



EVALUATION 2003/3
PROGRAMME
DE LA COOPERATION
SUISSE AU NIGER
1997–2002



Évaluation indépendante du PROGRAMME DE LA COOPÉRATION SUISSE AU NIGER 1997 - 2002

Mandatée par la Section Évaluation & Controlling
de la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC)

Contenu:

- I Résumé de l'évaluation**
- II Leçons tirées**
- III Accord atteint au point d'achèvement**
- IV Rapport final des évaluateurs**

Berne, septembre 2003

I Résumé de l'évaluation

Donateur	Gouvernement suisse: Direction du développement et de la coopération (DDC)
Titre du rapport	Programme de la coopération suisse au Niger 1997-2002
Numéro de référence	E – 03.24+
Région géographique	Niger, Afrique occidentale
Secteur	40001: multisectoriel / thèmes transversaux
Langue	Français
Date du rapport	9/2003
Collation	35 pages et 6 annexes
Type d'évaluation	Programme par pays; efficacité
Statut	C
Auteurs	Luca RUSSO, Monika EGGER KISSLING, Aichatou MOUNKAILA, Maïna BOUKAR MOUSSA;

Description du sujet

L'évaluation porte sur le programme de la coopération suisse (DDC) au Niger pour la période 1997-2002. La stratégie à moyen terme, définie dans un document intitulé « Programme par pays » (PpP), a constitué le cadre d'orientation pour la formulation, le suivi et la gestion d'une série d'interventions menées au Niger dans les secteurs du développement des infrastructures et des services de base, de la promotion de la bonne gouvernance et de la création de revenus.

Le **propos** de l'évaluation a été d'apprécier la pertinence et la cohérence du PpP, sa fonction en tant qu'instrument d'orientation stratégique, les progrès accomplis dans la mise en place des lignes stratégiques du PpP, l'efficacité du système de gestion des projets, les résultats/effets obtenus et la durabilité des approches et des mécanismes institutionnels promus.

Méthodologie de l'évaluation

La **méthodologie** a été basée sur une analyse de dossiers existants, sur des interviews réalisées avec les protagonistes concernés par le programme au Niger et en Suisse, ainsi que sur des visites de terrain comprenant des entretiens avec les bénéficiaires.

L'évaluation a été marquée par 3 réunions auxquelles ont participé les deux principaux partenaires: la DDC (centrale et Bureau de la coopération suisse sur place – Buco) et la partie nigérienne, représentée par deux membres de l'administration, présents à titre personnel, et par un représentant de la société civile. Au cours de ces réunions, ceux-ci ont commenté les termes de référence et les résultats de l'évaluation, pris ensuite conjointement position à l'endroit des conclusions et recommandations formulées et tiré des leçons générales.

Principales conclusions

La conception du PpP est jugée **pertinente** par rapport au contexte social, institutionnel et politique et par rapport à son évolution. Le programme s'avère **cohérent** avec les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté du gouvernement du Niger (DRSP). Il faut toutefois noter que la focalisation exclusive sur le développement rural n'est pas pertinente en ce qui concerne l'amélioration des moyens de subsistance des populations rurales, qui dépendent de plus en plus du développement des centres urbains. Par ailleurs, le choix stratégique de restreindre la collaboration avec l'État a limité le dialogue en matière de politique et de coordination. Certains problèmes de **cohérence interne** persistent. En particulier, la diversification des partenariats évoquée dans le PpP a été mise en place uniquement de façon marginale et ce problème se traduit par un déficit d'appropriation (« *ownership* »).

En ce qui concerne l'**efficience** du PpP, l'analyse a démontré que les coûts moyens des infrastructures mises en place par la coopération suisse sont inférieurs à ceux des autres bailleurs, mais que les coûts de supervision restent élevés. Cela peut se justifier dans le cadre d'initiatives pilotes, mais présente de fortes limitations en ce qui concerne leur généralisation (« mainstreaming »). Le système de gestion basé essentiellement sur une « régie directe » peut se justifier comme un choix contingent dû au contexte, mais présente des problèmes d'efficience et oblige la direction du Buco à se concentrer sur le contrôle administratif des activités au détriment des tâches d'ordre stratégique. Le contrôle de gestion et le suivi stratégique ne sont pas considérés comme satisfaisants en raison d'un système de suivi qui n'a pas porté une attention suffisante aux indicateurs d'effets, surtout en ce qui concerne la réduction de la pauvreté. En l'absence de tels indicateurs prédéfinis, il est difficile d'apprécier l'**efficacité** des interventions. Cela dit, le PpP a atteint, partiellement du moins, la plupart des résultats attendus. Il a en particulier contribué aux résultats suivants:

- un rééquilibrage important entre État et société civile, qui n'en reste pas moins faible au niveau local;
- une amélioration de la maîtrise des producteurs sur leur environnement, mais avec un effet limité en ce qui concerne l'augmentation durable des revenus;
- des progrès importants dans la promotion d'une approche non sectorielle fondée sur la notion de développement local en augmentant le pouvoir d'intervention des populations.

L'**impact** des interventions de la DDC est resté limité au niveau micro compte tenu de la faible collaboration entre les partenaires et du contexte politique difficile dans lequel la mise en œuvre du PpP s'est déroulée.

La **durabilité** des actions a été limitée par l'absence d'un partenariat fort à tous les niveaux et par les investissements insuffisants dans le développement des capacités des partenaires potentiels au-delà du niveau micro. La coopération suisse a toutefois créé à travers ses interventions d'importantes capacités de gestion à la base, aussi bien dans la société civile que dans l'administration locale, contribuant ainsi à la durabilité des infrastructures et des services mis en place.

Recommandations

L'évolution positive de la situation politique et institutionnelle et la publication en 2002 du document de stratégie de la réduction de la pauvreté (DSRP) constituent un cadre de référence important pour: i) la focalisation sur l'axe prioritaire de la pauvreté; ii) la concertation avec les autres protagonistes; iii) le suivi des résultats acquis par rapport à la réduction de la pauvreté et aux autres Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Le futur PpP devrait donc prendre en considération:

- l'expérience acquise dans le développement local et le financement décentralisé d'infrastructures comme base pour établir un partenariat fort avec les futures collectivités locales en vue de promouvoir une gestion des investissements publics contrôlée par les usagers;
- des investissements plus importants et durables dans le développement des capacités des partenaires: services publics, opérateurs privés et ONG;
- un appui renforcé au développement de centres urbains considérés comme des « moteurs » du développement socio-économique des zones rurales;
- des interventions spécifiques avec des instruments appropriés et des alliances stratégiques pour assurer un soutien au secteur privé;
- le renforcement de l'intégration systématique des analyses « pauvreté » et « genre » comme une clé pour instaurer un développement durable;
- un système de délégation de gestion qui permette au Buco de se concentrer sur un dialogue politique et sur le suivi stratégique des projets;
- le développement d'alliances stratégiques sur les thèmes et compétences prioritaires de la coopération suisse au Niger.

II Leçons tirées

Concernant la conception du programme

- Le cadre stratégique de la **réduction de la pauvreté** (DSRP) se présente comme une occasion importante de fonder la finalité et la cohérence des programmes de coopération au développement.
- La mise en oeuvre d'orientations ciblant **davantage de coordination et d'harmonisation** et une division du travail plus transparente exigent que les limitations et capacités locales soient prises en compte et que l'attitude des bailleurs de fonds, très concentrés sur leur propre programme, puisse être thématifiée et corrigée. En l'absence d'une masse critique de bailleurs, la dynamique de coordination reste modeste.
- La recherche d'**alliances stratégiques** ne peut se faire que si les acteurs partageant des approches similaires (« like minded ») font preuve de créativité et parviennent à thématifier leurs inhibitions institutionnelles, par exemple en organisant des « peer reviews » sectorielles.
- La promotion du **secteur privé** requiert des instruments spécifiques qui exigeront un grand esprit d'innovation de la part des agences publiques.
- Les approches de **développement local** sont capitales pour la promotion des acteurs locaux et de la société civile, mais leur tendance centrifuge peut être difficilement contenue dans une logique de focalisation.

Concernant la gestion du programme

- La **gestion stratégique d'un programme** dans un contexte mouvant et dans un pays ayant des ressources humaines très limitées exige un dispositif précis et effectif de suivi du contexte et des résultats, ce qui suppose une formulation préalable des résultats attendus avec des indicateurs qui permettent de mesurer le degré de réalisation.
- La **documentation sur les opérations** (rapports d'autoévaluations et d'évaluations, revues, monitoring) constitue la manière la plus effective de vérifier, confirmer ou infirmer les perceptions et les interprétations relatives au programme; vouloir en faire l'économie a de lourdes conséquences sur la gestion stratégique.
- La **mesure de l'efficience** reste aléatoire tant que l'accès aux informations financières et l'exploitation de ces dernières sont limités par les contraintes du système de gestion de données (SAP) et que le clivage culturel entre chargés de programmes et contrôleurs financiers persiste.
- En l'absence de **solutions et de pistes concrètes**, l'analyse des problèmes et l'identification des contraintes restent peu stimulantes.

III Accord atteint au point d'achèvement - position de la DDC et des représentants nigériens sur les principales recommandations relatives aux points suivants:

Pertinence et cohérence du Programme par Pays (PpP)

1. *Étant donné l'importance budgétaire et stratégique de la coopération suisse au Niger, le Bureau de la coopération suisse (Buco) devrait promouvoir une **meilleure concertation et des opérations conjointes** avec d'autres bailleurs de fonds sur des thèmes considérés comme prioritaires.*
2. *La question du développement des **centres urbains** comme **moteurs du développement rural** devrait être prise davantage en considération.*
3. ***L'initiative privée** devrait être appuyée avec des **instruments spécifiques**.*

Position de la DDC et des représentants nigériens (partenaires d'apprentissage du cercle centrale (PACC))

1. Les membres du PACC sont d'accord sur le principe de cette recommandation. La DDC doit concentrer son programme et prendre davantage d'initiatives de concertation avec d'autres acteurs là où elle a des avantages comparatifs et des expériences à offrir. Ces efforts doivent s'inscrire dans le cadre général du DSRP et prendre en compte la volonté politique du gouvernement d'adopter dès 2004 l'approche programme et d'atteindre plus de transparence dans l'aide. Toutefois, ces efforts prendront en compte les limitations existantes en ce qui concerne la concertation et les possibilités de concrétiser des alliances et des actions conjointes. De telles initiatives semblent particulièrement appropriées dans les domaines du développement communautaire et de l'hydraulique.
2. Les membres du PACC sont d'accord sur le principe, mais entendent vérifier ce rôle moteur attribué aux villes, ainsi que les interactions et la dynamique entre villes et campagnes, surtout au niveau des villes moyennes (marchés, services, petites infrastructures). Il convient d'exploiter davantage ces potentiels et de voir dans quelle mesure le futur PpP pourrait profiter des expériences rassemblées au Burkina-Faso, voire promouvoir des échanges d'expériences et de compétences entre acteurs urbains des deux pays.
3. Bien que le secteur privé (entreprises et commerce) ait été renforcé et ait réussi pragmatiquement à améliorer sa compétitivité au cours des 5 dernières années, les instruments de promotion existants ne sont pas adéquats. La faiblesse du secteur privé, en particulier de l'artisanat, reste réelle.

La DDC s'engagera de manière plus conséquente à soutenir les initiatives privées et à encourager la différenciation des instruments de financement (pour le secteur non communautaire) en s'inspirant des expériences de promotion des services privés en milieu rural faites ailleurs dans la région.

La recherche d'instruments plus adéquats pour la promotion d'entreprises artisanales compétitives sera fortement encouragée.

