités de gestion

La réhabilitation de l'école primaire de Galma sédentaire

Devant l'état très dégradé des classes de l'école primaire sédentaire de Galma, le directeur s'est adressé aux parents d'élèves à travers le COGES pour demander une réhabilitation des classes. Le COGES a à son tour saisi le conseil municipal pour lui soumettre la requête. Avec l'appui du PKM, la réhabilitation des cinq (5) classes de l'école sera inscrite sur la programmation du FDL 2008. Les études de faisabilité sociale et technique ont conclu à la faisabilité des quatre (4) classes. L'état de dégradation de la cinquième est très avancé et sa réhabilitation n'est pas envisageable.

En rapport avec le conseil municipal, un appel d'offres est lancé pour la réhabilitation des classes. Le marché est attribué à une entreprise qui se charge de la réalisation des travaux. Les travaux ont été réalisés avec un léger retard et furent réceptionnés par un comité composé du conseil municipal et du COGES.

C'est le COGES qui s'occupe de l'entretien des classes réhabilitées et ceci grâce aux cotisations des membres.

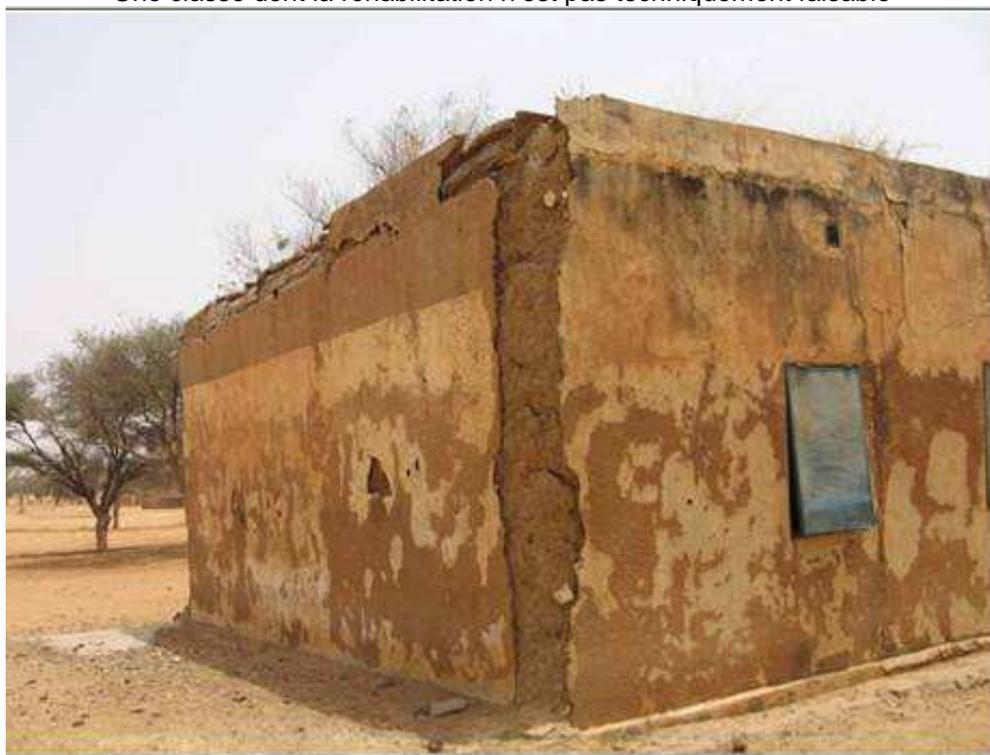
Avant la réhabilitation, les plafonds délabrés des classes ont été occupés par les chauves souris. L'odeur nauséabonde qui se dégageait des classes ne motivait pas leur fréquentation par les élèves et les enseignants. Les taux de fréquentation de ces classes étaient faibles.

Selon les membres du comité, la réhabilitation des classes de Galma a contribué à améliorer de façon significative les conditions d'études des élèves et de travail des enseignants. Les taux de fréquentation ont augmenté.

Une des classes réhabilitée à Galma



Une classe dont la réhabilitation n'est pas techniquement faisable



Question et Pistes et réflexions pour développer le PKM

Le travail de réhabilitation est une étape importante. Mais une question surgit aussitôt : comment les dégâts se sont faits ? Comment ces "odeurs nauséabondes" en viennent à prendre place dans les classes ? Après tout, les odeurs, ça ne vient pas tout seul, elles ont une histoire derrière elle... l'histoire de ceux et celles qui les ont produites. Plus précisément, quelle est l'histoire de la dégradation et comment les gens y ont contribué, à leur insu sans doute mais avec une efficacité remarquable tout de même au point de devoir mobiliser un programme étranger ? Quelle problématique cette dégradation met-elle en évidence ? Comprendre comment la dégradation "fonctionne" n'est pas un détail. Car si on ne comprend pas ce phénomène, on risque bien de tout reprendre à zéro dans 3 ou 5 années.

Il nous semble que la valeur ajoutée d'un tel programme n'est pas dans la réhabilitation mais dans l'usage de la réhabilitation : comment, tout en réhabilitant, les populations découvrent-elles leur action dégradante, leur contribution à la dégradation, comment elles aident les éléments de la Nature à bien dégrader, durablement même au point d'anéantir une des 5 classes ? Comment directement (des gestes, des pratiques, des comportements,...) ? Comment indirectement (des postures, des pratiques qui devraient être là, des choses qui devraient "se" faire mais qui ne sont pas là, qui justement ne "se" font pas) ? C'est avec de telles questions que le vrai travail commence et que l'ingénierie civile cède le relais à l'ingénierie socioculturelle sans laquelle la première travaille à perte. Ce genre de questions est essentiel.

La seconde photo montre la classe non réhabilitable. Sans doute. Pourtant, à bien y regarder, ce bâtiment est à l'image de beaucoup d'autres dans les villages de région. Les classes à réhabiliter sont, en réalité, à l'image du bâti populaire. Particulièrement cette cinquième présentée comme "non réhabilitable". C'est important de noter ce point car cela oblige à se demander pourquoi les gens en viendraient-ils à prendre "mieux" soin des ouvrages collectifs que de leur propre maison ? Cela pose aussi la question des choix techniques. Les nouveaux bâtiments sont à l'image du "bâti" exogène, ils véhiculent tout un cortège de représentations qui disent tous la même chose "ces choses-là, ça vient d'ailleurs, ça n'est possible qu'avec "l'argent des autres". Nous renvoyons aux réflexions sur l'appropriation ci-dessus. Le PKM ne devrait-il pas réfléchir sur les choix techniques qu'il promeut ? Les choix architecturaux ne découragent-ils pas intrinsèquement, par leurs structures mêmes, par les représentations qu'ils véhiculent ? Par exemple, ne signent-ils pas de facto dans les mentalités la perspective que ce bâtiment là, « *ça vient d'ailleurs, c'est pas pour nous, on ne voit pas comment nous-mêmes agir sur sa préservation...* »¹⁰

Au cours de l'année 2000, Jean Pierre Olivier de Sardan et Abdoua Elhadji Dagobi ont réalisé pour le compte du LASDEL¹¹ une étude socio-anthropologique sur la gestion des infrastructures hydrauliques par les communautés à travers les comités de gestion. La question centrale posée par cette étude est la suivante : « la gestion communautaire sert-elle l'intérêt public ? ». Cette étude a conclu à une absence de culture de « bien public » au Niger. Malgré l'existence de comités de gestion, les recettes issues de la vente de l'eau sont accaparées par les chefs traditionnels ou leurs proches. Très souvent, les recettes sont

¹⁰ - Le phénomène se pose dans les banlieues en Europe du Nord. Les gens n'ont pas de difficulté à bricoler des réparations et même à faire de belles réalisations de réhabilitation pour des maisons unifamiliales. Mais les mêmes populations se sentent démunies ou même "dépassées" quand elles se retrouvent dans des immeubles à étages qui incorporent un autre référentiel technologique dont elles ont le sentiment de ne pas être à la hauteur (comment remplacer une tuyauterie d'égouttage dans un immeuble de 10 étages ? La question ne se pose pas si c'est une maison unifamiliale, on va au magasin de bricolage le plus proche et on "se débrouille", souvent avec succès et inventivité).

¹¹ Jean Pierre Olivier de Sardan et Abdoua Elhadji Dagobi, « la gestion communautaire sert-elle l'intérêt public : le cas de l'hydraulique villageoise au Niger. Editions Karthala, 214 p, année 2000.

détournées et en cas de pannes ou de dégradation de l'infrastructure hydraulique, celle-ci est tout simplement abandonnée.

La situation est plus grave pour des infrastructures éducatives qui ne génèrent pas de ressources financières. Ces types d'infrastructures n'attirent pas la convoitise des villageois qui les laissent à leur propre sort. Devant l'état de délabrement des classes, le Ministère de l'Education Nationale avec l'appui des partenaires au développement a créé dans tous les villages disposant d'école des comités de gestion appelé « COGES ». Généralement, ces comités ne fonctionnent que lorsqu'ils bénéficient de l'appui d'un partenaire.

La problématique de l'entretien des infrastructures scolaires pose aussi la question de l'utilité de l'école pour les villageois. Devant l'échec de l'école publique nigérienne, de nombreuses familles du milieu rural préfèrent envoyer leurs enfants au champ ou à la limite à l'école coranique. C'est donc tout à fait normal que ces villageois laissent les infrastructures scolaires se dégrader sans réagir parce qu'ils les considèrent inutiles.

Dans le cas du village de Galma sédentaire, les villageois savent très bien que les chauves souris ont colonisé les plafonds des classes. En dépit, de l'interpellation répétée du chef du village et des membres du COGES par le Directeur de l'école, aucune action n'a été engagée pour solutionner le problème.

La réhabilitation du puits du village de Tounga Makoki (commune de Tsernaoua)

Lors de la visite du puits, nous avons trouvé sur place plus d'une centaine de femmes dont les trois quart sont des jeunes filles en train de puiser de l'eau. Ceci démontre si besoin est de l'utilité de cette infrastructure dans l'amélioration des conditions de vie des villageois.



Jeunes filles du village de Tounga Makoki à la recherche d'eau

Puits réhabilité de Tounga Makoki



Le puits de Tounga Makoki fut foncé en 1970 par l'Etat du Niger (OFEDS). Selon les membres du comité de gestion que nous avons interviewé, le puits était ensablé avant même l'installation des élus en 2004. Seul le second puits du village était utilisé mais son eau ne suffisait pas pour satisfaire les besoins des villageois. Suite à une réunion convoquée par le chef de villages, les habitants ont décidé de cotiser de l'argent pour surcreuser le puits ensablé.

Avec l'argent collecté, les villageois ont recruté un puisatier qui après deux jours de travail a fui les lieux. Avec l'installation du conseil municipal de Tsernaoua, les villageois ont demandé aux élus de les aider à solutionner le problème d'eau que connaît le village. La réhabilitation du puits fut programmée sur le FDL 2008.

Le marché est attribué à un tâcheron qui désensabla le puits et construisit un mur de protection tout autour.

Le comité de gestion s'occupe de l'entretien et de l'hygiène autour du puits. Selon les villageois, l'eau du puits est abondante et de meilleure qualité.