Efficiencia del PpP

4. *Compte tenu des problèmes évoqués et de l'évolution de la situation politique et institutionnelle qui avait mené à l'adoption du système de **gestion directe**, il paraît opportun de considérer **d'autres options de gestion** comme le recours à des agences d'exécution et/ou la création d'un partenariat renforcé.*
5. *Un PpP basé sur un nombre d'interventions plus limité pourrait aussi ménager les ressources humaines du Buco et permettre à la direction de se **concentrer** sur des tâches plus stratégiques.*
6. *Des revues externes plus fréquentes et un système de suivi orienté vers les résultats permettraient un meilleur **contrôle de qualité et un controlling** plus approprié. En particulier, un effort supplémentaire pour développer des indicateurs clés relatifs à la réduction de la pauvreté, à l'équilibre homme-femme, à la maîtrise d'ouvrage et à d'autres aspects stratégiques nous semble nécessaire. Dans ce contexte, il serait opportun de prendre en compte les OMD et les indicateurs qui s'y rapportent en vue de favoriser une harmonisation avec le gouvernement et les autres bailleurs de fonds.*

Position de la DDC et des représentants nigériens (PACC)

4. Les membres du PACC sont d'accord avec cette recommandation et prennent acte de sa convergence avec les conclusions de l'autoévaluation. Il importe toutefois de prendre la mesure des capacités limitées des partenaires locaux pour l'exécution des programmes et de solliciter sélectivement des opérateurs locaux ou internationaux dont les capacités propres permettraient de réduire la charge de travail du Buco, qui pourrait ainsi se concentrer sur un pilotage plus stratégique.

La question de la régie sera abordée sans préjugés idéologiques et on visera d'abord l'efficacité et l'efficacité, en cherchant plutôt un rééquilibrage entre opérations directes, contributions à des programmes et recours à des agences d'exécution externes (voir les expériences très diverses faites dans la région par la DDC).

5. Les membres du PACC sont d'accord avec cette recommandation, mais ils mettent en évidence les contraintes de sa mise en œuvre du fait de la complexité et de l'ampleur des programmes suivis par le Buco. Ils ne voient pas pour l'instant d'alternative claire et fiable à l'allègement des charges du Buco mais invitent ce dernier à trouver les moyens d'externaliser le suivi administratif, de déléguer l'exécution et également de recentrer certains programmes dispersés.

Concernant le pilotage stratégique, ils constatent qu'il est réparti de façon satisfaisante entre la Centrale et le Buco, tout en rappelant également les tâches d'antenne d'ambassade/consulat assumées par le Buco.

6. Les membres du PACC estiment qu'il convient de bien distinguer deux niveaux:
 - le suivi des programmes de la DDC et la mesure de ses résultats (au niveau "outcomes"), qui relèvent de la responsabilité directe du Buco,
 - les orientations du DSRP et ses objectifs à long terme, ainsi que l'harmonisation des mesures adoptées par les bailleurs de fonds en vue d'atteindre ces objectifs, qui requièrent des indicateurs d'impact cohérents.

Ils pensent que le contrôle de qualité et la transparence sous la forme de revues externes doivent être renforcés avec, selon les besoins, une revue externe par projet. Ils demandent également que ces revues externes soient mieux utilisées pour améliorer la visibilité du programme et la communication avec d'autres acteurs.

Ils souhaitent que les instruments de planification et de suivi soient renforcés, affinés et clarifiés avec des indicateurs d'outputs et d'outcomes, de manière à faciliter la coordination avec le gouvernement et les bailleurs de fonds et l'inscription du programme DDC dans la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

Ils constatent que des progrès ont été réalisés depuis une année et que ce potentiel doit être amélioré. Ils estiment aussi que les coûts du suivi du programme doivent pouvoir être mieux mesurés.

Efficacité du PpP

7. *Une bonne structuration du milieu étant acquise, les **programmes de développement local (PDL)** devraient concentrer leurs efforts sur les aspects liés à la **gestion des infrastructures**, avec des formes d'appui plus légères en faveur des organisations de base.*
8. *Il faudrait aussi considérer **l'élargissement des interventions du fonds d'investissement (FSIL)** et le renforcement de ce dernier en vue d'en faire un instrument de soutien au développement local et urbain et de créer une dynamique ville - campagne indispensable à un développement durable.*
9. *Les deux programmes « **Genre** » et « **État de droit** » sont dotés ensemble de 4.5 millions CHF pour une période de trois ans. Renforcer l'axe transversal équivaldrait à doter les différents programmes des moyens financiers nécessaires pour renforcer les compétences aux niveaux régional et local. Une partie des 4.5 millions CHF pourrait ainsi être **intégrée dans les budgets des programmes régionaux**. Cela renforcerait la responsabilisation des programmes à l'égard des thèmes transversaux.*

Position de la DDC et des représentants nigériens (PACC)

7. Les membres du PACC pensent également qu'il convient de mieux différencier les deux types d'approches et d'instruments, ainsi que leur rôle et leurs potentiels respectifs. Pour ce faire, ils suggèrent de recourir à des instruments similaires au Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) pour pouvoir se concentrer sur les aspects financiers de la réalisation et de la gestion d'infrastructures, ainsi qu'à des instruments similaires au Programme de développement local (PDL) pour assurer un accompagnement de qualité aux organisations de base.
8. Les membres du PACC ne sont pas d'accord avec les termes de cette recommandation. En revanche, compte tenu du succès de l'approche FSIL et de son potentiel pour renforcer l'appropriation, ils estiment que cette approche pourrait être reproduite et adaptée dans les villes moyennes.
Il convient d'intensifier la diffusion des expériences rassemblées avec le FSIL et de promouvoir ou d'approfondir le dialogue politique sur le financement de la réalisation et de l'entretien des infrastructures par les communautés et les usagers (en cohérence avec la loi récemment promulguée).
La question de l'harmonisation des standards concernant l'entretien des infrastructures mérite d'être abordée au niveau national.
9. Les membres du PACC estiment eux aussi que les thèmes transversaux « genre » et « État de droit » doivent être intégrés plus effectivement dans les programmes. Ils relèvent néanmoins que l'existence de fonds souples, dont le volume reste à définir, serait utile pour pouvoir renforcer de manière flexible les capacités des ONG dans ces deux domaines thématiques.

Impact

10. *Un impact plus important et durable pourrait être obtenu grâce à une plus forte **concentration des investissements** dans les domaines dans lesquels la coopération suisse a développé de fortes compétences pendant la mise en œuvre du PpP (par exemple dans le développement participatif et la gestion décentralisée des services et des infrastructures de base, qui devraient être réalisés parallèlement à des **appuis institutionnels** aux institutions responsables).*
11. *Le **dialogue politique** devrait se **limiter** à une sélection de thèmes liés aux principaux axes d'intervention et dans lesquels la coopération suisse a une haute compétence. Dans ce cadre, nous pensons que le rôle de chef de file joué par la coopération suisse dans le secteur hydraulique doit être reconsidéré.*

Position de la DDC et des représentants nigériens (PACC)

10. Les membres du PACC ne sont pas d'accord avec la recommandation et considèrent que la concentration actuelle des investissements est satisfaisante. Ils estiment en revanche qu'une concentration des interventions et une sélection plus restrictive de secteurs s'imposent. Le programme doit veiller à éviter la dispersion, en particulier dans le domaine du développement local, dont la dynamique propre est souvent centrifuge. Il convient en outre d'intensifier les appuis institutionnels aux ministères concernés afin d'accroître l'influence d'approches susceptibles d'être répliquées.
11. Les membres du PACC estiment également que le dialogue politique doit se faire sur une base sélective et suggèrent que le Buco se concentre sur environ 3 secteurs. Par contre, l'abandon du rôle de chef de file dans le domaine de l'hydraulique est considéré comme inadéquat, compte tenu de la confirmation récente de ce rôle par le gouvernement et les autres bailleurs, ainsi que de la légitimité acquise par la DDC du fait de son expertise et de son engagement. Un appui institutionnel dans le domaine de l'hydraulique doit pouvoir être reconsidéré.

Durabilité

12. *Un engagement à long terme dans les régions et les secteurs d'intervention reste nécessaire. Toutefois, il nous paraît indispensable de définir une **stratégie de sortie claire**, avec des étapes précises pour chaque projet spécifique. C'est ainsi qu'il faudrait identifier des **benchmarks** qui définissent des niveaux satisfaisants de structuration du milieu et qui, une fois atteints, permettent à la coopération suisse de **réorienter** ses investissements.*
13. *La faiblesse générale des ONG partenaires locales est un défi de taille pour la coopération suisse. Afin d'y remédier, il convient de renforcer la **capacité des ONG locales** par: a) l'instauration d'un climat de confiance; b) un engagement continu (de moyen à long terme); c) la formulation de contrats clairs et d) l'apport d'un appui/conseil en vue de renforcer les capacités.*
14. *L'appui au **secteur privé** devrait se doter d'instruments spécifiques (voir plus haut).*

Position de la DDC et des représentants nigériens (PACC)

12. Les membres du PACC estiment eux aussi qu'une stratégie de sortie claire doit être définie dans tous les cas et d'entrée de jeu. Un engagement à long terme dans un programme ou une région est parfaitement compatible avec une stratégie de désengagement au niveau des différents projets et actions (voir aussi sous point 13).
13. Les membres du PACC sont d'accord avec cette recommandation et considèrent qu'il s'agit là d'un défi capital, compte tenu de l'importance d'un engagement de la société civile et du faible pourcentage d'ONG ayant des capacités opérationnelles effectives. Ce renforcement devrait revêtir un caractère programmatique et tenir compte des contraintes de manière réaliste. Il devrait être planifié sur le long terme et prévoir l'externalisation/délégation du suivi, la recherche de partenariats locaux pour assurer la gestion de composantes de projets/programmes, l'attribution de fonds à des programmes et la participation, aux côtés d'autres bailleurs de fonds, à un fonds destiné à soutenir des ONG selon des critères de sélection bien précis.

La capacité des services techniques décentralisés de poursuivre ces actions et d'accompagner ce renforcement (ownership, empowerment) ne doit être ni sous-estimée ni négligée: des appuis institutionnels doivent être mis en place, ce qui fait également partie d'une stratégie de sortie.

14. Voir ci-dessus sous point 3.

Perspectives futures

- a) *Des investissements plus importants et durables dans le développement des capacités de **partenaires** (services publics, opérateurs privés et ONG);*
- b) *un appui accru au développement de **centres urbains** comme "moteurs" du développement socio-économique des zones rurales;*
- c) *des interventions spécifiques avec des instruments appropriés et des alliances stratégiques pour l'appui au **secteur privé**;*
- d) *le renforcement de **l'intégration systématique** des analyses « **pauvreté** » et « **genre** » comme une clé pour réduire la pauvreté et instaurer un développement durable;*
- e) *un **système de gestion** qui permette au Buco de se concentrer sur le dialogue politique relatif aux thèmes prioritaires de la DDC et sur le suivi stratégique des projets, dont la gestion et la mise en œuvre devraient être confiées autant que possible à des agences d'exécution;*
- f) *le développement **d'alliances stratégiques** sur les thèmes et compétences prioritaires de la coopération suisse au Niger.*

Position de la DDC et des représentants nigériens (PACC)

- a) Voir ci-dessus sous point 13.
- b) Voir ci-dessus sous point 2.
- c) Voir ci-dessus sous point 3.
- d) Les membres du PACC proposent à cette fin les mesures suivantes:
 - inscrire, au niveau stratégique, la réduction de la pauvreté parmi les finalités explicites du futur PpP et positionner celui-ci dans le cadre de la stratégie nigérienne de réduction de la pauvreté (DSRP);
 - participer à l'analyse de la pauvreté et mesurer la réduction de la pauvreté avec des indicateurs spécifiques, définis par les communautés pour suivre les changements (en soutenant la mise en place d'un suivi participatif ou d'un observatoire de la réduction de la pauvreté);
 - saisir sans tarder la chance offerte par la cellule SRP, qui travaille actuellement sur les indicateurs, pour améliorer la combinaison des données quantitatives au niveau macro et des données qualitatives basées sur des évaluations au niveau communautaire (observatoire de la pauvreté); encourager la contribution des communautés bénéficiant des programmes DDC;
 - soutenir la prise en compte d'indicateurs de pauvreté reflétant la répartition « genre » et contribuer ainsi à combler le manque d'indicateurs spécifiques et différenciés sur la répartition « genre ».
- e) Voir ci-dessus points 4 et 11
- f) Voir ci-dessus points 1 et 13:
 - chercher à identifier des alliances stratégiques, en tenant compte du nombre très limité de bailleurs de fonds "like minded" et de leurs compétences sur place, et en définissant le niveau le plus approprié pour conclure de telles alliances (p.e. entre représentants résidents locaux ou quartiers généraux).
 - examiner la possibilité d'assumer un rôle pionnier dans des secteurs spécifiques;
 - soutenir le gouvernement nigérien dans sa volonté de réduire les incohérences entre bailleurs de fonds.

IV Rapport final des évaluateurs

Évaluation DU PROGRAMME DE LA COOPÉRATION SUISSE (DDC) au Niger

1997 - 2002



Mandatée par la Section Évaluation & Controlling
de la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC)

mai 2003

Ce rapport a été rédigé pour le compte de la coopération suisse – DDC.
Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne
reflètent pas nécessairement la position de la DDC. Rapport rédigé par Luca
Russo, Monika Egger, Moussa Maina Boukar, Aichatou Mounkaila

DRN srl

Via Ippolito Nievo 62,
00153 Rome, Italie
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

1 Table des matières

1	TABLE DES MATIÈRES	I
	SIGLES ET ABRÉVIATIONS	III
1	INTRODUCTION.....	1
1.1	PROPOS	1
1.2	MÉTHODOLOGIE.....	1
1.2.1	Niveau d'analyse.....	1
1.2.2	Base de données utilisée dans l'analyse.....	2
1.2.3	Paramètres/critères de jugement.....	2
1.2.4	Structure du rapport.....	3
2	PERTINENCE ET COHÉRENCE DU PPP.....	4
2.1	LE CADRE DES INTERVENTIONS ET DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ AU NIGER.....	4
2.1.1	Un contexte difficile	4
2.1.2	Des politiques visant la réduction de la pauvreté	4
2.2	LE PPP.....	6
2.2.1	Les orientations stratégiques, les finalités et les composantes.....	6
2.2.2	Le montage organisationnel du PpP et les outils.....	7
2.2.3	Les partenaires.....	8
2.2.4	La coopération suisse par rapport aux autres intervenants principaux.....	9
2.3	COHÉRENCE ET PERTINENCE DES PROJETS ET DES THÈMES TRANSVERSAUX DE LA COOPÉRATION SUISSE AU NIGER	12
2.3.1	Le développement des infrastructures.....	12
2.3.2	Agriculture, élevage et artisanat (appui aux livelihoods).....	13
2.3.3	Le développement local.....	14
2.3.4	Pertinence et cohérence des thèmes transversaux	14
2.4	LE DIALOGUE SUR LES POLITIQUES	16
2.5	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	16
2.5.1	Conclusions.....	16
2.5.2	Recommandations	18
3	EFFICIENCE DU PPP.....	19
3.1	LES COÛTS DES INFRASTRUCTURES ET DES APPUIS.....	19
3.2	LA GESTION ET LE CONTRÔLE DE QUALITÉ	20
3.2.1	La gestion.....	20
3.2.2	Le contrôle de qualité.....	21
3.3	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	22
3.3.1	Conclusions.....	22
3.3.2	Recommandations	22
4	EFFICACITÉ DU PPP.....	23
4.1	LIMITES DES DONNÉES DISPONIBLES ET CRITÈRES UTILISÉS.....	23
4.2	EFFICACITÉ PAR RAPPORT AUX FINALITÉS DU PPP ET AUX THÈMES PRINCIPAUX.....	23
4.2.1	Secteurs d'intervention.....	23
4.2.2	Thèmes principaux / transversaux.....	24
4.3	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	26
4.3.1	Conclusions.....	26
4.3.2	Recommandations	26
5	IMPACT	27
5.1	IMPACT DU PpP.....	27
5.2	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	28

6 DURABILITÉ	29
6.1 LA DURABILITE DANS LE CONTEXTE NIGÉRIEN	29
6.2 LA CAPACITÉ DES PARTENAIRES	29
6.3 LA DURABILITÉ DES SERVICES ET DES INFRASTRUCTURES RÉALISÉES	30
6.4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	31
6.4.1 <i>Conclusions</i>	31
6.4.2 <i>Recommandations</i>	31
7 CONCLUSIONS	33
7.1 FORCES ET OPPORTUNITÉS DE LA COOPÉRATION SUISSE ET DU PPP	33
7.2 FAIBLESSES DE LA COOPÉRATION SUISSE ET DU PPP	33
7.3 PERSPECTIVES/QUELQUES PISTES POUR LE PROCHAIN PPP	34
ANNEXE 1.....	35
DOCUMENT D'APPROCHE.....	37
ANNEXE 2.....	45
CONTRIBUTION SUISSE AU NIGER PAR RAPPORT AUX AUTRES BAILLEURS DE FONDS.....	47
ANNEXE 3.....	51
LES PARTENARIATS DE LA COOPÉRATION SUISSE AU NIGER	53
ANNEXE 4.....	57
L'APPROCHE TRANSVERSALE « GENRE » DANS LA COOPÉRATION SUISSE AU NIGER	59
ANNEXE 5.....	63
EFFICIENCE DU PPP: UNE ANALYSE COMPARATIVE DES COÛTS UNITAIRES DES INFRASTRUCTURES ET DES APPUIS.....	65
ANNEXE 6.....	67
TABLEAU SYNOPTIQUE DES PRINCIPALES INTERVENTIONS DE LA DDC (1998-2002).....	69
ANNEXE 7.....	71
PROGRAMME DE MISSION AU NIGER ET DE RENCONTRES EN SUISSE	73
ANNEXE 8.....	75
BIBLIOGRAPHIE.....	77

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AIVS	Associations inter-villageoises
BM	Banque mondiale
BdF	Bailleur de fonds
Buco	Bureau de la coopération suisse
CADELT	Cellule d'appui au développement local de Tillabery
DDC	Direction du développement et de la coopération
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FSIL	Fonds de soutien à l'investissement local
iuéd	Institut universitaire d'études du développement
OCB	Organisations communautaires de base
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAC	Programme d'action communautaire
PACC	Partenaires d'apprentissage du cercle central
PADEL	Programme d'appui au développement local
PAIGLR	Programme d'appui aux initiatives de gestion locale des Rôneraies
PAM	Programme alimentaire mondial
PASEL	Programme d'appui au secteur de l'élevage
PCLCP	Programme cadre de lutte contre la pauvreté
PDLM	Programme de développement local dans la région de Maradi
PDRI	Projet de développement régional intégré
PDS	Plan de développement sanitaire
PEB	Programme d'éducation de base
PFN	Programme Femmes Niger
PGN	Programme Genre Niger
PGRN	Projet de gestion des ressources naturelles
PHNS	Programme hydraulique nigéro-suisse
PME	Petites et moyennes entreprises
PNCD	Politique nationale de communication pour le développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PpP	Programme par pays
PSPRN	Programme spécial du Président de la République
PREDEC	Programme de renforcement de l'État de droit et de la culture démocratique
RRG	Routes rurales Gaya
SP/DSRP	Secrétariat permanent du document de stratégie de réduction de la pauvreté
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework

1 Introduction

1.1 Propos

Selon le document d'approche (annexe 1), le propos de cette évaluation est d'apprécier:

- a) **la pertinence** du programme dans le contexte nigérien, en particulier à l'égard des besoins fondamentaux définis comme prioritaires ainsi que des processus de décentralisation et de responsabilisation (« *empowerment* ») en cours;
- b) **la cohérence** du programme avec la stratégie régionale de la DDC, la stratégie nigérienne du DSRP et les priorités nigériennes dans les différents secteurs, ainsi que la complémentarité avec les contributions des autres agences, tant bilatérales que multilatérales;
- c) **la durabilité des effets (*outcomes*) auxquels aboutissent les actions soutenues par la DDC**, quant à la qualité des processus et des institutions partenaires ou bénéficiaires, et à l'influence exercée (diffusion des expériences, généralisation, reproductibilité);
- d) **l'efficacité des prestations**: le volume et la qualité des prestations et services sont rapportés à leurs coûts: ressources financières, compétences engagées, temps utilisé.

Les résultats de l'évaluation devraient permettre à la DDC:

- d'apprendre quels facteurs ont favorisé ou inhibé les résultats, pourquoi et comment;
- de rendre compte de la qualité de son programme;
- de disposer d'une base solide et de leçons à tirer pour formuler la stratégie des appuis envisagés pour la période suivante.

1.2 Méthodologie

La proposition préparée par DRN décrit dans le détail la méthodologie employée, brièvement résumée ci-après.

1.2.1 Niveau d'analyse

La coopération suisse au Niger soutient un ensemble de projets¹ réalisés à l'échelle régionale (concentration géographique) et nationale/sectorielle, liés entre eux par des finalités communes, des thèmes transversaux et des choix stratégiques en ce qui concerne la sélection des partenaires.

La diversification des niveaux d'intervention (espaces géographiques, champs d'activités, thèmes transversaux) et des niveaux d'analyse (programme-pays, projets spécifiques) ainsi que l'objectif de donner une vision d'ensemble du programme requièrent une analyse du PpP à plusieurs niveaux. Cette évaluation a donc porté sur:

- les aspects *macro* du PpP (dialogue sur les politiques et la pertinence des choix stratégiques);
- ses aspects *meso* (par exemple le choix des partenaires, le développement des capacités locales, les approches promues et le système de gestion);

¹ Pour faciliter la lecture du document, nous utilisons le terme « projet » pour toutes les sous-composantes du PpP, y compris les programmes régionaux.

- ses aspects *micro* (les projets), en n'examinant en profondeur qu'un nombre limité d'interventions de la DDC, sélectionnées sur la base de leur importance budgétaire, de leur centralité - en ce qui concerne l'évolution du contexte politique et socio-économique - et de la formulation du prochain PpP. Plus précisément, l'attention s'est portée sur les activités principales menées à Gaya et Maradi (Guidam Rounji) en ce qui concerne le développement des infrastructures communautaires), l'appui aux « livelihoods ²» et la promotion du développement local, à savoir: le fonds de soutien à l'investissement local FSIL (N° 40), les programmes de développement local PADEL (N° 32) et PDLM (N° 31), les routes rurales (N° 33) et certains projets transversaux /sectoriels tels que les programmes Femme (N° 28), État de droit (N° 35) et Éducation de Base (N° 39) pour garantir leur pertinence vis-à-vis des finalités du PpP (voir annexes 6 et 7).

1.2.2 Base de données utilisée dans l'analyse

L'analyse du PpP a été faite sur la base:

- ✓ de visites de projets
- ✓ d'analyse de la documentation disponible
- ✓ d'entretiens avec:
 - le personnel du Buco à Niamey et des projets à Gaya et à Maradi,
 - le personnel de la DDC à Berne,
 - d'autres bailleurs de fonds au Niger,
 - des partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux de la DDC au Niger,
 - des bénéficiaires des interventions.

Les résultats préliminaires de l'évaluation ont été discutés et partagés avec l'équipe du Buco et le personnel de la DDC à Berne à l'occasion de deux séminaires de restitution.