Cet exemple montre que les communautés sont capables de prendre des initiatives et que de telles initiatives peuvent rencontrer les actions engagées par les communes. Sans doute est-ce à cet endroit que les communes font synergie et découvrent une pertinence qu'elles ne s'imaginaient peut-être pas. Cela dit, il ne faut évidemment pas réduire la capacité d'intervention des communes à l'appui de telles initiatives "déjà engagées". Il faut aussi que les communes puissent "avoir une tête au-dessus", et donc penser plus loin. D'où l'importance de la vision et de stratégies de référence à l'appui des communes pour ne pas tomber d'une dérive à l'autre. La première est celle de la commune qui décide elle-même de tout ce qu'il faut faire, la seconde dérive est celle d'une commune qui "colle" aux demandes et initiatives locales jusqu'à s'y enfermer. Les deux dérives mènent à l'impasse et tout l'art consiste de les dépasser par un surcroît de travail prospectif (demain, on veut quoi ?) et stratégique (quelles priorités).

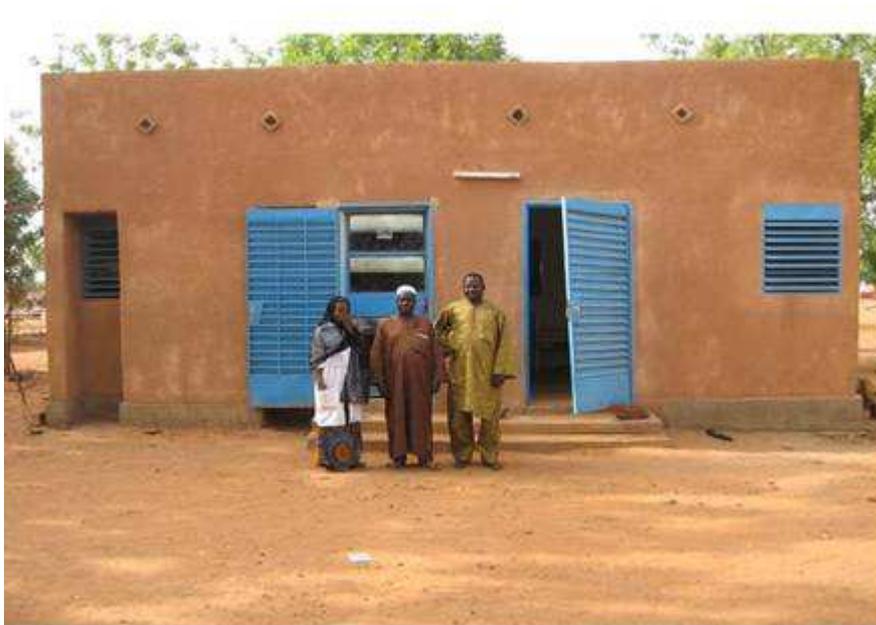
Construction d'une salle d'observation au CSI de Tsernaoua

Le chef lieu de la commune rurale de Tsernaoua dispose d'un seul Centre de Santé Intégré de type I, c'est-à-dire dépourvu de maternité. En dépit de ce statut, quelques femmes viennent accoucher au centre CSI et au moment de leur séjour elles sont mises en observation dans une petite salle. A cause du manque d'infrastructure, la plupart des femmes du village et des villages environnant accouchent à domicile. Devant l'ampleur que prenait ce phénomène, les agents de santé et les membres du comité de gestion du CSI ont posé le problème à la mairie.

La construction d'une salle d'observation est inscrite sur le FDL 2008. La salle a été construite conformément aux procédures en vigueur. Le comité de gestion a participé au suivi et à la réception des travaux.

Depuis la mise en service de la salle d'observation, la fréquentation du CSI par les femmes enceintes a beaucoup augmenté. Il en est de même pour le nombre de femmes qui accouchent au CSI. Au cours du mois de d'avril, le CSI a enregistré 29 naissances. Le centre ne dispose pas de sage femme. Ce sont les deux infirmières du centre qui jouent la fonction de matrone.

Salle d'observation du CSI de Tsernaoua



Les classes de Galma sédentaire, le puits de Tounga Makoki et le CSI de Tsernaoua ne sont que des exemples parmi tant d'autres investissements réalisés par le programme au bénéfice des populations. De l'avis même des bénéficiaires notamment les habitants et les élus, ces infrastructures ont beaucoup contribué à l'amélioration de leurs conditions de vie. Mais ont-elles pour autant contribué à transformer le rapport que ces populations entretiennent avec de telles infrastructures ? Ou se contentent-elles ne noter la différence sur le même ton que celui ou celle qui constate que cette année les pluies sont bonnes... ? Car c'est là, à notre avis, que tout l'enjeu – et une grande partie de la pertinence du PKM – se déploie : quelles transformations socio-structurelles les interventions du PKM contribuent-elles en définitive ?

Questions/Piste : Quelles transformations socioculturelles les infrastructures réhabilitées ont-elles engendrées ??

Pour parler de transformations socioculturelles générées par les infrastructures, il fallait réaliser des enquêtes ménages, ce qui n'a pas été fait pendant l'évaluation. Toutefois suite aux échanges engagés avec les membres des comités de gestion et quelques utilisateurs nous sommes à mesure de donner les réponses qui suivent.

Concernant les puits

Nous avons vu que dans la zone du PKM, le manque d'eau est une contrainte de taille pour les ménages. Les femmes passent beaucoup de temps sur l'unique puits du village qui parfois ne supporte pas la pression humaine et animale et tarit à certains moments de la journée.

Le fait de remettre en état un puits ensablé comme ce fut le cas à Makoki est très important pour les villageois et particulièrement les femmes. Dans le cas de ce village, les populations n'ont pas attendu une intervention extérieure pour agir. Elles ont cotisé de l'argent et ont recruté un puisatier qui n'a pas pu régler le problème. En discutant avec les membres du comité, nous avons compris que les villageois avaient souffert du manque de fonctionnement du puits et de ce fait ils ne vont plus le regarder se dégrader sans rien faire. Le comité de gestion est fonctionnel et s'occupe de l'hygiène et de l'assainissement du puits.

Presque tous les maires interviewés ont évoqué les difficultés de collaboration qu'ils avaient eues avec les services techniques déconcentrés dont les agents refusaient systématiquement de prendre part aux activités du programme s'ils n'étaient pas financièrement pris en charge par les communes.

Etant confrontées à des difficultés financières, les communes n'ont pas les moyens suffisants pour assurer la prise en charge des agents des STD. Notons toutefois que le volet environnement du programme prend en charge les frais de mission des agents du génie rural et de ceux du service de l'environnement. Cette situation est mal perçue par les agents des autres secteurs auxquels le programme refuse une prise en charge.

En conclusion, on constate qu'en dépit des difficultés diverses auxquelles l'équipe du programme et les élus ont été confrontés dans la mise en œuvre des actions, des acquis importants sont obtenus sur le plan matériel. Au total, quatre vingt douze équipements ou infrastructures ont été réhabilités. Nous verrons plus loin dans quelle mesure ces réalisations ont aussi participé à des changements *immatériels*, par exemple dans le fonctionnement social ou politique des sociétés locales.

Les visites des sites et les échanges avec les populations bénéficiaires ont montré que ces investissements effectués dans le domaine de l'eau, de la santé et de l'école sont d'une très grande utilité pour les populations. Contrairement aux pratiques d'avant le démarrage du programme, les élus se sont mis dans *le corps* et *l'esprit* de la maîtrise d'ouvrage communale. Ils se sentent plus directement concernés par les problèmes de ceux qui leurs ont accordés leur suffrage. Les habitants quant à eux, se sentent davantage responsables des infrastructures et équipements mis à leur disposition par les communes à travers les interventions du programme. Ils participent plus volontairement à leur entretien. Ils font également plus confiance à leurs élus parce que ceux-ci ont fait siennes, leurs difficultés quotidiennes. Toutefois, il reste encore un long chemin pour que ces tendances sans doute encore conjoncturelles deviennent véritablement structurelles.

Pour ce résultat nous suggérons les recommandations suivantes :

- **Poursuivre les actions de formation et de suivi des comités de gestion des infrastructures ;**
- **Poursuivre les actions de réhabilitation et de construction d'infrastructures ;**
- **Mener des campagnes de sensibilisation auprès des autorités régionales et des responsables des administrations centrales afin de trouver une solution au boycott des activités par les agents des STD.**

Questions, pistes de réflexion

La relation avec les STD méritent un surcroît de réflexion. On ne peut pas se contenter d'enregistrer leur refus de coopérer. Car après le PKM, les populations et leurs élus seront de toute manière de nouveau replongés dans le même cadre relationnel. Un défi important, auquel le PKM pourrait s'attaquer, se situe sans doute à cet endroit. Comment, avec les moyens du bord d'aujourd'hui, faire un pas dans le sens de mieux articuler ces deux univers apparemment si distants aujourd'hui ?

Ce problème a une dimension nationale qui dépasse le niveau local et communal et pose le problème redéfinition du rôle des services de l'Etat dans la décentralisation, de la mise en place d'une véritable politique de déconcentration qui n'existe pas à ce jour au Niger

3.1.2.5 Résultat 5 : Les échanges d'expériences de développement entre les acteurs de Konni, Madaoua et de Picardie sont développés

Les activités programmées sur ce résultat sont :

- favoriser les échanges de savoir-faire entre élus et professionnels en identifiant les savoir-faire utiles et disponibles et en organisant leur mise à disposition dans les deux territoires ;
- favoriser l'émergence et améliorer la qualité des projets de coopération associatifs en identifiant les initiatives locales pertinentes et en appuyant les différentes formes d'échanges en relation avec les besoins de développement des territoires ;
- capitaliser les expériences notamment par la réalisation d'un film diachronique permettant de suivre l'évolution de la coopération en début, milieu et fin de première phase.

Bien que les élus nigériens aient bien perçu l'utilité des échanges entre acteurs picards et acteurs de leurs territoires, ils avaient une idée floue de ce que pourrait être la nature des échanges avec ces acteurs. Du côté picard aussi les élus se posent aussi des questions sur l'intérêt d'une telle coopération dans un contexte où les ressources destinées à l'aide se raréfient.

L'organisation d'une journée de travail au mois de novembre 2008 en direction des élus locaux et des techniciens territoriaux a permis de les informer sur la coopération Niger-Picardie et de les inciter à mobiliser leurs intérêts et leurs compétences en direction du Niger.

Au cours de l'année 2009, des échanges d'expériences ont eu lieu avec l'association Caméléon qui voulait construire un CSI dans le village nomade de Zourmidé. Grâce à l'appui du programme, l'étude de faisabilité a conclu au manque de pertinence du projet. Finalement il a été décidé de construire le CSI dans le village de Jayaou situé à 2 km de Zourmidé.

Des membres du lycée technique Jean Baptiste de Corot de Beauvais se sont rendus à Madaoua et ceci dans le cadre des relations de partenariat que leur école entretient avec le Centre de formation en Développement Communautaire (CFDC) de Madaoua. Suite à cette

rencontre, une association dénommée Association Défi pour le Sahel a été créée. Grâce à cette coopération quelques appuis en matériel et fournitures ont été apporté au CFDC.

Il y a également eu des échanges entre la commune de Galma et l'association Visa Santé qui projette de construire un CSI à Galma.

A travers la réalisation de ces activités, les objectifs de ce résultat sont loin d'être atteints. Les échanges jusqu'alors menés sont classiques et relève du domaine de l'aide au développement. Dans le cadre de ce programme, il s'agissait plutôt d'identifier les initiatives locales pertinentes en relation avec les besoins de développement des deux territoires.

Ici la question de fond sur laquelle l'équipe du projet devrait poursuivre la réflexion est la suivante : « Qu'est-ce que les communes du Nord peuvent-elles tirer des relations de coopération qu'elles entretiennent avec les communes du Sud ? ». Cette question pose toute la problématique de la mise en œuvre du principe de réciprocité, généreux dans les mots mais difficiles à construire dans les faits.

Au cours de l'évaluation, la question relative au principe de réciprocité a été posée aux anciens maires et à des habitants des communes. Les réponses sont diverses et variées. Pour certains, les communes du Sud sont très pauvres et de ce fait, ne peuvent rien apporter à leurs partenaires du Nord. Pour d'autres, il existe de nombreux domaines de coopération possible. Le domaine culturel avec la valorisation des traditions et fêtes locales, peut être prospecté. Mais en se méfiant des dérives "folkloristes". Pour d'autres, la zone de Konni-Madaoua regorge de potentialités agricoles et de savoir-faire locaux. Cette région est mondialement connue grâce à la production de l'oignon de Galmi. Des initiatives peuvent être développées par des promoteurs des deux territoires dans ce domaine. Outre l'oignon, d'autres filières notamment le sésame, la gomme arabique provenant des sites de récupération des terres, peuvent être également développée.

En pratique, il faut pouvoir s'extraire de la logique asymétrique : eux, au Niger, les malheureux (les victimes ?), nous, en France, les heureux (les sauveurs ?). Comment aller au-delà du folklore et de l'exotisme ? Quelle "communalité" (c'est-à-dire quelles préoccupations communes) créer entre la Picardie et les régions de Madaoua et de Konni ? La question de la maintenance peut être un « commun ». En Picardie bien des maisons se dégradent, bien des complexes en copropriété privées sont de véritables poudrières sociales. Derrière cette question, celle du rapport au bien commun, à la délivrance de services, à la privatisation. Comment ces questions peuvent-elle faire sens des deux cotés ? En quoi le détour par le Sud permet-il de faire prendre conscience de nos propres incapacités à construire l'avenir de manière plus sereine ?

Pour ce résultat, nous proposons la recommandation suivante :

- Réaliser une étude d'opportunité qui aura pour but d'identifier les potentialités et atouts des territoires de Konni-Madaoua et de la région Picardie susceptibles d'être valorisés dans le cadre de la coopération décentralisées.

4.3. Le programme sectoriel « environnement »

C'est au cours de l'élaboration des diagnostics communaux que la nécessité d'engager des actions de lutte contre la désertification est apparue. L'idée a été murie et consolidée lors des échanges conjoints entre la Picardie et les communes de Konni-Madaoua.

Les deux parties ont décidé en juin 2008 d'initier des actions complémentaires centrées sur la lutte contre la désertification et la gestion des ressources naturelles.

En effet, le volet Environnement est une réponse concrète aux problèmes environnementaux qui se posent dans la zone d'intervention du programme. Ce sont entre autres : la dégradation des plateaux et versants, la glacification des terres, le ravinement, l'ensablement des terres et des mares, l'envahissement des mares par les mauvaises herbes etc.

Une équipe constituée de quatre agents (le coordonnateur et un technicien basé à Konni, deux techniciens basés à Madaoua), a été installée en octobre 2008 pour conduire les activités. Cette équipe est appuyée par des missions ponctuelles du groupement (Iram-ciedel).

Plusieurs missions d'appui-conseil ont été déployées par le groupement pour accompagner le démarrage des travaux et mais également pour suivre et évaluer les activités.

Les études d'identification des actions LCD/GRN ont retenu deux axes d'intervention pour ce programme sectoriel. Il s'agit de :

- Axe 1: conduite d'une démarche raisonnée de planification des actions de GRN/LCD au niveau communal avec élaboration des Schémas directeurs et de stratégies de long terme pour orienter le devenir des espaces concernés;
- AXE 2: réalisation d'actions pilotes de protection et de réhabilitation des ressources locales sur des sites sélectionnés à traiter

Pour créer une harmonie entre les actions du programme structurant et du programme sectoriel, ces axes ont été intégrés dans le cadre logique.

Les actions LCD/GRN ont été mise en œuvre au cours des années 2009 et 2010.

4.3.1. La conduite d'une démarche raisonnée de planification des actions de GRN/LCD

Concernant l'axe 1, les activités ont concerné essentiellement la localisation et la caractérisation des sites prioritaires, le recueil d'expériences de gestion communale des ressources naturelles dans d'autres régions du Niger, et la mise en place des compétences et des outils cartographiques.

En outre, lors de la première réunion de planification des actions du volet environnement du programme PKM en février 2008, la commune de Allela a manifesté son souhait d'étudier la mise en place d'une forêt communale. Le processus a connu depuis lors une évolution. Un cadre de concertation communal est mis en place pour piloter l'élaboration du schéma d'aménagement forestier d'Allela. Le programme a, effectuée une caractérisation des marchés ruraux de bois qui existe dans la commune, et réalisé une cartographie des formations ligneuses et des zones de prélèvement de bois de chauffe. Dans la perspective

de création du marché rural de bois de Alléla, le programme a organisé au profil des membres du cadre de concertation un voyage d'étude à Torodi.

La stratégie de mise en œuvre des actions a été murement réfléchi avec les élus locaux et les populations. Elle se base sur un certains nombres de principes qui peuvent être résumés comme suit :

- une démarche globale de protection et de conservation des ressources naturelles ;
- une approche communautaire et participative guidée par un souci de pérennisation des actions et de sécurisation foncière ;
- le choix des villages disposant d'un comité de gestion fonctionnel ;
- l'action doit un levier économique (cash for work) ;
- la conduite d'une instruction de faisabilité sociale et économique de toute action retenue avant sa réalisation.

S'agissant de l'axe 2, un processus d'identification d'enjeux et d'interventions prioritaires a été mené avec les communes. A l'issue de ce processus, quatre thèmes ont été retenus et concernaient : la récupération des terres dégradées (plateaux versants et terres de glaci) et l'aménagement des mares (contrôle de l'enherbement et empoissonnement). Les études de faisabilité sociale et technique des dossiers des villages proposés par les communes ont débouché sur un programme d'actions dont les activités ont démarré au mois de mai 2009 sur 31 sites sélectionnés.

La démarche a mis l'accent sur la mise en œuvre d'outils d'animation, de représentation graphique et d'analyse des problématiques. Un effort particulier est engagé en début de programme pour le développement des outils cartographiques produits à partir d'un logiciel SIG (Mapinfo). Ces outils ont aidé dans l'identification des ressources locales, dans la prise de décision par les élus lors des séances de planification avec les différentes communautés et enfin dans le suivi des activités. Egalement, pour renforcer la cohérence des interventions entre les deux sous-programmes, l'équipe d'appui-conseil en environnement est par ailleurs associée aux travaux de révision et d'élaboration des PDC des communes.

Au cours de l'année 2010, il a été arrêté d'élargir les activités à de nouveaux sites et d'étendre les superficies traitées sur les sites ayant eu des résultats jugés satisfaisants en 2009, soit 46 sites concernés dont 30 pour le traitement des plateaux et versants, 13 pour le traitement des glaci et 3 pour la lutte contre l'enherbement des mares.

Le tableau ci-dessus donne les résultats des travaux CES-DRS réalisés dans les 12communes.

Département	Superficie traitée (Ha)		Nombre de plants plantés	
	2009	2010	2009	2010
Madaoua	340	710	36 000	180 982
Konni	214	260	14 400	49 408
Total	554	970	50 400	230 390
	1 524		280 790	

Globalement, les activités CES-DRS ont été favorablement accueillies par les villageois notamment par les populations les plus vulnérables. Lors de notre passage sur quelques sites (Tambaye et Doundayé), nous avons perçu un véritable engouement pour ces activités. En effet, le volet Environnement est une réponse concrète aux problèmes environnementaux et de sécurité alimentaire qui se posent dans la zone d'intervention du programme.

En dépit de sa réussite au plan social et écologique, quelques difficultés pour lesquelles des solutions durables doivent être trouvées ont été rencontrées au cours de la mise en œuvre du programme. Ces difficultés sont à la fois d'ordre technique et social.

4.3.3. Des difficultés dans la maîtrise technique des ouvrages

3.3.3.1. Les problèmes techniques

Des problèmes techniques ont été constatés dans l'installation et le dimensionnement des ouvrages notamment en ce qui concerne les banquettes.

Dans le cadre de la mise en œuvre des actions CES-DRS du Programme Spéciale du Président de la République, des ouvrages types avec des dimensionnements pré-établis ont été retenus. Des consignes venant de la Présidence de la République ont été données aux responsables de l'environnement pour confectionner dans les différentes localités du pays les mêmes types d'ouvrage.

Concernant les banquettes, les dimensions proposées sont assez larges (entre 60 et 80 m) et ne sont pas adaptées aux caractéristiques des terrains de la zone du programme.

Il semblerait que ces normes ont été utilisées avec succès par les services de l'environnement dans les environs de Niamey où les pentes des plateaux sont faibles et homogènes.

A Manseyka, à Satchi et sur de d'autres sites de la zone du programme, il s'est avéré que le standard technique utilisé lors de la confection des banquettes (qui respecte d'ailleurs les consignes du Programme Spécial) n'a pas manqué de poser des difficultés d'adaptation. Sur ces sites, la toposéquence présente des déformations liée la présence de pentes plus élevées et de buttes. La mauvaise adaptation des ouvrages au milieu a eu des conséquences négatives sur les ouvrages et les milieux environnant. Par exemple, sur certains sites, on a constaté la cassure des bourrelets des banquettes à cause de l'inadaptation du relief et de la structure des sols (sablo-limoneux).

Lors de la mission d'évaluation, nous nous sommes approchés des services centraux de l'environnement de Niamey pour nous renseigner sur l'existence ou non de ces consignes en dépit du changement de régime.

Selon ces services, les consignes étaient que verbales mais pas écrites. Il n'existe à ce jour, aucun document administratif du Ministère de l'Environnement qui oblige les localités des différentes régions du Niger à privilégier tel ouvrage ou technique par rapport à tel autre. Ce sont essentiellement les caractéristiques du relief et la nature des sols qui sont sensé guider l'implantation des ouvrages CES-DRS.

Les agents du volet environnement du programme PKM peuvent sans aucune inquiétude choisir les ouvrages à réaliser en fonction des caractéristiques du terrain tel cela a été vulgarisé au cours des années antérieures par l'ancien programme PRSAA.

Il faut aussi noter que de nombreux travaux de recherche et d'évaluation des actions CES-DRS¹² s'interrogent sur le bien fondé des aménagements tels que les demi-lunes forestières ou agricole à cause des dégradations qu'elles peuvent causer dans certains milieux écologique comme les brousses tigrées et les brousses mixtes.

¹² François ACHARD, « appui à la mise en place des transects de suivi environnemental à ONSOLO – Premiers enseignements tirés des observations réalisées dans le cadre du dispositif de suivi environnemental (biomasse et biodiversité) en 2003 ». PAFN-CIRAD, 2003.

Les actions CES-DRS peuvent être poursuivies conformément aux normes techniques décrites par l'ex programme PRSAA tout en tenant compte des expériences des programmes du Ministère de l'Environnement à l'image du PAFN.

Il est important que les responsables du programme PKM se mettent en relation avec les services centraux de l'environnement à travers des réunions périodiques pour s'informer sur les résultats des recherches mais également pour élaborer un programme de renforcement des capacités du personnel du volet environnement et des agents des STD. Ces formations devraient leur permettre de remettre à jour leur connaissance et de maîtriser des bonnes pratiques capitalisées et appropriées grâce à la mise en œuvre d'anciens programmes.