1.2.3 Paramètres/critères de jugement

Le PpP de la DDC au Niger (voir chapitre 2) présente essentiellement une analyse du contexte et établit des finalités, des secteurs d'intervention, des approches à suivre et des thèmes transversaux à prendre en compte dans toutes les interventions, sans pour cela établir *a priori* un cadre logique de référence et des résultats attendus. Étant donné le propos de l'étude et en l'absence de références concernant les résultats escomptés, nos principaux critères de jugement ont été:

- la pertinence du PpP et de ses choix stratégiques et sectoriels par rapport au contexte; sa cohérence externe par rapport aux priorités du gouvernement et aux stratégies des autres bailleurs de fonds (BdF); sa cohérence interne et sa fonction en tant qu'instrument d'orientation stratégique dans la préparation, la gestion et le suivi de ses différents projets/composantes.
- les progrès accomplis et les difficultés rencontrées durant la période 1998-2002 dans la mise en place et la consolidation des lignes stratégiques du PpP;
- l'efficacité du système de gestion des projets, ainsi que sa pertinence et sa cohérence par rapport aux finalités et principes du PpP;
- une appréciation des résultats/effets obtenus sur la base de l'analyse des données existantes;
- la durabilité des approches et des mécanismes institutionnels promus.

² Le terme d'appui aux *livelihoods* est utilisé dans ce rapport pour définir toutes les actions menées pour assurer les moyens de subsistance des populations

1.2.4 Structure du rapport

Ce rapport suit la structure classique des rapports d'évaluation. Néanmoins, étant donné sa nature analytique, une grande partie des informations nécessaires à l'analyse sont présentées dans les annexes, lesquelles doivent donc être considérées comme faisant partie intégrante du rapport, en particulier en ce qui concerne:

- l'annexe 3 pour l'analyse des partenariats,
- l'annexe 4 pour les aspects « genre » du PpP,
- l'annexe 5 pour une analyse comparative des coûts unitaires des infrastructures et des appuis,
- l'annexe 6 avec un tableau synoptique et analytique (par rapport au propos de cette évaluation) des différents projets de la coopération suisse au Niger.

2 Pertinence et cohérence du PpP

La mesure dans laquelle les objectifs du programme correspondent aux besoins des bénéficiaires, aux besoins du pays et aux priorités générales, ainsi que leur cohérence aussi bien externe (par rapport aux politiques nationales, à la stratégie de la DDC pour l'Afrique de l'Ouest et aux interventions d'autres BdF) qu'interne (par rapport aux finalités et aux approches fixées).

2.1 Le cadre des interventions et des politiques de lutte contre la pauvreté au Niger

2.1.1 Un contexte difficile

Au cours des 20 dernières années, le Niger a connu une crise économique sans précédent: entre 1990 et 2000, l'écart entre les taux moyens de croissance du PIB (+ 1,9 % par an) et de la population (+3,3 %) a engendré une diminution du PIB moyen par habitant – actuellement estimé à 197 US\$ – et, par conséquent, un appauvrissement dramatique de la population. Le problème de la dette publique³ est un facteur de préoccupation supplémentaire.



Les inégalités sociales sont profondes: plus de 60 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et un tiers des Nigériens se partagent moins de 4 % des revenus totaux, le tiers supérieur accaparant plus de la moitié. Même si l'indicateur de développement humain a enregistré des améliorations, selon le Rapport sur le développement humain du PNUD (2001), le Niger reste classé 161^{ème} sur les 162 pays étudiés, le dernier étant la Sierra Leone qui sort à peine d'une guerre civile aux effets dévastateurs.

Les problèmes de gouvernance, avec entre autres une forte marginalisation des populations dans les processus de décision et une instabilité politique et institutionnelle croissante à la fin des années 90 ont contribué à la dégradation du contexte politique et socio-économique. Outre ces facteurs, il faut souligner le manque chronique de ressources publiques lié aux difficultés budgétaires de l'État, qui s'est retiré presque totalement de la fourniture des services de base et du financement des investissements publics, ces derniers étant couramment couverts à plus du 90 % par des financements extérieurs. Dans le cadre de la coopération internationale, les problèmes de gouvernance ont poussé les BdF à privilégier une approche par projet dans leurs actions d'appui au développement, contribuant ainsi à un affaiblissement accru de l'État.

2.1.2 Des politiques visant la réduction de la pauvreté

À partir de 1998, année au cours de laquelle a eu lieu la Table ronde de Genève, la réduction de la pauvreté est considérée comme le défi majeur que le gouvernement s'est engagé à relever. Dans la période de référence du PpP, les différents gouvernements qui se sont succédé ont tenté de mettre en place des actions et des politiques visant de manière prioritaire à atténuer le phénomène de la pauvreté et surtout à placer les différentes actions dans un cadre de référence commun. Deux efforts majeurs peuvent être signalés: le programme cadre national de lutte contre la pauvreté (PCNLCP) au cours des années 1996-1998 et le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP/PRSP).

³ Fin décembre 2002, la dette publique était estimée à 1 281 milliards de francs CFA. On estime que le service de la dette extérieure (le paiement annuel des intérêts et du principal de la dette) s'est chiffré à 60,1 milliards de F CFA en 2002, ce qui équivaut à 4,3 % du PIB, 31,7 % des recettes budgétaires et 26 % environ des recettes à l'exportation.

Les principaux axes du **PCNLCP** étaient:

1. l'accroissement des possibilités de création d'emplois et l'extension des mesures de promotion des activités génératrices de revenus en milieu urbain et rural;
2. la baisse du taux de croissance démographique grâce à un renforcement du planning familial dans les structures sanitaires et à l'élévation du niveau d'alphabétisation des femmes;
3. l'amélioration de l'accès aux soins de santé primaires;
4. l'élévation du niveau de scolarisation en milieu rural et, plus particulièrement, celui des filles.

Ce programme, qui avait servi de référence à la Table ronde organisée à Genève en 1998, avait reçu l'adhésion d'un grand nombre de partenaires, mais sa mise en œuvre fut interrompue par le coup d'État intervenu en avril 1999 et la suspension de l'aide extérieure qui s'en est suivie.

Entre-temps, le retour à la stabilité politique et le processus de relance du dialogue sur le développement engagé avec ses partenaires ont amené le gouvernement à s'engager à travers le **document stratégique de réduction de la pauvreté** (DSRP, Niamey, janvier 2002).

Les principales dispositions de son action ont été regroupées autour de quatre axes principaux:

Axe n°1: la stabilisation du cadre macro-économique, articulée autour du scénario de référence d'une croissance annuelle de 4 % et d'un taux d'inflation limité à 3 %, ainsi que de la perspective d'une stabilité macro-économique favorable à la production.

Axe n°2: l'amélioration de la sphère économique des pauvres constitue le noyau central de la stratégie adoptée en matière de croissance et de génération de revenus. Il a pour objectif principal le développement des secteurs productifs et la création d'emplois. L'accent est mis sur les potentialités du secteur rural (agriculture et élevage) et sur la mise en valeur des terres par l'utilisation et la maîtrise des ressources en eaux de surface.

Axe n° 3: le développement des secteurs sociaux, qui s'inscrit dans la ligne des engagements pris par la communauté internationale sur les objectifs du Sommet du Millénaire de 2000. Ces engagements ont été repris dans la Stratégie avec, pour certains d'entre eux, des taux de réalisation moins ambitieux à l'horizon 2015, compte tenu des retards du Niger dans les domaines correspondants. Le développement des secteurs sociaux est fondé sur une meilleure redistribution des bénéfices de la croissance en faveur des pauvres. Les efforts seront concentrés sur les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement et sur la politique de population.

Axe n° 4: le renforcement des capacités institutionnelles de l'État et de la société civile est focalisé sur l'amélioration de la gouvernance. Les réformes engagées dans la gestion des ressources et la transparence de leur utilisation seront poursuivies. Le processus de *décentralisation*, déjà bien avancé avec la ratification par l'Assemblée nationale des grands textes d'orientation, fait l'objet d'un large programme de sensibilisation et d'information en vue de l'organisation d'élections locales.

Le document présente également trois thèmes transversaux, à savoir:

1. l'amélioration de la condition de la femme,
2. le renforcement de la démocratie à la base,
3. la redéfinition des rôles de l'État, du secteur privé et de la société civile sur la base du principe de subsidiarité.

Des résultats encore décevants mais des signaux positifs

Globalement, l'impact des actions et des politiques de réduction de la pauvreté est resté en-deçà des attentes. Cela peut être attribué aux problèmes politiques et économiques déjà évoqués, mais aussi au fait que la plupart des politiques décrites n'ont été appliquées que de façon marginale, cela étant dû: a) à une définition insuffisante des politiques sectorielles; b) à une définition peu soutenue des priorités dans le cadre des ressources disponibles limitées et c) à une résistance des BdF à accepter d'appuyer ces politiques dans le contexte d'une gouvernance faible. Cependant, l'élaboration d'un cadre de référence comme le DSRP, la récente stabilité politique et le processus de décentralisation qui devrait favoriser un contrôle plus important de la population sur l'utilisation des fonds publics et renforcer le principe de subsidiarité peuvent finalement poser les bases d'un développement plus favorable.

2.2 Le PpP

2.2.1 Les orientations stratégiques, les finalités et les composantes

Le PpP 1998-2003 a été formulé en 1997 sur la base des expériences réalisées par la DDC au Niger dans les années 80-90. Il est marqué, d'une part, par l'histoire récente en ce qui concerne les secteurs et les zones géographiques d'intervention et, d'autre part, par la volonté d'introduire des changements d'ordre stratégique visant notamment le rééquilibrage entre État et société civile et la promotion d'une approche non sectorielle, inspirée du développement local. L'analyse du contexte (voir 2.1) et des expériences faites par la DDC dans le cadre du PpP met en avant les préoccupations suivantes:

- la nécessité, pour les services étatiques, de se concentrer sur leurs attributions (réglementation, politique sectorielle) plutôt que d'exercer un contrôle sur les actions de développement en se substituant aux autres acteurs (secteur privé, société civile);
- une société civile et des nouveaux partenaires qui restent fragiles;
- une pauvreté généralisée en milieu rural avec une population qui développe de plus en plus des stratégies individuelles de survie.

Sur la base de cette analyse, le PpP présente *une double finalité*:

- *favoriser le rééquilibrage entre l'État et la société civile*. Cette première finalité a été définie sur la base d'une appréciation des expériences réalisées, lorsque la coopération avec le Niger était caractérisée par une collaboration presque exclusive avec l'État. Compte tenu que cette situation risquait de cantonner les populations et d'autres partenaires dans une position marginale de non-protagonistes, la nécessité de promouvoir un processus d'appropriation de la part des populations s'est imposée, en ligne avec l'image directrice de la DDC pour les années 90, qui stipule que « ...la pauvreté, c'est d'abord l'absence de pouvoir...la faiblesse politique dans la lutte pour accéder aux ressources productives »;
- *améliorer la base productive en renforçant la maîtrise des producteurs sur leur environnement au sens large (physique, institutionnel, économique et social)*. Cette deuxième finalité souligne donc la nécessité de promouvoir une approche orientée vers la demande (« *demand driven* ») et intégrée (donc non sectorielle).

La stratégie d'intervention du PpP se base sur:

- *une approche de travail inspirée du développement local*, conçu lui-même comme un processus de création, de rétention et de redistribution de richesses sur un territoire progressivement contrôlé par ses habitants qui, selon le PpP, doit être considéré comme une phase préparatoire du « *processus de décentralisation par le bas* » qui aurait dû se mettre en place pendant la période couverte par le PpP. Dans ce cadre, le PpP avait envisagé le développement de partenariats à plusieurs niveaux dans l'optique du principe de subsidiarité. Cette approche devrait donc largement dépasser le « *cadre d'une action qui se déroule localement* »;

- *une concentration géographique* dans les zones d'intervention « historiques » de la DDC (Gaya, Maradi, Tillabéri et Agadez/Air⁴) à partir des spécificités de chaque région, en évitant de disperser les efforts. Le choix des zones d'intervention est donc lié à la présence suisse et non pas à des choix stratégiques. Cependant, ce qui est stratégique est d'éviter toute dispersion en concentrant les ressources et les efforts dans les zones prioritaires. Le PpP ne fournit toutefois pas d'indications plus précises que la définition de régions (Maradi, Dosso et Tillabéri) comptant plusieurs millions d'habitants;
- *des champs d'intervention prioritaires* (agriculture et élevage, artisanat utilitaire et infrastructures sociales et économiques), notamment au moment de la formulation du PpP: pistes rurales, ouvrages hydrauliques et aménagement des eaux et des sols. L'annexe 6 présente un tableau synoptique de ces interventions et de leur évolution;
- *des thèmes transversaux*: le développement équilibré homme-femme (voir annexe 4) et la promotion d'une culture démocratique dans le sens de la promotion des droits civils et politiques à travers (dans le cas du PpP) l'appui à l'émergence d'un contre-pouvoir civil capable de faire valoir les intérêts des paysans et des groupes défavorisés.