4.3.3.2. Les actions individuelles de traitement des terres dégradées négligées

Toutes les actions CES-DRS mis en œuvre dans le cadre des activités du volet environnement ont été installées sur des espaces communautaires et à travers une approche communautaire.

Le programme a totalement négligé dans sa démarche de mise en œuvre les actions individuelles. Des paysans bien formés sur la réalisation de certaines techniques de récupération des terres dégradées appartenant au répertoire des ouvrages CES-DRS peuvent très bien appropriés ces techniques et les appliquer durablement dans leurs propres champs.

Des enseignements doivent être tirés de l'évaluation post-projet du PURNKO¹³, Une évaluation conduite deux ans après la fermeture du projet a montré que les comités de gestion mis en place et qui avaient pourtant bien fonctionné au moment de l'existence physique du projet se sont disloqués. Les villageois ont totalement abandonné les ouvrages communautaires (tranchées, banquettes) confectionnés sur les parties dégradées des plateaux latéritiques. Par contre, les villageois se sont bien appropriés de certaines actions CES-DRS et de régénération naturelle comme le Zai¹⁴, les cordons pierreux, les défrichements améliorés, l'empaillage etc. Même après le projet, ils ont continué à réaliser ces actions dans leur propre champ.

Les expériences du Projet PASP¹⁵ dans la région de Tillabéri confirment cette tendance des paysans à approprier et pérenniser des ouvrages faciles à réaliser et dont les impacts sur l'augmentation de la fertilité des sols et des rendements sont immédiats.

Nous recommandons au programme l'élargissement ses interventions à des ouvrages et à des techniques de protection et de régénération des sols que les exploitants peuvent facilement approprier et démultiplier dans leurs champs.

Ces actions doivent venir en appui aux actions communautaires engagées avec succès par les équipes du programme.

4.3.3.3. Une prudence à observer dans la mise en place du marché rural de bois

¹³ *Projet sur lequel nous avons travaillé pendant cinq ans en qualité de responsable de la Cellule Ressources Naturelles qui avait en charge la vulgarisation des techniques CES-DRS dans la zone occupée par les girafes.*

¹⁴ *Poches d'eau*

¹⁵ *Projet Agro-Sylvo-Pastorale financé par la Coopération Allemande qui a intervenu pendant 20 ans (1984 à 2004) dans la région de Tillabéri.*

Comme nous l'avons évoqué plus haut, la commune rurale de Alléla a émis le souhait d'élaborer un schéma d'aménagement forestier (SAF) avec pour ambition la mise en place d'un marché rural de bois.

C'est l'ex-projet forestier intitulé « Projet IDA » qui a expérimenté pour la première fois dans la forêt de Guesselbodi une démarche d'intervention associant les communautés avoisinantes d'une forêt dans la gestion des ressources forestières pour bénéficier des retombées liées à la vente de bois. Le concept de *marché rural de bois* a été développé par l'ex-projet Energie II. Selon ce concept, une communauté rurale peut bénéficier du droit exclusif de vendre le bois provenant d'un espace forestier préalablement délimité et dont elle a reçu le contrôle.

Des études sérieuses¹⁶ tirant les leçons des expériences de gestion des ressources forestières ont montré que les marchés ruraux de bois ont eu un impact important sur la réduction de la pauvreté à cause des retombées financières directes sur les femmes et les ruraux les plus démunis. Les marchés ruraux responsabilisent les populations dans la gestion durable des ressources ligneuses de leur territoire. Toutefois, sans un suivi rapproché et rigoureux, les marchés ruraux de bois peuvent constituer des véritables vecteurs de dégradation des ressources naturelles. Sur de nombreux marchés ruraux¹⁷, les techniques de coupes préconisées ne sont pas respectées. Les actions d'aménagement et de reboisement ne sont pas réalisées.

Avant l'installation de tout autre marché rural dans la zone d'intervention du programme, il serait d'abord nécessaire d'aller au bout du processus engagé à Alléla et d'évaluer les leçons de cette expérience.

4.3.2. Les acquis et impacts du volet environnement

Pour apprécier les acquis et impacts du programme, nous avons visité deux sites CES-DRS dont l'un est situé dans le village de Tambaye Nomade dans la commune de Sabon Guida (département de Konni) et l'autre dans le village de Toundayé dans la commune de Alléla (département de Madaoua). Nous aurions bien voulu visité d'autres sites mais le temps a été la principale contrainte pour réaliser cette ambition.

La zone du programme correspond à un territoire sur lequel d'anciens projets ont intervenu dans le domaine de la lutte contre la désertification. Le Projet Basse Vallée de la Tarka et le Programme ASAPI ont mené dans de nombreux villages des communes du PKM des actions de protection et de régénération de l'environnement. Les actions du programme de coopération ont été construites sur les acquis des anciens projets. Ce qui est une qualité qu'il faut apprécier à sa juste valeur. Trop de programmes s'ajoutent les uns aux autres, sans avoir pris la pleine mesure de l'histoire dans laquelle ils prennent place. Sans bilan.

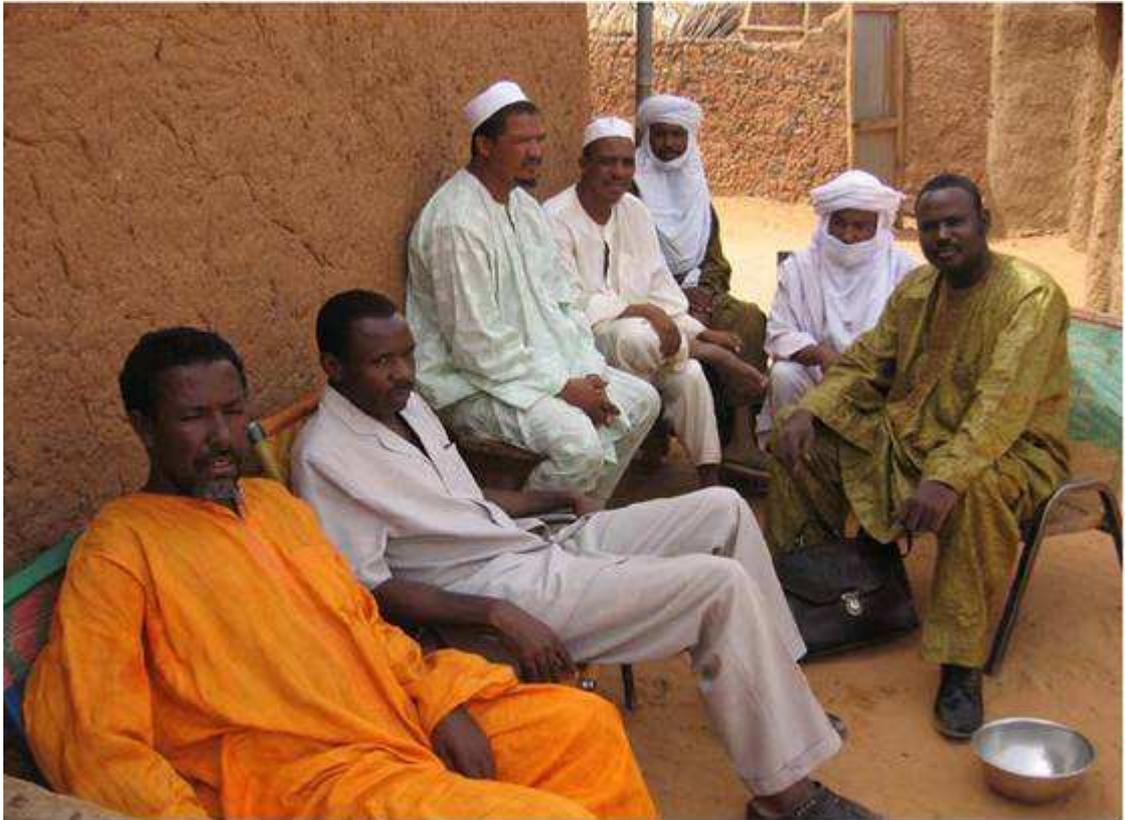
¹⁶ Dolf Noppen et al, « les marchés ruraux de bois au Niger : bilan de l'appui à la stratégie Energie Domestique du Niger 1989-2003 ». DANIDA/IIED, 2004.

¹⁷ Baba Oubarakou, « Etat des lieux des marchés ruraux mis en place par le PAFN ». PAFN/CIRAD/Louis Berger, juin 2004.

Le site LCD/ GRN du village de Tambaye nomade

Processus de mis en place des sites

Réunion avec les membres du comité de gestion de Tambaye



Le site du village nomade de Tambaye (commune de rurale de Sabon Guida/département de Madaoua).

L'équipe de la mission d'évaluation s'est rendue dans le village de Tambaye pour, dans un premier temps échanger avec les membres du comité de gestion du site de récupération des terres et dans un second temps visiter les ouvrages réalisés.

Le besoin de réalisation des ouvrages antiérosifs a été exprimé par les villageois au moment de l'élaboration du PDC de la commune de Sabon Guida. Cette préoccupation figure d'ailleurs parmi les actions prioritaires du PDC. Lors des ateliers communaux animés par les équipes du programme, les villageois ont une fois de plus exprimé le besoin de voir démarrer dans leur village des actions de récupération des terres.

Le RAIL a envoyé dans le village les animateurs qui ont procédé à la réalisation de l'étude de faisabilité sociale.

Les techniciens des services déconcentrés de l'environnement et du génie rural ont ensuite procédé à la réalisation de la faisabilité technique. Les deux études se sont avérées concluantes. L'étude de faisabilité a préconisé la réalisation d'un certain nombre d'ouvrages : murets simples, tranchets, diguettes, cordons pierreux, piste de desserte, plantation des arbres et ensemencement d'espèces herbacées.

Le comité a été redynamisé. Ses membres ont bénéficié des formations sur les techniques de confection des ouvrages CES-DRS. Les modalités pratiques de conduite des travaux ont été discutées en assemblée villageoise.

Toute personne âgée de 16 ans et plus peut participer aux travaux et bénéficier des retombées financières. La rémunération qui était de 500 f CFA par jour en 2009 est revue à la hausse (750 f CFA) et ceci pour tenir compte des normes nationales.

Les superficies récupérées étaient respectivement de 30 ha en 2009 et de 40 ha en 2010.

4.3.3. Appropriation et dispositif de pérennisation des ouvrages

Les cordonnées pierreux mis en place en 2010



Dès la conception de l'activité, la pérennisation des ouvrages par les populations figure au premier plan des préoccupations de l'équipe du projet et des élus. Une démarche et tout un dispositif est mis en place par les animateurs pour assurer cette pérennisation.

Le comité villageois a recruté un gardien qui protège les sites contre la divagation des animaux et d'éventuelles coupes abusives de la végétation arborée et arbustive. Le comité villageois organise parfois à sa charge des séances d'entretien des ouvrages. Le financement des entretiens est réalisé à partir des recettes générées par les anciens sites installés par d'anciens projets.

En effet, le village nomade de Tambaye a une longue expérience dans la réalisation des actions de lutte contre la désertification et est devenu au fil des années un des villages phares du département de Madaoua dans ce domaine.

Deux importants programmes (Tarka et ASAPI) de développement financés par l'Union européenne sont intervenus dans la zone de Madaoua et précisément dans le village Nomade de Tambaye.