En guise de conclusion, le PpP établit essentiellement des lignes d'orientation stratégique plutôt qu'une liste d'interventions, en confiant au Buco la formulation de projets spécifiques qui tiennent compte de l'évolution du contexte (tableau 1 et annexe 6).

2.2.2 Le montage organisationnel du PpP et les outils

Le document PpP ne rentre pas dans les détails concernant les aspects relatifs au montage organisationnel et institutionnel du programme et aux différents outils de suivi et de gestion. Il nous semble toutefois important de relever les aspects suivants, vu leur pertinence par rapport à l'exécution des activités.

BUCO 2000 – décentralisation opérationnelle de la DDC

La réforme « Buco 2000 », introduite au Niger en 1998, octroie une forte autonomie au Buco dans le processus de décision et de gestion des activités, aménageant une grande souplesse dans les procédures et donc une possibilité accrue d'exploiter rapidement les potentiels de développement et de répondre aux attentes des partenaires.

Système de gestion des projets

Dans le cadre des activités de la coopération suisse au Niger, il y a essentiellement deux systèmes de gestion des activités/projets, à savoir: a) la gestion directe de la part du Buco à travers le recrutement d'équipes d'experts et d'autre personnel et/ou le recours à d'autres partenaires pour l'exécution de certaines composantes et b) l'attribution de la gestion des projets à des régisseurs externes sous la supervision du Buco. Lors du lancement du PpP en 1997, environ 90 % de l'enveloppe du projet étaient confiés à des régisseurs, tandis que ce pourcentage est descendu à moins de 10 % en 2002. Ce changement, analysé dans le paragraphe 3.2, est dû essentiellement à la fin de la collaboration avec l'IUED (PHNS) et l'IUCN (PAIGLR), aussi bien qu'à la volonté du Buco de prendre en charge la régie directe des activités. Actuellement, le Buco emploie 180 personnes (70 en 1999).

Appuis techniques

Les projets en régie directe bénéficient dans la plupart des cas de l'appui de chargés de programme sur place, mais aussi du support ponctuel de consultants et de bureaux d'études basés en Suisse qui assurent la supervision, la planification et le suivi technique, voire, dans certains cas, le rôle de chef de projet. Au niveau du Buco, chaque projet est placé sous la responsabilité d'un chargé de programme et, depuis 2002, chaque région d'intervention a son responsable.

Proposition de crédit/planification et rapport annuel

La proposition de crédit, à savoir le document nécessaire à l'approbation des financements spécifiques de la part de la DDC, constitue le principal texte de référence pour la gestion des « projets » du PpP. En général, les propositions de crédit fournissent des informations sur le contexte qui justifient les actions à entreprendre et une série d'objectifs et de résultats à atteindre sans pour autant utiliser un cadre logique de référence et/ou fournir des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs

⁴ Les interventions dans cette région ont été limitées pour des raisons de sécurité et ne sont pas considérées dans ce rapport.

précis⁵. Depuis l'an 2000, des plans opérationnels annuels viennent compléter les propositions de crédit.

Le document de programmation annuelle est l'outil principal de référence en ce qui concerne le suivi, la gestion et la planification du PpP dans son ensemble. Le rapport annuel est discuté et approuvé par la direction du domaine opérationnel de la DDC au cours d'une séance annuelle et constitue donc aussi l'instrument principal pour la « redevabilité » (« *accountability* ») des activités et des performances des Bucos. En général, les rapports annuels présentent une analyse de l'évolution du contexte socio-économique et politique, un bilan, par projet et par région, de la mise en œuvre des activités et une planification pour l'année suivante. Les documents de programmation annuelle incluent depuis 1998 un *système de pilotage stratégique* qui a pour objet de rendre lisible la mise en œuvre des stratégies de la Section de l'Afrique de l'Ouest de la DDC, de prendre des décisions stratégiques et de pouvoir rendre compte des actions entreprises et des résultats obtenus. Dans le cas des rapports annuels sur le Niger, le système de pilotage stratégique se penche surtout sur l'analyse de *scènes de développement* et de *scènes de coopération* dans les zones d'intervention en fournissant une description de l'évolution du contexte et de la pertinence des actions entreprises.

2.2.3 Les partenaires

Le concept

Le PpP a une conception très ouverte concernant les partenariats: il envisage la collaboration avec tous les acteurs pertinents pour le développement (multipartenariat) issus de la société civile, de l'administration et de l'économie privée, sans toutefois spécifier clairement le type de partenariat à envisager pour promouvoir le développement du Niger selon les axes prioritaires du pays et selon les compétences spécifiques de la coopération suisse, qui reposent sur plus de vingt ans de présence dans le pays. Le PpP 1998-2003 envisage le partenariat au Niger comme suit: « *Le partenariat sera différencié. Il impliquera les services décentralisés de l'administration, les associations socioprofessionnelles, les promoteurs économiques, etc. Des structures légères d'animation au niveau local joueront un rôle d'interface entre associations à la base et services étatiques décentralisés et/ou structures d'appui* ». (p.2).

Les principes stratégiques définissent comme critère de suivi *le degré de diversification des partenaires*: État, administrations décentralisées, communautés locales, ONG et producteurs.

Dans son bilan des activités menées en 2001/2002, le programme annuel 2003 de la Section de l'Afrique de l'Ouest analyse le partenariat sous l'angle de sa transversalité (équilibre homme-femme, pauvreté et gouvernance) et confirme ainsi l'importance de bons partenariats pour le développement d'un pays. Dans un séminaire régional organisé sur ces questions transversales, il a été décidé « d'éviter à l'avenir de se centrer sur la seule relation (verticale) de coopération avec un partenaire donné et de favoriser davantage un partenariat entre les acteurs locaux, autour de leurs enjeux spécifiques (coopération horizontale)⁶.

Mais qui sont les partenaires?

L'évolution de la situation politique du pays, notamment le phénomène des crises politiques déclenchées lors des différents coups d'État des années 90, a bien évidemment influencé le type de partenariat que la Suisse a établi au Niger. Durant la période du PpP, la coopération suisse a opté pour la régie directe, répondant ainsi à la faiblesse des ONG locales et démontrant une certaine méfiance envers l'État et ses structures décentralisées.

Dans le contexte actuel, le Programme de la coopération suisse considère en principe tous ses interlocuteurs, sans distinction aucune, comme des partenaires (la liste des partenariats figure en annexe 3). Le terme de « bénéficiaires de l'aide » est évité pour mettre l'accent sur le rôle actif que sont appelés à jouer tous les interlocuteurs de la coopération suisse. La régie directe fait de la *population et de ses associations de base et leurs regroupements à divers niveaux les partenaires prioritaires*.

⁵ Ceci peut être partiellement justifié par le caractère participatif et « ouvert » du développement communautaire.

⁶ Programme annuel 2003 de la Section Afrique de l'Ouest, novembre 2002.

2.2.4 La coopération suisse par rapport aux autres intervenants principaux

Malgré les différents évènements politiques survenus dans la seconde moitié des années 90, l'aide de la coopération suisse au Niger a été régulière dans son évolution, et son volume a connu une progression croissante (voir tableau synoptique en annexe 6).

En effet, à partir de l'analyse de l'évolution de l'aide suisse déployée au Niger, on peut constater une nette progression de cette aide pendant la période couverte par le PpP 1998-2003. D'après une étude réalisée en septembre 2002 par le Ministère des finances et de l'économie sur le Recueil statistique des investissements publics financés au Niger de 1985 à 2001, la Suisse figure parmi les bailleurs les plus réguliers.

L'analyse par donateur fait ressortir que la Suisse a toujours figuré, au cours de ces dix dernières années, parmi les 4 principaux donateurs bilatéraux de l'aide au Niger. Pour l'année 2000, selon les chiffres du rapport 2000 du PNUD sur la coopération au développement publié en 2003, la Suisse occupe le troisième rang parmi les donateurs bilatéraux après la France et l'Allemagne et avant le Japon (voir tableau A de l'annexe 2).

Une analyse plus affinée sur la nature et sur la destination de l'aide (financement de l'investissement) révèle que l'aide suisse a accru pendant la période analysée la part de financement sur don au Niger, qui a atteint plus du 15% du total en l'an 2001 (voir annexe 2).

Quant au financement extérieur des projets et programmes d'investissement, l'aide de la coopération a évolué de manière régulière jusqu'à financer en l'an 2001 environ 10 % des projets et programmes d'investissement réalisés sur fonds extérieurs au Niger (voir annexe 2).

La coopération suisse privilégie une approche orientée vers le développement local et on observe une réorientation plus récente des interventions de plusieurs bailleurs de fonds dans la même direction. Cette nouvelle orientation s'explique essentiellement par la volonté manifestée par le gouvernement de mettre en œuvre une politique de décentralisation au Niger. C'est ainsi que le PNUD, la Banque mondiale et plusieurs agences de coopération bilatérale ont développé des programmes fortement axés sur le développement local, tels que le programme d'appui au développement local (communication) du PNUD, le PAC (programme d'action communautaire) de la Banque mondiale et le projet de développement local de Torodi, financé par la coopération française. L'expérience suisse en développement local (surtout à Gaya) est souvent qualifiée de « précurseur » et présente donc de fortes potentialités de collaboration avec les autres BdF. De même, les secteurs d'intervention couverts par la coopération suisse correspondent dans une large mesure à ceux des autres bailleurs (voir annexe 2 C). Ainsi, le plan cadre des Nations Unies (UNDAF)⁷ identifie trois domaines de coopération, avec des résultats escomptés définis dans le cadre des OMD:

- I. sécurité alimentaire (développement institutionnel, appui aux petits producteurs, diversification des revenus, nutrition, etc.);
- II. services sociaux de base (éducation, santé de base, santé reproductive, accès à l'eau potable, contrôle du VIH/Sida, etc.);
- III. gouvernance (processus de gestion budgétaire, démocratie et État de droit, gestion du développement dans un cadre décentralisé, droits de la femme et de l'enfant).

⁷ UNDAF est le principal instrument de coordination entre les agences du système des Nations unies.

Néanmoins, les autres BdF tendent davantage que la DDC à travailler « *systématiquement* » avec l'État. En ce qui concerne la coordination et la concertation avec d'autres bailleurs de fonds, la coopération suisse est « chef de file ⁸ » pour le secteur hydraulique et participe à plusieurs tables de concertation (genre, élevage, décentralisation). Cependant, la coordination entre BdF reste faible, avec une tendance marquée à privilégier une *approche par projet* , même si le nouveau cadre stratégique du DSRP et le processus d'amélioration de la gouvernance devraient permettre de créer à moyen terme les conditions (de loin pas remplies pour l'heure, selon les BdF interviewés) nécessaires à des appuis plus programmatiques (exemple: les SWAP).

Les entretiens réalisés avec les BdF et le gouvernement révèlent une perception généralement très positive de la coopération suisse au Niger, surtout en ce qui concerne: a) son engagement à long terme; b) sa connaissance du contexte; c) sa capacité à répondre de façon rapide et appropriée aux besoins du pays et d) l'absence d'un agenda économique et politique.