L'approche Tarka était une approche descendante et moins responsabilisante. Les populations étaient considérées comme de la main d'œuvre chargée d'exécuter les travaux. Elles étaient rémunérées en céréales (approche food for work). Les services techniques notamment le génie rural et l'environnement assuraient la fonction d'opérateur. A la fin du projet, le problème de la pérennisation des actions s'est posée avec acuité faute d'appropriation des sites par les populations qui les considéraient comme la propriété des services techniques.

L'approche ASAPI a permis de corriger les lacunes du projet Basse Vallée de la Tarka en intégrant les femmes dans les comités de gestion.

Dans le département de Madaoua, le village de Tambaye nomade est considéré comme un village phare ayant fait ses preuves dans la réalisation et l'entretien des sites CES-DRS. Au cours de l'année 2004, nous avons eu le privilège d'évaluer l'impact sur les groupes vulnérables des actions CES-DRS engagé par le programme ASAPI dans le village de Tambaye nomade. Cette opportunité nous permet, de faire une comparaison entre la démarche du programme ASAPI et la démarche du programme PKM, de voir comment est-ce que le second a pris en compte les acquis du premier.

En guise de rappel, il faut noter que dans le cadre de l'exécution de certains de ses projets, l'Union européenne a opté pour la démarche micro-subvention. Telle que définie par le FED, c'est une démarche de paiement direct de nature non commerciale versé par le projet à un bénéficiaire pour mettre en œuvre une action destinée à promouvoir la réalisation d'un objectif s'inscrivant dans le cadre de la politique de l'Union Européenne. La procédure micro-subvention qui s'applique pour les actions d'un montant inférieur à 30 000. C'est une démarche qui responsabiliser les populations, qui garantir la transparence, l'égalité de traitement à toutes les populations d'une même localité et qui veille à la pérennisation des actions après l'arrêt des activités des projets sur le terrain.

La démarche micro-subvention comprend les étapes suivantes :

- Réalisation de diagnostics participatifs pour identifier les besoins des populations ;
- Elaboration et approbation d'un dossier d'appel à propositions par le projet ;
- Lancement d'un appel à proposition par le projet ;
- Elaboration d'un dossier de micro-subvention par un groupe d'hommes ou de femmes, ou par un groupe mixte ;
- Réception et sélection des dossiers par un comité d'évaluation ;
- Notification aux bénéficiaires et informations aux demandeurs non retenus ;
- Attribution et signature des contrats

La démarche du programme ASAPI à des similitudes mais aussi des différences avec la démarche PKM. Les deux programmes ont intervenus dans des contextes politiques différents, le premier marqué par la centralisation des pouvoirs et le second par une gouvernance basée par la décentralisation.

La ressemblance entre les deux programmes s'observe au niveau des méthodes de réalisation des diagnostics qui se veulent toutes participatives et inclusives.

Si au programme ASAPI, ce sont les organisations villageoises (groupements, comités, associations etc.) qui constituent les principaux interlocuteurs, pour le PKM, ce sont les élus qui jouent la fonction d'interface.

Pour accéder au financement du programme ASAPI, le comité villageois de Tambaye a préparé et soumis un dossier d'appel à proposition. Avant même la signature du contrat financement de la microréalisation, le village a, au préalable apporté une contrepartie financière représentant 10% du financement et s'est engagé à apporter une contrepartie en nature s'élevant à 15% du montant de l'investissement.

Le point fort de la démarche PKM est relatif à la réalisation des études de faisabilité sociale et technique qui permettent de s'assurer de l'ancrage social des actions mais aussi de leur sécurisation foncière.

L'analyse des deux démarches d'intervention ne nous a pas permis de relever de contradiction notoire entre les deux démarches qui sont à notre avis complémentaires. Le programme PKM est parti des acquis du programme ASAPI puisque l'existence d'un comité de gestion fonctionnelle a été une des conditionnalités posée pour la mise en place du site CES-DRS. Ce comité dont les capacités ont été par la suite renforcées est une émanation du programme ASAPI.

La question de la sécurisation des aménagements est abordée en assemblée villageoise avant même le démarrage des travaux. Le conseil municipal a fait intervenir, au moment de la réalisation de l'étude de faisabilité technique, les techniciens de la commission foncière départementale et de la commission foncière communale pour sécuriser le site à aménager. Après étude, ses commissions ont délivré aux villageois un Procès Verbal de donation qui correspond à peu près à un titre foncier.

Le fait également que les anciens sites de lutte contre la désertification et de gestion des ressources installé il y a plus de 20 ans subsistent encore et sont régulièrement entretenus par les populations laisse croire que les actions entreprises par le programme PKM dans le même domaine et avec les mêmes acteurs et les mêmes préoccupations, seront pérennisées.

Un ancien site du programme ASAPI



4.3.4. Effets et impacts des actions de LCD/GRN

Il est trop tôt d'évaluer l'impact des ouvrages financés par le PKM puisque les opérations ont démarré en 2009. Toutefois, lors des entretiens que nous avons eus avec les villageois au cours de la présente mission, les populations nous ont notifié avoir bénéficié d'un appui financier estimé à 4.627.310 f CFA en 2009 et 6.234.277 f CFA en 2010. Cet argent a permis aux groupes vulnérables notamment aux ménages pauvres, aux femmes et aux jeunes de disposer de revenus pour acheter des vivres nécessaires à la traversée des périodes de soudure, pour se procurer des animaux notamment des petits ruminants et pour rester travailler sur place pendant la saison sèche.

Les villageois ont reconnu que les actions de CES/DRS ont eu des effets positifs directs sur la réduction de leur pauvreté. Toutes les catégories sociales sans distinction (hommes, femmes, jeunes, descendants d'esclave) ont bénéficié des retombées directes des travaux réalisés à travers une démarche « cash for work ». Les impacts environnementaux sont aussi importants. Le couvert herbacé est reconstitué. Le site récupéré est mis en défens au cours des trois premières années. Après, la paille sera vendue aux villageois et l'argent servira à payer les gardiens du site, et à financer des travaux d'entretiens des ouvrages. L'érosion hydrique et éolienne sont freinées. Les paysans affirment avoir constaté l'amélioration de la fertilité des sols et l'augmentation des rendements agricoles dans les plaines.

4.3.4.1. Site LCD/GRN du village de Doundaye dans la commune rurale de Alléla

Le terroir du village de Doundaye abrite des plateaux latéritiques aux versants fortement dégradés. Les pluies restent faibles et le village est confronté à une insécurité alimentaire permanente.

C'est en toute logique que les populations de Doundayé se sont adressés à leurs élus pour les aider à installer un site de récupération des terres dégradées.

Cette requête des populations figure d'ailleurs dans le Plan de la Développement de la Commune de Alléla financé par le programme d'action communautaire (PAC/IDA).

La requête a été discutée au sein du conseil municipal avant d'être transmise au PKM. Conformément à la démarche d'intervention du PKM, les deux études de faisabilité (sociales et techniques) furent réalisées et se sont avérées concluantes. Le projet installe dans le village un aide encadreur chargé de piloter les opérations avec l'appui d'un agent du PKM.

Au mois de mars 2010, le programme a organisé, au profit des membres du comité de gestion, un voyage d'études au village Nomade de Tambaye. Ce voyage qui a duré 5 jours a permis aux membres du comité de gestion de s'informer sur la démarche de mise en place des sites de récupération, sur l'organisation des travaux et sur les techniques de confection des ouvrages antiérosifs.

De retour à Doundayé, les membres du comité ont convoqué une assemblée générale au cours de laquelle ils ont restitué ce qu'ils ont appris à travers des séances de démonstration. Au cours de cette réunion, les types d'ouvrages à réaliser ont été discutés et arrêtés, les travaux furent planifiés, le montant journalier des rémunérations a été défini.

La réalisation de trois tranchées apportera à un paysan la somme de mille (1.000 F CFA) francs. Tout villageois âgé de 16 ans et plus peut prendre part aux travaux.

Avant le démarrage des travaux, une séance de formation fut dispensée aux villageois. La formation a porté sur les techniques de confection des ouvrages, sur les techniques de production des plantes et sur la réalisation des pépinières.

Les travaux ont commencé au mois de mars 2010 par la confection des tranchées, la réalisation d'une piste de desserte et l'installation des pépinières. Pendant l'année 2010, la superficie aménagée était de 20 ha.

Au cours de l'année 2011, les travaux ont démarré avec un certain retard (9 mai) pour prendre fin le 20 mai. La superficie programmée et aménagée est de 20 ha.

Comme évoqué plus haut, la principale difficulté rencontrée par les paysans dans la réalisation des ouvrages est relative au retard accusé par le programme dans le paiement des rémunérations. A titre d'exemple au cours de l'année 2010, les villageois ont été payés en deux tranches. La première tranche a été libérée au mois de juin 2010 soit 4 mois après le démarrage des travaux et la seconde tranche a été payée au mois d'août 2010.

Pour assurer la pérennisation des ouvrages, il est important de poursuivre la formation des membres du comité dans le domaine de la vie associative et de la gestion comptable.

4.3.4.2. Effets et impacts sur les populations

Des entretiens effectués avec les populations nous ont permis d'apprécier les effets directs et indirects de cette opération sur la vie des populations notamment les plus vulnérables (jeunes, personnes très âgés, hommes, femmes, ménage extrêmement pauvres etc.).

Selon monsieur Bizo Daouada, vice président du comité, les travaux de l'année 2010 ont permis aux membres de sa famille de gagner la somme de 65.000 F CFA dont 25.000 F CFA pour les pépinières et 40.000 F CFA pour les tranchées. Avec cet argent, il a payé et stocké dans son grenier des céréales pour la somme 45.000 F CFA. Les 15.000 F CFA restant, ont été partagés entre sa femme et ses enfants qui ont pris part aux travaux. Les vivres lui ont permis de traverser toute la période de soudure et de se consacrer entièrement aux travaux champêtres. Avant l'intervention du PKM dans le village, il était chaque fois obligé de vendre sa main d'œuvre à des exploitants plus aisés.

Selon madame Tarana Gnilli, veuve et mère de cinq (5), les travaux de lutte contre la désertification ont soulagé les pauvres du village. Au cours de l'année 2010, elle a gagné la somme de 35.000 F CFA. Cet argent lui permis d'acheter des vivres pour sa famille et même de recruter des saisonniers pour travailler son champ.

Le témoignage de ces deux personnes montre bien l'utilité et les effets positifs de cette opération sur les ménages les plus vulnérables.

Lorsque nous nous sommes rendus sur le site de Doundayé, nous avons été impressionnés par la forte mobilisation et l'engouement des villageois pour cette opération. Plus de 400 personnes s'activent avec pelles et pioches pour confectionner des ouvrages. Plus de 60% de cette population étaient très jeunes et plus de 50% sont des femmes dont certaines portent des enfants.

Photo de femmes ayant participé aux travaux LCD/GRN de Doundayé (prise le 20 mai 2011)



Nous avons également observé la présence de quelques vieilles femmes démunies, âgées de plus de plus 60 ans (voir photos ci-dessus).

Une grand-mère travaillant avec sa petite fille sous un soleil de plomb



En termes de perspectives, les populations ont décidé de mettre en défens les sites aménagés. La vente de la paille permettra d'assurer les travaux d'entretien du site.

4.3.5. Appropriation et pérennisation des actions LCD/GRN

Les techniques de confection des ouvrages sont très bien appropriées par les populations qui respectent scrupuleusement les normes qui leur ont été enseignées par les encadreurs. A l'image de Tambaye, tout le dispositif devant assurer la pérennisation des ouvrages est mis en place. Un gardien a été recruté par le comité pour sécuriser les lieux contre la divagation des animaux.