La coopération suisse peut donc être considérée comme un bailleur de fonds important et apprécié, travaillant selon une approche partagée, dans ses grandes lignes, par plusieurs autres bailleurs de fonds. Dans ce cadre, elle se caractérise, par rapport aux autres BdF, par le fait qu'elle place davantage l'accent sur un travail « de proximité » avec les populations.

⁸ Le terme « chef de file » désigne le bailleur de fonds responsable de la coordination des BdF dans un secteur donné.

Tableau 1
Évolution de la coopération DDC au Niger (1998-2002)

Années	Changement par rapport à l'année précédente	Commentaires
1998	Introduction d'un nouveau cadre de référence (le PpP) Introduction d'une approche de travail inspirée du développement local	Pour le moment, la réorientation vers une approche privilégiant le développement local reste limitée aux programmes en cours (très sectorielle).
1999	Introduction du système de pilotage stratégique Suspension de la contribution aux pouvoirs publics suite au coup d'État Introduction du programme sur l'élevage Reforme Bucu 2000	Plus de souplesse dans la gestion et la planification Le programme relatif à l'élevage est un programme sectoriel, dont les zones d'intervention ne coïncident pas toujours avec celles des autres projets.
2000	Fin de la collaboration avec l'IUED (PHNS) Démarrage des projets de développement local Lancement du FSIL	Pas d'alternative proposée à l'IUED. Tendance à gérer directement. Le FSIL est introduit pour séparer les mesures d'appui et de conseil des questions de financement.
2001	Volonté d'intégrer la notion d'équilibre homme-femme (« genre ») dans les projets Les membres du bureau local de l'IUED se constituent en GIE. Le personnel du PAILGR est repris par le PADEL, et le FSIL acquiert plus d'importance Efforts pour mieux prendre en compte les aspects liés à la pauvreté	L'approche axée sur le développement local reste « très locale » sans le développement d'un multipartenariat. Renforcement de la tendance à tout vouloir faire par soi-même.
2002	Élaboration du DSRP La DDC se retire de l'arrondissement de Madaroufa Affinement du système de pilotage stratégique Réorganisation du Bucu avec des responsabilités géographiques du personnel	La privatisation du BA-PHNS est loin d'être atteinte L'attribution de compétences géographiques au niveau du Bucu facilite une approche-programme
2003 (tendance)	Introduction d'un système de rapport (« reporting ») par secteur et non plus par projet Reformulation des projets selon le cadre logique Mise en avant des thèmes prioritaires du Domaine (pauvreté, partenariat, dialogue sur les politiques)	Tendance accrue vers une approche programme Possibilité de commencer à établir un suivi des effets « outcomes »

2.3 Cohérence et pertinence des projets et des thèmes transversaux de la coopération suisse au Niger

La coopération suisse au Niger soutient plusieurs projets dans des secteurs d'intervention différents mais complémentaires (voir annexe 6). Dans le cadre d'une évaluation globale du PpP, nous avons choisi d'examiner la pertinence et la cohérence des secteurs d'intervention plutôt que celles des différents projets, qui contribuent par ailleurs à un ou plusieurs secteurs d'intervention. Bien qu'on le considère comme une approche transversale et non comme un secteur, le développement local a lui aussi été retenu en raison de son importance face aux objectifs du PpP. Vu le contexte difficile – du point de vue de la gouvernance – dans lequel s'est déroulé le PpP, la pertinence a été analysée essentiellement en fonction du contexte socio-économique et non des politiques nationales, lesquelles ont néanmoins été examinées du point de vue de la cohérence.

2.3.1 Le développement des infrastructures

Objectifs



Le développement des infrastructures économiques et sociales est l'axe budgétaire le plus important du PpP. Comme décrit dans l'annexe 6, il existe plusieurs projets financés dans ce secteur. Les objectifs spécifiques des différents projets varient certes, mais le développement d'infrastructures est généralement perçu comme un moyen de renforcer le contrôle des populations sur leur environnement, tout en améliorant l'accès aux services de base (eaux, cases de santé) et en créant des conditions plus favorables au développement économique (pistes, banque d'intrants). Ceci est conforme aux axes 3 et 4 du DSRP et aux secteurs de

coopération II et III de l'UNDAF. Le financement et la gestion des infrastructures de base sont aussi considérés comme un outil pédagogique permettant de promouvoir la maîtrise d'ouvrage et « l'empowerment » des populations dans le cadre de l'approche axée sur le développement local.

Approche/cadre institutionnel

Pendant l'exécution du PpP, nous avons observé une évolution dans l'approche de développement des infrastructures, avec une situation de départ basée sur une approche sectorielle (services fournis sur la base d'un menu limité) qui a évolué vers une démarche plus ouverte, orientée vers la demande et qui offre un plus grand choix de services. À titre d'exemple (annexe 6), il convient de relever qu'en 1998, les projets sectoriels (PHNS, RRG, PAILGR, PASEL) représentaient environ 57% de l'enveloppe budgétaire totale, tandis qu'en 2002, après l'introduction du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), ils n'atteignaient plus que 17 % (RRG et PASEL). À l'instar du PpP, le cadre institutionnel a lui aussi évolué: l'État a progressivement limité son rôle dans l'exécution des activités, tandis que la population et les organisations civiles ont renforcé leur participation à la maîtrise d'ouvrage.

Thèmes transversaux

Genre: Le développement d'infrastructures, et plus particulièrement celle du FSIL, répond explicitement à l'exigence « genre » au sens large: promouvoir la représentation des femmes, des jeunes et des minorités (quota). Le but consistant à « donner la place et la parole aux femmes » est atteint; le deuxième défi consiste à veiller à ce que les femmes, les jeunes et les représentants des minorités ethniques puissent effectivement jouer un rôle décisif dans les divers comités. Le quota est certainement un prérequis nécessaire pour la promotion des femmes, mais il a également un inconvénient: une fois le quota atteint, il est difficile d'aller au-delà, alors qu'il ne représente qu'une exigence minimale sur le chemin d'un développement durable et équitable.

Culture démocratique: Pour répondre à l'exigence de la promotion d'une « culture démocratique », le FSIL, tant pour le processus de mise en place de ses structures que pour la réalisation des projets d'investissement, veille à garantir un maximum de transparence à toutes les étapes des projets.

En répondant explicitement à l'exigence des deux thèmes transversaux, le FSIL fait office de véritable « école de la démocratie de base ».

Lutte contre la pauvreté⁹

En ce qui concerne la réduction de la pauvreté, le potentiel du secteur est généralement considéré comme implicite puisque le développement d'infrastructures vise avant tout à répondre aux besoins des populations – en grande majorité pauvres – pour tenter de résoudre les problèmes fondamentaux qui les affectent et qui exigent très souvent des investissements sociaux dans les domaines de la santé, de l'eau, de l'éducation, du transport et de la mobilité. Cependant, le FSIL est devenu plus explicite en introduisant pour l'affectation des investissements le critère de la pertinence des interventions pour les groupes les plus vulnérables. Le processus très participatif du FSIL, qui contribue à ce que la population apprenne à prendre son destin en main répond également aux principes de la lutte contre la pauvreté.

Cohérence par rapport au PpP et aux autres composantes

En général le « secteur infrastructure » a évolué de façon cohérente avec les finalités et les approches proposées par le PpP. Cependant, nous avons observé quelques points qui méritent une attention particulière, à savoir:

- une certaine incohérence dans le cadre du FSIL (entre Maradi et Gaya) dans le financement des infrastructures communautaires, des biens publics et des biens privés¹⁰;
- la persistance d'une approche sectorielle dans le développement d'infrastructures, par exemple dans le cas des pistes rurales;
- une certaine timidité dans le développement du secteur privé avec une tendance à créer des structures « *ad hoc* » pour l'exécution des travaux plutôt que d'utiliser les compétences locales en dépit de leur « faiblesse ».

2.3.2 Agriculture, élevage et artisanat (appui aux livelihoods)

Le PpP mentionne la création de richesses au sens large comme l'une de ses finalités. Dans ce cadre, l'appui au développement de l'agriculture, de l'élevage et du développement de l'artisanat utilitaire est pertinent pour favoriser la création de revenus en milieu rural. En effet, il constitue l'un des principaux axes du DSRP et un élément clé dans un des trois domaines de coopération pris en compte par l'UNDAF.

Presque tous les projets du PpP ont pour objet direct ou indirect la création de revenus (voir annexe 6) à travers le développement des infrastructures économiques et/ou l'appui à la production et aux PME. Nos observations sur le terrain ont démontré que le secteur d'intervention est pertinent par rapport aux priorités des populations et cohérent par rapport aux politiques nationales. Il semble toutefois que certains instruments soient plus propices (par leur nature communautaire) au développement de biens publics qu'à celui d'initiatives privées.

Plusieurs projets accordent aussi une attention particulière à la promotion du revenu des femmes à travers diverses initiatives spécifiques (moulins, production d'huile) sans aborder pour autant la question de façon transversale ou de manière intégrée.

En général, le secteur « Appui aux *livelihoods* » est pleinement cohérent avec le PpP et complémentaire avec les autres secteurs d'intervention, même si des incohérences internes, en termes d'approche, ont été observées. Par exemple, le FSIL finance avec des dons des initiatives économiques à Maradi et non à Gaya (exemple: les moulins).

⁹ Bien que la lutte contre la pauvreté ne figure pas explicitement parmi les objectifs du PpP, nous avons considéré important d'examiner dans le détail ce thème, étant donné sa pertinence dans le contexte étudié.

¹⁰ Voir les fiches de terrain préparées par la mission et qui peuvent être consultées auprès de la DDC.

2.3.3 Le développement local

La définition et l'introduction systématique du concept de « développement local » est non seulement l'une des orientations les plus importantes du PpP, mais elle est également pertinente dans l'évolution du contexte qui devrait mener graduellement à une participation accrue des populations et de leurs organisations et à une gestion plus décentralisée des ressources publiques. Ceci est cohérent avec l'axe 4 du DSRP et le domaine de coopération III de l'UNDAF (*résultat 3.4: Capacité de gestion du développement dans un cadre décentralisé renforcé*).

Dans le cadre du PpP, le développement local est considéré comme « *une approche* » et non comme un secteur en soi, ce qui nous paraît pertinent. Le développement local est donc intégré à des degrés variables dans tous les projets, mais il est aussi une activité en soi dans le cadre de programmes de développement local visant à donner plus de poids aux populations dans la mise en œuvre des investissements et, de manière plus générale, à promouvoir le renforcement du pouvoir de la société civile. Dans ce cadre, il faut souligner la pertinence des actions d'appui à la préparation de plans de développement local et à la gestion d'infrastructures de la part des usagers.



Le PpP relève la nécessité de centrer le développement communautaire sur un cadre institutionnel fondé sur un multipartenariat à tous les niveaux. De facto, le contexte externe non favorable et des choix stratégiques internes ont mené le Buco à privilégier une relation directe et quasi exclusive avec les organisations communautaires. Dans ce cadre, le processus très participatif adopté pour la mise en place et le fonctionnement des structures du FSIL (assemblée générale, divers comités) incite la population concernée – en majorité pauvre – à effectuer un réel apprentissage d'appropriation et à prendre son destin en main. Le processus

FSIL fait office de véritable « école de la démocratie de base » en intégrant différentes mesures comme les quotas et l'établissement de priorités parmi les nombreux besoins constatés en recourant à la négociation et à la participation financière.

En ce qui concerne la cohérence interne du « développement communautaire » par rapport aux différents secteurs d'intervention, nous avons observé une forte complémentarité, surtout en ce qui concerne les actions de financement des infrastructures, dans lesquelles l'accompagnement (la composante du développement communautaire) constitue un volet important.