Avant d'être aménagé, le site a été classé par la commission foncière départementale comme espace communautaire et un procès verbal servant de titre foncier a été délivré aux villageois.

4.3.6. Conclusion et réflexions sur le volet environnement

Les actions LCD/GRN ont des effets et impacts directs sur les groupes les plus vulnérables, à l'image de cette femme vieille travaillant sous un soleil de plomb pour trouver sa subsistance.

Au regard de l'extrême pauvreté de ces populations vivant dans ce milieu très aride, ces expériences qui ont des effets évidents sur l'amélioration des conditions de vie des populations doivent nécessairement être poursuivies par le programme PKM.

A Tambaye comme à Doundayé, les populations sont très satisfaites des actions de lutte contre la désertification et entendent les pérenniser après la fin du programme.

Tel est en quelques mots le bilan général. En y regardant de plus près, il faut cependant ouvrir les yeux sur d'autres aspects moins immédiats, moins spectaculaires aussi, mais certainement plus déterminants.

Question, Piste de réflexion

La question de la rémunération. Et de la pauvreté. *D'accord, la région est pauvre, exposée à des famines chroniques. Le climat et les terres sont capricieux, peu accueillants. De telle sorte qu'un apport d'argent dans les circuits monétaires locaux, inter et intrafamiliaux, ne restent pas sans effet, nous l'avons montré avec quelques exemples concrets. Cela étant dit, il y a lieu de se demander si ce procédé (cash for work) contribue vraiment à répondre au problème soulevé par les populations elles-mêmes. Non pas tant le fait de distribuer l'argent. Mais la manière de le faire. Argent contre travail. Pas n'importe quel travail, mais justement le travail qu'on devrait faire soi-même et qu'on ne fait pas. Car la LCD, c'est avant tout un travail pour soi-même, et non pour d'autres. Le système "cash for work" draine la même ambiguïté partout où il est mis en œuvre. Ces questions ont-elles été assez prises en compte au PKM ? Evidemment, en payant, les résultats suivent et le spectacle est assuré. Plus ou moins. Mais est-ce que cela a un impact sur les gens et leur société, outre le fait de remplir les marmites pour quelques temps ? Mieux : est-ce que le système n'empêche pas les concernés à s'attaquer aux vraies questions ? Oui, les gens sont pauvres. Mais tous et toutes ? Tous et toutes de la même manière ? Pour les mêmes raisons ? Les sociétés paysannes sont profondément inégalitaires dans la région du PKM. D'où la nécessité de questionner les tenants et aboutissants de la pauvreté. Ses formes. Ses modalités. Par exemple, question incontournable : dans quelle mesure la structure de ces inégalités et les dynamiques inégalitaires ne sont-elles pas "pérennisées" par l'intervention du projet qui les "fait oublier" pour quelques temps ? Pourquoi les populations ne peuvent-elles pas prendre en charge elles-mêmes ces chantiers alors que les mêmes populations ne rencontrent pas d'obstacles majeurs – et ne peuvent en aucun cas compter sur l'aide extérieure – pour mener parfois en grande pompe des "bukis" (cérémonies de baptême ou autres fêtes traditionnelles qui exigent la*

mobilisation des ressources monétaires et financières) ? Ici, ce n'est pas le fait même d'aider les populations en apportant qui est en cause, c'est le fait que cette aide puisse implicitement – et paradoxalement – aggraver la pauvreté justement en rendant moins urgentes les questions qui s'intéressent à ses causes et ses origines. Pas les causes externes. On les connaît, le climat, les terres pauvres, etc. Les causes internes. Celles sur lesquelles les populations peuvent agir. Le climat, l'action sur la sécheresse, est hors de leur portée. Mais pas la manière dont ce climat et cette sécheresse affectent les populations. Qu'est-ce que les populations font – ou ne font pas, ou ne font plus – pour que les sécheresses et le climat les frappent si sauvagement ? En aidant les populations, sans soulever de telles questions, on les expose à de nouveaux drames. Inévitablement. Car on ne touche pas aux fondements des drames. Mais seulement à certains aspects de leurs manifestations.

Ce premier lot de remarques conduit à soulever d'autres questions. Les réalisations, si remarquables soient-elles, conduisent-elles à s'attaquer d'autres questions, amènent-elles à développer de nouvelles capacités ? Par exemple, dans quelle mesure renforcent-elles les capacités de régulation des populations (produire des règles et des normes) ? En quoi ces capacités de régulation s'articulent-elles avec les élus et les structures communales ? Quels comportements, collectifs et individuels, trouvent dans les chantiers l'opportunité d'être rediscutés en profondeur ? Quels changements dans les représentations sont déclenchés à la faveur des chantiers ? Quelles transformations dans le rapport à l'action et aux occurrences ? Comprendons nous bien ici : on ne s'attend pas à ce que de tels changements se réalisent tout seuls ni rapidement. On s'attend au contraire à ce qu'ils soient induits explicitement par l'action des interventions. Or c'est à ce niveau là que nous nous demandons si des progrès importants ne sont pas à attendre de la part des équipes de PKM. Certes, continuer à mettre en œuvre des chantiers de qualité. Qui répondent aux besoins des gens. Mais aussi, en outre, veiller à ce que de tels chantiers déclenchent des processus en aval. Qu'ils soient l'occasion d'aborder des questions fondamentales autrement inaccessibles. Par exemple celle des inégalités et de leur permanence – leur "durabilité" — dans les sociétés locales. C'est à ce niveau là que des progrès doivent prendre place. A côté des ouvrages matériels, on s'attend à des effets immatériels sans doute tout aussi déterminants, sinon plus, que les réalisations matérielles qui, en dernier recours, ne devraient servir que de plateforme pour aborder ces questions difficiles d'ordre social et politique.

Recommandations :

- ***Poursuivre les activités engagées dans le cadre du volet environnement ;***
- ***Etendre les actions CES-DRS sur les champs des exploitants agricoles. La formation et l'équipement de ses exploitants leur permettront de mettre en œuvre des ouvrages de types Zai et des actions de protection et de régénération des ressources naturelles (défrichement amélioré, paillage ou mulching, etc.) qu'ils peuvent facilement reproduire dans leurs champs.***
- ***En rapport avec les acquis des programmes du Ministère de l'Environnement, renforcer les capacités des animateurs du volet environnement***

4.4. Des activités insuffisamment prises en compte

4.4.1. Les activités économiques

La promotion des activités économiques reste le parent pauvre du programme. Le fonds local de développement dans sa composante appui aux initiatives territoriales (FIT) aurait permis aux agents du programme d'accompagner des initiatives économiques développées soit par des individus, des groupements et ou des organisations villageoises et inter-villageoises.

Des actions ont été engagées en direction des groupements féminins qui ont été recensés de façon exhaustive mais aucun groupement n'a bénéficié d'un appui du programme.

Pourtant il existe des potentialités naturelles et économiques (proximité du nigérien) réelles qui n'attendent qu'à être valorisées à travers la mise en place d'un dispositif performant de micro-finance.

Toutefois, avant qu'une telle dimension soit développée, il y a lieu de déterminer un cadre précis dans lequel concevoir des actions d'appui ou d'allure économique. Sans réflexion sérieuse sur l'économie locale, sans analyse sur ses fonctionnements (et pas seulement ses dysfonctionnements), il paraît vain d'entreprendre des appuis économiques, que ce soit avec ou sans un fonds ad hoc.

Dans le cadre de la prochaine phase, il est nécessaire de réaliser une étude permettant d'identifier des initiatives économiques porteuses et d'élaborer une démarche d'appui à la valorisation à celles-ci.

4.4.2. La prise en compte de la dimension genre

Le document du programme n'a pas expressément demandé la prise en compte d'une approche genre dans la mise en œuvre des actions du programme. C'est progressivement que les missions d'appui ont jugé nécessaire de prendre en compte la participation des femmes dans les interventions du programme.

Pour intégrer cette préoccupation, les équipes de terrain ont commencé à promouvoir la participation des femmes dans les réunions qu'elles organisent. Il n'y a pas eu d'actions spécifiques et réfléchies dans le sens d'opérationnaliser l'approche genre dans la mise en œuvre du programme.

Pour nous, le genre ne se limite pas simplement à l'implication des femmes dans les actions du programme. Le genre est transversal dans le sens où il touche tous les domaines du développement et dépasse largement les notions de « volet femmes » ou d'« activités féminines ». Appliquer le genre dans le programme c'est avant tout, adopter une attitude, une façon d'observer et d'analyser la communauté dans sa globalité, à court, moyen et long terme. C'est vérifier, pour toutes actions entreprises, les effets sur les différents groupes sociaux et sur les relations hommes-femmes en particulier.

L'opérationnalisation de l'approche genre pourrait être un moyen efficace permettant aux équipes de s'assurer que les plus vulnérables notamment les femmes, les enfants, les jeunes, les ménages extrêmement pauvres, les descendants d'esclaves etc., accèdent sans discrimination aux ressources du programme.

Question, piste de réflexion

Cependant, pour éviter de basculer dans le genre version politiquement correct, et ainsi, paradoxalement, d'aggraver la position des femmes il s'agit de préciser exactement ce qu'on entend combattre en soulevant la question du genre. Et il est aussi absolument nécessaire de préciser comment et dans quels termes la question du genre se pose à Madaoua ou à Konni, cela pour éviter d'y importer les préoccupations des femmes du Quartier Latin ou de Manhattan ou de la City, et ainsi d'empêcher les femmes de Madaoua ou de Konni de redéfinir elles-mêmes pour elles, et de leur point de vue, ce que signifie être femme et ce que cela engage comme défis pour elles dans leur vie de paysanne. Cette précaution est particulièrement nécessaire pour éviter de basculer dans le piège de la "femme universelle" (les mêmes problèmes partout simplement parce qu'on serait femme, en fermant les yeux sur le fait que certaines femmes roulent en Ferrari et rêvent d'Armani alors que d'autres travaillent comme esclaves entre 15 et 18 heures par jour).

Nous recommandons le recrutement d'un(e) expert(e) court terme pour former toutes les équipes du programme (EAC et LCD) à l'approche genre.

4.5. Conclusion sur l'efficacité du programme

A la lumière de tout ce qui est dit dans cette partie, on peut affirmer que l'efficacité des résultats du programme est contrastée. On observe à la fois des résultats qui sont porteurs d'une grande efficacité et des résultats qui semblent n'avoir eu qu'une efficacité réduite. Si les résultats 1, Résultat 2, Résultats 4 et le volet environnement ont obtenu des acquis indéniables en terme d'amélioration du fonctionnement et des capacités des organes, de renforcement du dialogues entre acteurs, et d'amélioration des conditions de vie des groupes les vulnérables, les résultats 3 et les résultats 5 n'ont pas atteint les objectifs qui leur ont été assignés. Cette situation est plus liée au contexte politique et juridique dans lequel le programme est intervenu qu'à la performance des équipes chargées de la mise en œuvre.

Bien que des diagnostics pertinents aient été effectués par rapport aux contraintes relatives à la mobilisation des ressources, les solutions préconisées n'ont pu être mises en œuvre.

La mise en œuvre des activités ont été parfois entravées par des contraintes fortes dont les solutions dépassent largement le niveau local.

L'incivisme fiscal, la politisation à outrance de la vie communale, les rapports conflictuels entre élus de bord politique différent, entre élus et autorités de tutelle et entre élus et autorités coutumières, le contexte politique instable marqué par le Tazartché, la non redéfinition du rôle et des missions de l'administration publique (tutelle et STD) et de ses démembrements (autorités coutumières pour ne citer que ceux-là ont été autant de contraintes et de freins à une mise en œuvre réussie des activités du programme.