2.3.4 Pertinence et cohérence des thèmes transversaux

Équilibre homme-femme

En visant une société plus équilibrée, l'*approche transversale* « genre » implique dans toutes les sociétés certains transferts de pouvoir des hommes aux femmes. Le PpP demande l'orientation systématique du programme de la coopération suisse en faveur d'un processus plus équilibré. Dans le contexte socioculturel du Niger, où la valorisation de la contribution essentielle des femmes est encore faible, l'approche « genre » implique une amélioration significative des rapports sociaux entre les hommes et les femmes et surtout une meilleure mise en valeur du travail et de l'engagement des femmes en faisant preuve de sensibilité et de respect pour les besoins prioritaires des femmes. Par ailleurs, l'amélioration de la condition des femmes est un des thèmes transversaux du DSRP.

Le PpP formule dans ses principes stratégiques que le soutien périodique du Service Genre du Domaine des ressources thématiques (à la centrale) est très important pour renforcer les compétences dans le pays (Buco et programmes). L'intégration de l'analyse « genre » dans les cahiers de charges de toutes les évaluations et dans le suivi-accompagnement est également exigée par le PpP.

Les *programmes opérationnels* Femmes Niger (PFN) et Genre Niger (PGN) ont pour objectif de renforcer la position sociale, juridique et économique de la femme, d'assurer sa prise en compte systématique dans les actions et de développer et d'appliquer des outils de travail « genre ».



L'approche de la politique « genre » est le renforcement du pouvoir (« *empowerment* ») des femmes, qui vise à tous les niveaux une implication plus forte des femmes dans les processus de décision qui les concernent. Un fondement important pour « l'empowerment » est une bonne *formation* de base, notamment le fait de savoir lire et écrire. Au Niger, le taux d'alphabétisation des femmes est le plus faible de l'Afrique de l'Ouest, ceci dans un contexte général de très faible alphabétisation de la population. L'*empowerment* se fait également à travers une meilleure mise en valeur du travail des femmes et de leur contribution à la vie du ménage et du village. Donner la parole aux femmes et donner un poids réel à leurs paroles constituent un critère important de l'approche axée sur le développement local choisie par la coopération suisse au Niger. Quant au quota, il contribue à remplir l'exigence « numérique » des femmes dans les lieux de décision.

Promotion de l'État de droit et d'une culture démocratique

Le deuxième thème transversal du PpP « renforcement de l'État de droit », qui s'inscrit tout autant que le genre dans la poursuite de la finalité « favoriser le rééquilibrage entre l'État et la société civile », est défini de manière très succincte, voire confuse. Les éléments clés sont la priorité accordée aux initiatives locales, avec une gestion participative des ressources et un appui à des organisations capables de promouvoir une culture démocratique, et la concertation dans ce domaine avec les autres bailleurs de fonds (avec les alliés stratégiques sur cette thématique). Néanmoins, nous avons aussi noté une tendance à privilégier une démocratie *directe* par rapport à une démocratie *déléguée*¹¹, ce qui pourrait ne pas être entièrement en ligne avec le contexte nigérien.

Les *critères de suivi* prévus sont le nombre d'organisations soutenues, l'écho dans les médias et la mise en place d'un comité de suivi composé de différents bailleurs.

Le *programme opérationnel* est le programme d'appui au processus démocratique au Niger – volet « État de droit » (N35)¹², voir annexe 6 - tandis que l'*axe transversal* « État de droit » est géré par les programmes de développement local (PDL) dans les régions. Ce programme répond au souci de planifier et de réaliser les activités avec un maximum de transparence et de la manière la plus participative possible afin de contribuer à une bonne culture démocratique à la base.

La spécificité des deux thématiques transversales du programme Niger est leur dualisme: d'un côté, des chargés de programme gèrent un programme opérationnel (PGN: 1,5 million de CHF et État de droit: 3,0 millions de CHF pour trois ans) et, d'un autre côté, l'approche se veut transversale. Ce dualisme pose dans la réalité quelques problèmes concernant la gestion et la vue d'ensemble.

Nous estimons en particulier que la volonté d'intégrer les thèmes de manière systématique dans « le système de coopération avec le Niger » est affectée par le dualisme de l'approche. Pour le « genre », nous avons constaté « le réflexe Catherine »¹³, la responsabilité pour les questions liées au genre étant très souvent redévolue par réflexe à la chargée du PGN.

¹¹ C'est-à-dire une participation directe de la population (et non des élus) dans la planification et la gestion des affaires publiques (dans ce cas les investissements du FSIL).

¹² Ce thème est aussi abordé dans le projet Promotion des médias qui n'a pas été analysé.

¹³ Catherine Timbo, chargée du programme « Genre ».

2.4 Le dialogue sur les politiques

La nécessité d'instaurer un dialogue sur les politiques (voir aussi le chapitre 5) n'est pas pleinement explicitée dans le PpP, sauf en ce qui concerne le besoin d'une meilleure coordination avec les autres bailleurs de fonds. Ce thème est pourtant mentionné à plusieurs reprises dans les programmes annuels, dans le cadre du système de pilotage stratégique. Il figure également comme l'un des thèmes prioritaires du Domaine dans le rapport annuel 2003, ce qui montre l'importance croissante que la coopération suisse accorde à ce sujet. Les nombreux thèmes¹⁴ de dialogue politique qui sont indiqués dans les différents programmes annuels sont tous pertinents compte tenu des finalités du PpP. Nous avons cependant remarqué que les compétences de la coopération suisse sur les différents sujets ne sont pas toujours très fortes et que les instruments et les moyens nécessaires pour ce dialogue politique ne sont pas toujours clairement explicités (voir aussi chapitre 5).

2.5 Conclusions et recommandations

2.5.1 Conclusions

Pertinence et cohérence externe du PpP

Sur la base de nos observations, nous pouvons affirmer que la conception du PpP est pertinente par rapport au contexte social, institutionnel et politique et à son évolution. Elle est également cohérente avec les politiques de développement et de lutte contre la pauvreté du gouvernement du Niger, en particulier en ce qui concerne:

- le choix des secteurs d'intervention (infrastructures et services de base, agriculture, développement institutionnel, etc.);
- la priorité accordée à des thèmes transversaux pertinents comme la promotion de l'équilibre homme-femme. Néanmoins, il convient de relever le fait que le PpP ne souligne pas les difficultés associées à la promotion d'une approche « genre » dans le contexte nigérien et qu'il est donc méthodologiquement faible à cet égard;
- la finalité de contribuer à un rééquilibrage entre État et société civile dans la perspective de la subsidiarité;
- le choix stratégique de promouvoir le développement local pour « préparer la décentralisation », dans lequel la Suisse a probablement joué un rôle de pionnier;
- la décision de se concentrer sur des zones géographiques limitées, ce qui répond à l'exigence d'adapter les investissements aux besoins et aux attentes. À noter toutefois que la concentration exclusive sur le développement rural n'est pas complètement pertinente par rapport aux *livelihoods* des populations rurales, qui dépendent de plus en plus du développement des centres urbains (services, emplois, demande de produits agricoles).

Par ailleurs, le choix stratégique de ne pas travailler directement avec l'État a limité le dialogue politique et la coordination, ce qui risque d'avoir des répercussions négatives sur la cohérence de certaines initiatives.

Le thème de la lutte contre la pauvreté est considéré de manière implicite par le PpP, et la grande majorité des projets et interventions sont pertinents compte tenu des priorités et des besoins des groupes les plus pauvres. Néanmoins, l'analyse de la pauvreté est seulement brièvement esquissée et n'inclut pas la question de la pauvreté urbaine, pourtant importante, notamment à Gaya (voir les fiches des visites de terrain). En outre, l'absence de références spécifiques et d'un cadre méthodologique pertinent limite d'un côté la cohérence du PpP par rapport aux autres bailleurs de fonds et aux politiques du gouvernement du Niger et, de l'autre côté, son efficacité par rapport à la réduction de la pauvreté.

¹⁴ Le programme annuel 2002 porte sur 9 thèmes de dialogue: eau, justice et état de droit, décentralisation, entretien routier, lutte contre la pauvreté, éducation, genre, élevage, dialogue sur les politiques au niveau décentralisé.

Bien que le Document d'Orientation stratégique de la Section Afrique de l'Ouest ait été développé après le PpP, ce dernier est cohérent en ce qui concerne

- *le postulat de base*: appui à l'*empowerment* des populations à travers l'approche du développement local;
- *une stratégie opérationnelle fondée sur une approche géographique et multi-acteurs* (avec une certaine faiblesse en ce qui concerne la *promotion de l'interface public/privé*);
- *les champs d'activités prioritaires*, à savoir l'appui à une gestion des ressources naturelles, le développement des services communautaires et l'appui au développement de systèmes institutionnels de niveau décentralisé, malgré les quelques faiblesses constatées en ce qui concerne l'artisanat;
- *les politiques générales de coopération* avec leurs thèmes transversaux prioritaires: l'État de droit, le processus de démocratisation, un développement équilibré homme-femme et une bonne gestion des affaires publiques;
- *les finalités*: la promotion des bases économiques africaines et la lutte contre la pauvreté grâce à des améliorations de la base productive et au rééquilibrage entre société civile et État (... *la pauvreté, c'est d'abord l'absence de pouvoir...réf. Image directrice de la DDC*).

Cohérence interne du PpP

En ce qui concerne la cohérence interne du PpP, c'est-à-dire la mise en œuvre des différents projets par rapport aux finalités et aux approches du PpP, nos observations nous mènent aux conclusions suivantes:

- Le PpP a été conçu essentiellement comme un instrument d'orientation stratégique définissant les finalités, les approches et les secteurs d'intervention. Dans ce cadre, il a été le principal instrument de référence et d'orientation dans la préparation des propositions de financement, dont la cohérence avec le PpP est assurée dans la plupart des cas.
- La concentration géographique a été respectée (annexe 6) et il y a eu une évolution positive vers une approche par programme au lieu d'une simple somme de projets, surtout au niveau régional, où les interventions sont souvent complémentaires et assurées dans un esprit de synergie. De facto, elles correspondent aux composantes d'un seul programme général (exemples: FSIL et PDL ou collaboration entre FSIL et PASEL à Maradi).

Cependant, certains problèmes de cohérence interne persistent. Ces problèmes peuvent être attribués au contexte difficile dans lequel le PpP s'est déroulé et à une absence de définition de certains de ses aspects, notamment:

- la promotion de quelques projets qui, bien que basés sur une approche participative, prévoient une importante allocation budgétaire pour des investissements définis au préalable (les pistes rurales du RRG et les couloirs de passage du PASEL), dans un cadre qui aurait dû évoluer vers une approche plus *orientée vers la demande*;
- une démarche « genre » qui reste encore très théorique, puisque l'équilibre homme-femme est difficile à réaliser dans ce contexte donné;
- une contradiction entre la promotion d'approches transversales et l'existence de projets sectoriels et transversaux;
- une concentration géographique certes pertinente, mais qui n'a pas été pleinement appliquée et n'a finalement pas évolué par rapport à l'année 1997 (voir annexe 6). En effet, les interventions sectorielles et/ou nationales représentent toujours une portion importante du budget et certains projets comme le PASEL couvrent, de par leur nature et leur finalité, des zones d'intervention plus étendues que les autres projets avec, pour corollaire, un risque de dispersion des efforts;
- le multipartenariat évoqué dans le PpP n'a été pris en considération et mis en place dans les différents projets que de façon marginale et ce problème se traduit par un faible pouvoir d'appropriation de la part des différents protagonistes locaux, et ce à tous les niveaux.

2.5.2 Recommandations

- Étant donné l'importance budgétaire et stratégique de la coopération suisse au Niger, le Buco devrait promouvoir une meilleure concertation et des opérations conjointes avec d'autres BdF sur des thèmes considérés comme prioritaires.
- La question du développement des centres urbains comme moteurs du développement rural devrait être considérée.
- L'initiative privée devrait être appuyée au moyen d'instruments spécifiques.

3 Efficience du PpP

Mesure dans laquelle les ressources ont été converties en effets de façon économe.