5. LES EFFETS ET IMPACTS DU PROGRAMME

Le programme Picardie-Konni-Madaoua a eu une durée de vie de 5 ans. Il est difficile pour nous de mesurer les impacts réels de ce programme sur une période jalonnée de difficultés de toute sorte notamment des contraintes d'ordre institutionnel, politique et juridique. On est très loin des ambitions d'autonomisation des communes.

Par contre, il est possible de situer un certain nombre d'effets directs liés aux activités du programme qui sont visibles ou perceptibles sur le terrain au moment de l'évaluation.

A développer

5.1 Effets sur les élus

L'intervention du programme a eu des effets positifs indéniables sur le comportement des élus. Avec la démission de l'Etat dans l'appui aux communes, c'est grâce aux appuis du programme que les élus des 12 communes des départements ont pu comprendre leurs rôles et leurs missions dans le contexte de la décentralisation. Les conseils municipaux se sont régulièrement réunis pour discuter et régler les affaires des communes. Les commissions spécialisées ont été réactivées et dynamisées.

Les échanges au tour des PDC ont permis aux élus de s'approprier les besoins et préoccupations et d'en faire siens. Les actions de réhabilitation des infrastructures et équipements conçues à travers une démarche cohérente et formative ont permis aux élus non seulement de se familiariser avec la maîtrise d'ouvrage communal mais aussi de se l'approprier.

Certaines pratiques peu orthodoxes en matière de gestion financière ou le maire est en même temps ordonnateur et gestionnaire avec un cumul de fonction ont disparu et ceci grâce à l'intervention du programme.

5.2 Effets sur les habitants des communes

Les investissements réalisés par le programme ont été effectués à un moment où les populations étaient désemparées parce que livrées à elles-mêmes. Les besoins en matière d'accès aux services sociaux de base sont importants et les actions de réfection des tables bancs, de réhabilitation des puits et des classes ont soulagé les populations des contraintes qu'elles vivent au quotidien.

L'exemple du puits du village de Makoki dans la commune de Tsernaoua ou des classes réhabilitées de Galma prouvent si besoin est l'importance de ces investissements dans l'amélioration des conditions de vie des habitants des villages ayant bénéficié des retombées du programme.

Les actions de lutte contre la désertification ont eu également des effets positifs sur l'amélioration des conditions de vie des populations notamment des groupes les plus vulnérables. Ces actions ont contribué à la lutte contre l'insécurité alimentaire dont font face de façon récurrente les populations des plateaux. Grâce à ces actions les ménages pauvres

des villages ne sont plus obligés de vendre leur force de travail pendant les périodes de soudures pour subvenir à leur besoin alimentaire.

5.3 Effets sur les personnels des services communaux

Pour le moment les effets restent très limités. Quelques agents communaux ont reçu des formations permettant d'améliorer positivement leurs performances. Les besoins en matière de renforcement des capacités des agents communaux demeurent importants. La seconde phase du programme doit nécessairement mettre l'accent sur cette activité.

6. DURABILITE, PERENNISATION

Le programme Picardie-Konni-Madaoua a été conçu et conduit à travers une démarche « **coopération décentralisée** ». Les équipes du programme ont réussi à mettre les acteurs (dans toute leur diversité) au centre du processus de coopération en les impliquant tout au long du cycle d'intervention et précisant les rôles et responsabilités de chacun, conformément au principe de subsidiarité.

A travers cette démarche, l'objectif visé est l'amélioration de la prise en charge par les acteurs de leurs propres processus de développement, en mettant l'accent sur la cohérence et viabilité des actions.

Les approches utilisées sont sociales, territoriales, où s'articulent d'une part, le niveau institutionnel et le niveau opérationnel, d'autre part, le respect des procédures (règles du jeu) et du processus du dispositif décisionnel local.

Sans avoir peur de nous répéter, nous confirmons que la conception et la mise en œuvre des actions du programme de coopération décentralisée se sont déroulées à travers une démarche participative, itérative et inclusive puisque toutes les catégories sociales ont été impliquées dans le processus. La conception du programme a suivi des étapes auxquelles ont été associées les habitants des communes, les élus locaux, les maires, les autorités locales et la société civile. Un dispositif politique engageant la responsabilité totale des élus des deux territoires dans les prises de décisions et la gestion des activités a été mis en place et a bien fonctionné durant la mise en œuvre du programme.

Avant la réalisation de toute activité, les équipes du programme réfléchissent d'abord sur la démarche à suivre, produisent les outils appropriés et veillent à l'implication des populations à toutes les étapes du processus de sa mise en œuvre.

Du démarrage du programme à ce jour, la question de l'appropriation et de la pérennisation des actions est au centre des préoccupations du groupement.

Les diagnostics, le renforcement des capacités des élus et des comités de gestion, le dialogue autour des PDC, les activités de lutte contre la désertification sont autant d'actions ayant permis d'aboutir à une appropriation de la maîtrise d'ouvrage communal. Avant la réalisation ou réhabilitation de toute infrastructure, toutes les précautions sont prises pour assurer sa pérennité et ceci à travers les études de faisabilité sociale et technique et la sécurisation foncière du site.

Suite aux entretiens avec les bénéficiaires finaux du programme, nous demeurons convaincus que les différentes réalisations sont bien appropriées et pourront être pérennisées.

7. CONCLUSIONS

La mission a permis de constater l'importance du travail accompli dans un contexte particulièrement difficile au plan institutionnel, politique, économique.

Sur le volet institutionnel, les constats montrent :

- ✓ la forte pertinence du programme qui vient à un moment critique soutenir les maires dans leurs efforts ;
- ✓ une efficacité laborieuse étant donné les nombreuses contraintes rencontrées mais globalement suffisante ;
- ✓ une efficacité relativement élevée compte tenu des compensations qu'il aura fallu faire aux différentes contraintes
- ✓ des effets et impacts plus potentiels encore compte tenu de la jeunesse du programme mais en bonne voie
- ✓ une appropriation à renforcer étant donné le départ d'une partie des élus, mais là encore des acquis non négligeables

Sur le volet environnement :

- ✓ une pertinence tout aussi élevée, qui répond aux nécessités de survie de la population ;
- ✓ une efficacité qui s'est améliorée au fil du temps étant donné les différentes difficultés de maîtrise technique des ouvrages ;
- ✓ une efficacité élevée en termes de mobilisation des moyens et des compétences ;
- ✓ des effets/impacts déjà sensibles sur l'environnement, l'espoir et, dans une moindre mesure, les conditions de vie des populations
- ✓ une appropriation certaine et une pérennisation à renforcer

La mission a aussi identifié un certain nombre de points à renforcer :

- ! Au niveau de l'efficacité notamment par la mise en place d'un dispositif de suivi évaluation plus conséquent ;
- ! au niveau des effets/impact, la nécessité de développer une réflexivité afin de permettre que se produise des changements plus importants dans les mentalités, la conception de l'Etat, du rapport au collectif, en réel **dialogue** avec les propres référents culturels existants.

....

Tout ceci nécessite bien entendu une suite. Le contexte politique étant aujourd'hui plus favorable, mais le contexte institutionnel et juridique demeure encore contraignant. Les textes réglementaires devant favoriser la création et le fonctionnement de l'association intercommunale ne sont pas disponibles. Le rôle de l'administration publique (tutelle, services techniques de l'Etat) et de ses démembrés (autorités coutumières) reste à définir et à assumer par les acteurs concernés. Les compétences des collectivités territoriales doivent être transférées et ceci concomitamment aux ressources. L'arrivée de nouveaux élus provenant de l'échelon régional est une donnée à prendre en compte dans le dispositif politique et institutionnel du programme.

Si le montage dans son ensemble ne devrait pas subir de grosses modifications, certains aménagements au cadre logique devront certainement être prévus pour prendre en compte ces recommandations.

8. RECOMMANDATIONS

8.1. Recommandations par rapport au cadre conceptuel du programme

Les objectifs et résultats attendus du programme sont tous d'actualité donc pertinents. En dépit des contraintes politico-juridiques et institutionnelles des résultats tangibles ont été obtenus en termes de renforcement des capacités des élus et d'amélioration des conditions de vie des populations. La fermeture de ce programme poserait la question des possibilités de pérennisation des acquis et des leçons du programme, mais également l'abandon des populations à leur propre sort¹⁸. C'est pour toutes ces raisons que nous recommandons fortement la poursuite de ce programme.

Toutefois pour tenir compte du contexte institutionnel contraignant, nous proposons l'ajout d'un nouveau résultat de dimension transversale. Il s'agit d'un appui institutionnel à apporter aux services du Ministère de l'Intérieur des Affaires Religieuses et de la Décentralisation et ceci dans le cadre de l'appui à l'élaboration des textes réglementaires relatifs à l'opérationnalisation de l'intercommunalité et au transfert des compétences.

Un réaménagement du cadre logique est nécessaire pour l'adapter au nouveau contexte politique et institutionnel.

De plus, pour permettre au programme de trouver des solutions à des contraintes évoquées dépassant largement le niveau local, nous proposons l'élargissement du cadre du comité conjoint de concertation à l'Administration Centrale notamment à un représentant du Ministère de l'Intérieur (Direction Générale des Collectivités Territoriales) et à un représentant du Ministère des Finances (Direction Générale des Impôts).

8.2. Recommandations relatives au dispositif technique de mise en œuvre du programme

S'agissant du dispositif technique appuyant la mise en œuvre du programme, nous recommandons :

- L'élaboration d'un manuel de procédure pour faciliter la gestion financière et technique du programme ;
- La mise en place d'un dispositif fiable de suivi-évaluation et sa gestion par un spécialiste en suivi-évaluation recruté par le programme ;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de formation des agents de développement local du programme pour leur permettre de mieux s'acquitter de leur mission d'appui-conseil à des acteurs politiques ;
- Pour ne pas déroger à la règle selon laquelle on ne change pas une équipe qui gagne, nous proposons la reconduction des agents à leur poste et la poursuite du contrat avec le groupement Rail-Iram-Ciedel dont les appuis ont été déterminants pour la réussite des activités ;

¹⁸ Ce programme ayant essentiellement montré les voies pour que ce sort ne soit pas confisqué ni par l'aide extérieure, ni par une quelconque entité exogène aux populations mais puisse de construire dans la co-responsabilité des nouvelles entités issues de la décentralisation autant que des populations.

8.3. Recommandations concernant les différents résultats du programme

Pour le résultat 1, nous proposons les recommandations suivantes :

- La mise en place d'un dispositif de capitalisation des bonnes pratiques couplé à la mise en place d'un suivi des effets sur la réflexivité des agents du programme comme des communes. Ce travail serait coordonné par des ressources spécialisées (Lasdel ou Laboratoire Citoyenneté et/ou Inter-Mondes).
- En parallèle il pourrait être important de financer des stages au Laboratoire Citoyenneté à certains membres de l'équipe opérationnelle afin d'observer comment se travaille l'amélioration de la délivrance des services publics à partir d'une observation du comportement de l'agent comme de celle de l'utilisateur.
- La poursuivre ce qui était prévu à savoir :
 - o Elaborer un programme global de formation sans exclusive, des acteurs de la décentralisation se trouvant dans la zone du programme. Ce programme prendra en compte les services déconcentrés de l'administration et des organisations de la société civile. Toutefois un accent particulier doit être mis sur la formation du personnel municipal ;
 - o Mettre en place le fonds de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation

Pour le résultat 2 :

- La poursuite de l'actualisation et de la diffusion des PDC ;
- L'élaboration d'une stratégie de communication sur la décentralisation et la mise en œuvre d'une campagne d'information et de sensibilisation à travers des thématiques bien ciblées. Cette campagne de communication sur la décentralisation concernera prioritairement les villageois, les leaders de la société civile, les élus locaux, la tutelle et la chefferie traditionnelle.

Pour le résultat 3 :

- La réalisation d'une étude sur la fiscalité locale et ses enjeux dans la zone. Ce travail devrait être pensé comme l'animation d'une réflexion interne au consortium IRAM-CIEDEL-RAIL.
- la tenue d'ateliers d'information et de sensibilisation sur les enjeux de la mobilisation de la mobilisation des ressources financières des communes. Cet atelier est destiné aux autorités régionales, aux responsables de l'administration centrale (ministère de l'intérieur et Ministère des finances) et aux députés nationaux de la région de Tahoua ;
- l'appui des maires par les autorités régionales dans la collecte des taxes et impôts.

Pour le résultat 4 :

- Poursuivre les actions de formation et de suivi des comités de gestion des infrastructures ;
- Poursuivre les actions de réhabilitation et de construction d'infrastructures ;
- Mener des campagnes de sensibilisation auprès des autorités régionales et des responsables des administrations centrales afin de trouver une solution au boycott des activités par les agents des STD.

Pour le résultat 5 :

- Réaliser une étude d'opportunité qui aura pour but d'identifier les potentialités et atouts des territoires de Konni-Madaoua et de la région Picardie susceptibles d'être valorisés dans le cadre de la coopération décentralisées.

8.4. Pour le volet environnement

- Poursuivre les activités engagées dans le cadre du volet environnement ;
- Etendre les actions CES-DRS sur les champs des exploitants agricoles. La formation et l'équipement de ses exploitants leur permettront de mettre en œuvre des ouvrages de types Zai et des actions de protection et de régénération des ressources naturelles (défrichement amélioré, paillage ou mulching etc.) qu'ils peuvent facilement reproduire dans leurs champs.
- En rapport avec les acquis des programmes du Ministère de l'Environnement, renforcer les capacités des animateurs du volet environnement.

8.5. Autres recommandations :

- Développer l'appui aux initiatives économiques locales ;
- Former l'équipe du programme à l'approche genre, aux conditions préconisées dans la rapport, dans le but de son opérationnalisation dans la mise en œuvre des activités du programme ;
- Intégrer les représentants du conseil régional dans le dispositif politique du programme ;
- Intégrer les représentants du conseil régional dans le dispositif politique et réfléchir de façon globale aux mécanismes de collaboration entre le programme et la région.

Annexes

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées par la mission d'évaluation

Annexe 2 : Liste des participants lors de la tenue de la réunion bilan avec l'équipe du programme PKM

Annexe 3 : Liste des participants à la réunion bilan tenue avec l'équipe du programme PKM

Annexe 4 : Liste du personnel recruté par le PKM

Annexes 1

Liste des personnes rencontrées par la mission d'évaluation

EVALUATION DU PROGRAMME PICARDIE-KONNI-MADAOUA

Programme des entretiens et visite sur le terrain

Vendredi, 6 mai 2011

Réunion avec le RAIL (secrétaire permanent et chargé des opérations) pour élaborer et valider le programme de la mission d'évaluation.

Lundi, 9 mai 2011 voyage sur Dassa

Mardi, le 10 mai 2011

Réunion de travail avec Marc Totté et Antoine Sawadogo

Réunion au GIC

Rencontre avec le chef de service départemental de l'Eau, monsieur Timothée Biaou

Mercredi, 11 mai 2011

Réunion avec le conseil municipal de Dassa

Réunion avec le maire de Dassa

Jeudi, 12 mai 2011

Voyage de Dassa à Niamey

Vendredi, 13 mai 2011

Réunion à Niamey avec l'ex-maire de Sabon Guida, monsieur Idi Tanko

Samedi, le 14 mai 2011

Réunion à Niamey avec l'ex-maire de Konni, monsieur Moussa Ladan

Réunion à Niamey avec l'ex-maire de Dogaraoua (Konni)

Dimanche, le 15 mai 2011

Voyage sur Konni

Lundi, le 16 mai 2011

Réunion de travail avec l'équipe du programme PKM (bilan des activités réalisées par le programme)

Réunion avec le maire de Galma

Mardi, le 17 mai 2011

Visite du site de récupération de lutte contre la désertification à Tambaye Nomade (commune de Sabon Guida) et tenue d'une réunion avec les membres du comité de gestion

Visite des classes réhabilitées de l'école de Galma Sédentaire

Réunion avec les responsables du Centre de santé intégré de la commune rurale de Azerori

Réunion avec l'ex-maire de la commune rurale de Azerori

Mercredi, le 18 mai 2011

Réunion avec une ancienne élue et commutativement ex-secrétaire général de la commune urbaine de Madaoua

Réunion dans le village de Takorka avec l'ancien secrétaire général (Souleymane Adamou) de la commune rurale de Bangui

Réunion dans le village de Takorka avec l'ancien maire et ancien vice-président (Mr. Salifou Lagui) de la commune rurale de Bangui

Réunion dans le village de Bangui avec l'ancien maire de la commune rurale de Bangui, monsieur El hadji Issaka Moumouni.

Visite de la classe réhabilitée de l'école de Bangui.

Réunion avec l'Administrateur Délégué (maire actuel) de la commune rurale de Bangui

Jeudi, le 19 mai 2011

Réunion à Madaoua avec le groupement des femmes AY da mou

Réunion avec l'ex-maire de Madaoua, monsieur Abdoulaye Altiné

Réunion avec un ancien élu membre du conseil municipal de Madaoua, monsieur Mohamed Laouali Inoussa

Echanges avec l'assistant technique, le coordonnateur et le chargé des opérations sur les activités du projet (cadre logique, suivi et évaluation des activités, gestion des fonds FDL etc.)

Réunion à Tsernaoua avec l'ancien maire de la commune rurale de Tsernaoua

Réunion avec monsieur Jean LOPEZ, secrétaire général de la commune rurale de Tsernaoua

Réunion avec le comité de gestion du CSI de Tsernaoua.

Visité du puits réhabilité du village de Tounga MaKoki et entretien avec les membres du comité de gestion

Vendredi, le 20 mai 2011

Réunion avec les présidentes de deux groupements féminins (Soutoura et Aigaji)

Visite du site de lutte contre la désertification du village de Doundayé dans la commune rurale de Alléla.

Réunion commune avec l'ancien maire de Bazaga et l'ancien maire de Alléla

Mission effectuée au Niger par Mr Antoine Sawadogo en compagnie de Mr. Saidou Abdoukarimou ayant porté sur les rencontres avec les structures gouvernementales et les partenaires au développement.

Jeudi 2 juin 2011

Réunion avec Mr Saidou Halidou Directeur Général de la Décentralisation et de la Déconcentration

Réunion avec Mr Seybonne Alassane et Mr Nayoyssa successivement Directeur Général des Collectivités Territoriales et Directeur de la Coopération Décentralisée et de l'Appui au Développement Local

Réunion avec Mr Abdoualé Abdoulahi chargé de Programme à la Cellule Union Européenne.

Vendredi 3 juin 2011

Réunion avec Mr El Hadji Ali Hassane, chargé d'appui aux opérations au Rail

Lundi 6 juin 2011

Réunion avec Mr Moumouni Wankoye, ancien maire de la Commune Urbaine de Téra et Président du Comité de Pilotage de ANIYA (Action de coopération décentralisée)

Réunion avec Mme IBO Fourératou Issoufou, Secrétaire Exécutif de l'Association des Municipalités du Niger.

Réunion avec Mr William Stringfellow, Directeur National SNV Niger

Mardi 7 juin 2011

Tenue d'un mini-atelier de restitution à chaud à l'hotel Univers en présence d'anciens maires des départements de Konni et Madaoua et de l'équipe de l'ONG RAIL.

Annexe 3 : Liste des participants lors de la tenue de la réunion bilan avec l'équipe du programme PKM

Konni, 16 mai 2011

Nr	Nom et Prénom	Fonction/titre	Affectation
1	Saidou Abdoukarimou	Evaluateur	
2	Zeibada Kiari	Charge des Operations (PKM) RAIL	RAIL-Niamey
3	Batouré Saley	Coordinateur PKM (RAIL)	Konni (Madaoua)
4	Roovers Jeroen	Assistant Technique PKM (IRAM)	Niamey-Konni-Madaoua
5	Issaka Saidou	Gestionnaire Comptable PKM (RAIL)	Konni
6	Bahari Manzo	ADL-Chef d'Equipe EAC PKM (RAIL)	Konni
7	EL Kaka Ibrahim	ADL EAC PKM (RAIL)	Konni
8	Zakari Mai Moussa	ADL EAC PKM (RAIL)	Konni
9	Abdoulaye Bizo	ADL EAC PKM (RAIL)	Konni
10	Issa Hamani	ADL EAC PKM (RAIL)	Konni
11	Ali Karimou	ADL -Chef d'Equipe EAC PKM (RAIL)	Madaoua
12	Abdou Zodi Harouna	ADL EAC PKM (RAIL)	Madaoua
13	Tidjani Chaibou	ADL EAC PKM (RAIL)	Madaoua
14	Sani Souleymane M. Moustapha	ADL EAC PKM (RAIL)	Madaoua
15	Adamou M Chapiou	ADL EAC PKM (RAIL)	Madaoua
16	Abdoulaye Sadi	ADL Chef d'Equipe LCD PKM (RAIL)	Konni
17	Souleymane Amadou	ADL LCD PKM (RAIL)	Konni
18	Massalatchi Abdou Moumouni	ADL LCD PKM (RAIL)	Madaoua
19	Bako Yahaya	ADL LCD PKM (RAIL)	Madaoua

Annexe 4 : Liste du personnel recruté par le PKM

N°	Nom et prénom	Poste	Mois et année d'embauche
01	Bahari Manzo	Agent de Développement Local ADL	Avril 2007
02	El Kaka Ibrahim	ADL	20 Janvier 2008
03	Abdoulaye Sadi	ADL	Février 2007
04	Issa Hamani	ADL	Janvier 2007
05	Zakari Mai Moussa	ADL	15/10/2008
06	Bizo Oumarou Abdoulaye	ADL	14 Avril 2010
07	Abdoul Moumouni Y. Tourawa	Chauffeur	Février 2007
08	Issaka Bilal	Gardien	Février 2007
09	Soumana Niandou	Chauffeur	2009
10	ABDOU ZODI Harouna	ADL	20/01 / 2008
11	Massalatchi Abdoulmoumouni	ADL	20/01 / 2008
12	Malik Hamidine	ADL	20/01 / 2008
13	Mamadou Souleymane	Chauffeur	01/02/2007
14	ALI Karimou	ADL	Octobre 2008
15	Tidjani Chaibou	ADL	Octobre 2008
16	Sani S. M. Moustapha	ADL	Avril 2010
17	Adamou M. Chapiou	ADL	Avril 2010
18	Oumarou Issifou	Gardien	15/01/10
19	Issaka Seydou	Gestionnaire comptable	Août 2010
20	Roovers Jeroen	Assistant Technique	Août 2008
21	Saley Batouré	Coordonnateur	Août 2010
22	Kiari Zeibada	Chargé d'Appui aux Opérations	