Dans le cadre des finalités de cette évaluation, l'efficience a été examinée par rapport:

- aux coûts unitaires des infrastructures et des services mis en place par la DDC par rapport à d'autres BdF et au secteur public,
- au système de gestion.

3.1 Les coûts des infrastructures et des appuis

Les infrastructures et les appuis: des coûts compétitifs

L'étude comparative des coûts moyens des infrastructures mises en place par la coopération suisse par rapport aux coûts des infrastructures financées par d'autres bailleurs et par le Programme spécial du Président de la République, réalisées dans la même région ou ailleurs dans le pays, montre que les coûts moyens de la coopération suisse sont inférieurs ou proches des normes pratiquées ailleurs (voir annexe 5). À titre d'exemple:

- les coûts par kilomètre de piste rurale à Gaya sont largement inférieurs (d'environ 50%) à ceux d'infrastructures similaires réalisées par d'autres bailleurs de fonds;
- les coûts des puits villageois sont inférieurs (de 20%) aux coûts envisagés dans le cadre du Programme Spécial du Président.



Ces résultats positifs peuvent être attribués à plusieurs facteurs, notamment:

- à la connaissance du contexte et des aspects techniques et à l'utilisation de technologies appropriées;
- au fait de recourir au secteur privé à travers des procédures d'adjudication transparentes, ce qui a permis de réaliser un processus de concurrence positif;
- à la participation à la maîtrise d'ouvrage de la part des usagers.

Une rapide analyse comparative (voir annexe 5) des coûts du soutien apporté à certaines actions de planification villageoise confirme la bonne efficience des interventions de la coopération suisse dans ces domaines.

Mais un suivi coûteux et un entretien trop onéreux

Les coûts de suivi et de « *structuration du milieu* » restent pourtant élevés. La comparaison du rapport entre coûts de fonctionnement et coûts totaux des infrastructures réalisées par l'agence d'exécution (NIGETIP) pour le compte d'autres bailleurs montre la situation suivante: IDA: 5% pour la ville de Niamey et le département de Dosso; IDA-KFW et BAD: 7% pour les autres régions. Pour la coopération suisse, ce ratio est de 18% environ (voir paragraphe suivant). Cette situation doit néanmoins être relativisée parce que les coûts de fonctionnement incluent les activités d'accompagnement (PDLM) censées permettre aux communautés la prise en charge de ces infrastructures¹⁵, ce qui n'est pas le cas des autres bailleurs cités. De tels coûts peuvent

¹⁵ L'absence et/ou la non utilisation de prestataires de services contribue également à expliquer ce niveau des coûts.

se justifier dans le cadre d'initiatives pilotes, mais ils présentent de fortes limites par rapport à la généralisation et à la répliquabilité.

Nous avons aussi porté notre attention sur les coûts généraux de gestion. En l'absence d'une comptabilité d'ensemble détaillée, l'évaluation de la répartition des ressources budgétaires du programme DDC n'a pu se baser que sur l'analyse du budget structuré d'un échantillon de projets. Nous avons donc considéré à ce titre les budgets du PDLM et du FSIL pour 2003 et tiré les conclusions suivantes:

- a) dans le cas du PDLM, les coûts de fonctionnement s'élèvent à environ 40 %¹⁶;
- b) dans le cas du FSIL, les coûts de fonctionnement s'élèvent à 8%;
- c) en considérant les deux projets conjointement, les frais d'administration et de supervision sont estimés à 18%;
- d) en considérant les coûts généraux de gestion du Buco (voir annexe 6) et ceux des appuis accordés par la centrale de la DDC, nous pouvons estimer les coûts de fonctionnement de la coopération suisse à environ 25% de ses investissements au Niger.

3.2 La gestion et le contrôle de qualité

3.2.1 La gestion

Buco 2000

Depuis l'introduction de la réforme Buco 2000, le Buco jouit d'une très grande autonomie qui lui permet, à notre avis, de répondre de manière efficiente aux différents besoins. Cependant, une grande partie des responsabilités relèvent toujours du chef du Buco, qui se trouve confronté à une surcharge de travail. Dans ce cadre, le fait de déléguer au personnel du Buco des responsabilités régionales représente un progrès important.

Ces nouvelles relations entre le Buco et la centrale de la DDC se focalisent sur le suivi stratégique et politique plutôt que sur les questions d'ordre opérationnel. Toutefois, nous avons noté une faiblesse de la part de la centrale en ce qui concerne les appuis nécessaires à la réalisation des politiques et des priorités promues (surtout au niveau des instruments).

Une gestion directe des activités: quelques avantages mais beaucoup de limites

Le PpP n'est pas explicite en ce qui concerne la gestion des projets/activités, hormis l'exigence de développer un multipartenariat et de sortir d'une situation de collaboration presque exclusive avec les services étatiques. Au moment de la formulation du PpP, une grande partie des interventions étaient gérées par des régisseurs (IUED, IUCN, etc.), mais ces collaborations ont perdu de leur importance au fil des ans et ne représentent aujourd'hui plus qu'une portion marginale de l'enveloppe financière gérée par le Buco. Les différents rapports annuels ne sont pas très explicites concernant les raisons qui ont motivé la décision d'opter pour une régie directe des activités. On peut toutefois imaginer une multitude de raisons comme, par exemple, les besoins d'une gestion plus flexible pour promouvoir le multipartenariat et la nécessité de renforcer le contrôle administratif dans le cadre d'une gouvernance insuffisante. La régie directe a probablement assuré des progrès importants dans l'exécution des différents projets et contribué à une meilleure connaissance des démarches et du contexte de la part de l'équipe du Buco. Il faut aussi reconnaître que les capacités de dépenses du Buco n'ont été que marginalement affectées par le passage d'un système sectoriel orienté vers l'offre (« *supply driven* ») à un système largement orienté vers la demande (« *demand driven* »). De plus, la régie directe a aussi de fortes répercussions sur la durabilité des interventions et les impacts du PpP (voir chapitres respectifs) ainsi que sur l'efficacité de la gestion. À titre d'exemple:

- Dans le système actuel, le personnel directement employé par le Buco est de 180 personnes (70 en 1997) et les investissements en ressources humaines consentis pour la supervision sont lourds.

¹⁶ Pour ces calculs, nous avons considéré les coûts prévus pour les animateurs au titre d'investissements opérationnels.

- L'absence de délégation dans la gestion des activités et des contrats implique aussi une lourde charge de travail pour le chef du Buco¹⁷, en contradiction avec l'esprit « décentralisateur » du PpP.
- Le nombre de projets menés en gestion directe avec une administration et un reporting séparés, constitue un autre facteur pesant sur l'efficacité.

3.2.2 Le contrôle de qualité

Les appuis techniques

Tous les projets de la coopération suisse bénéficient d'appuis techniques de la part de chargés de programme et/ou de consultants externes. Dans ce contexte, les apports des consultants suisses qui fournissent des appuis aux différents projets (généralement sur demande) nous semblent particulièrement importants. À notre avis, la qualité de ces appuis est bonne et le système d'appuis externes efficace du point de vue des coûts. Toutefois, nous avons pu remarquer une certaine confusion en ce qui concerne le rôle des consultants externes, les appuis ponctuels se recoupant souvent avec des fonctions de direction technique/chargé de programme et de supervision. En outre, nous avons aussi observé une tendance des équipes de terrain à se désresponsabiliser dans l'attente de ces appuis externes.

Le système de suivi: des progrès importants mais des efforts sont encore nécessaires

Dans le cadre d'un système de gestion basé essentiellement sur la régie directe, il est extrêmement important de pouvoir compter sur un système de suivi transparent et efficace. Dans le cadre du PpP, nous émettons les commentaires suivants:

- Le système de pilotage stratégique est un outil important qui permet de considérer le contexte par rapport aux actions de coopération et d'évaluer périodiquement la pertinence de ces actions. Il ne fournit cependant pas d'éléments analytiques ou opérationnels concernant la réalisation des actions, les performances et les effets des interventions de la DDC.
- Chaque projet a son système de suivi basé sur les propositions de financement et les plans opérationnels. La qualité du suivi est variable et dépend fortement de l'intérêt et des capacités des responsables de projet. En général, force a été de constater que les propositions de financement ne fournissent pas les éléments nécessaires au suivi des résultats et que les rapports présentent souvent les résultats avec une certaine confusion, mélangeant notamment les indicateurs de processus avec les indicateurs d'extrants et d'effets.
- Le *reporting* des programmes annuels (jusqu'à 2002) par activité et non par programme/secteur et l'attention insuffisante portée aux indicateurs d'effets limitent le suivi stratégique des interventions ainsi que le *controlling*.
- L'absence de revues externes¹⁸ limite le processus d'apprentissage et la transparence de la gestion, puisque le suivi interne réalisé par les chefs et les équipes de projet ou les consultants permanents ne peut remplir cette fonction.
- Finalement, nous estimons qu'un système de gestion en régie directe présente de sérieuses limitations en termes de transparence à cause de la superposition de plusieurs fonctions (planification, gestion, suivi et *controlling*), particulièrement dans le cadre de Buco 2000 qui donne aux Bucos une très forte autonomie.
- L'introduction récente de cadres logiques et de documents de projet plus structurés devrait contribuer à un suivi plus pertinent et transparent.

¹⁷ Exemple: dans le cas du FSIL, tous les contrats (au-dessus de 5 millions de F CFA) avec les prestataires de services doivent être signés par le chef du Buco.

¹⁸ Les entretiens avec les chargés de programme et les responsables de projet ont démontré que l'évaluation actuelle du PREDEC était la première revue externe entreprise depuis le début du PpP. D'autres revues externes (PHNS en 2000) étaient caractérisées par des approches et des finalités essentiellement liées à l'assistance technique.

3.3 Conclusions et recommandations

3.3.1 Conclusions

- Les coûts moyens des infrastructures mises en place par la coopération suisse (puits, routes rurales, cases de santé) sont inférieurs à ceux enregistrés par les autres bailleurs, dans la région et ailleurs. Ceci peut être attribué à sa connaissance du contexte, à la participation des populations à la maîtrise d'ouvrage et à des procédures consolidées d'appels d'offres et de suivi.
- Cependant, les coûts de supervision restent élevés et ne peuvent se justifier que dans le cadre d'initiatives pilotes; ils posent de sérieuses limites en matière de généralisation et de réplication.
- Le système de gestion basé sur la régie directe peut se justifier comme un choix contingent dû au contexte peu favorable dans lequel s'est déroulé le PpP, mais il accuse des problèmes d'efficacité et de transparence et oblige la direction du Buco à se concentrer essentiellement sur le contrôle administratif des activités au détriment d'autres tâches d'ordre plus stratégique, telles que le suivi des effets des interventions concernant le dialogue sur les politiques.
- Le système de gestion a donné la preuve de son efficacité en ce qui concerne la capacité de déboursement et il a permis de respecter les plans annuels malgré le passage à des projets orientés vers la demande.

3.3.2 Recommandations

- Compte tenu des problèmes évoqués et de l'évolution de la situation politique et institutionnelle qui avait mené à l'adoption du système de gestion directe, il paraît opportun d'explorer d'autres options de gestion comme le recours à des agences d'exécution et/ou la création d'un partenariat renforcé.
- Un PpP basé sur un nombre d'interventions plus limité pourrait aussi ménager les ressources humaines du Buco en permettant à la direction de se concentrer sur des tâches plus stratégiques.
- Des revues externes plus fréquentes et un système de suivi orienté vers les résultats permettraient un meilleur contrôle de qualité et un *controlling* plus approprié. En particulier, un effort supplémentaire pour le développement d'indicateurs clés en rapport avec la réduction de la pauvreté, l'équilibre homme-femme, la maîtrise d'ouvrage et d'autres aspects stratégiques nous semble nécessaire. Dans ce cadre, il serait opportun de prendre en compte les OMD et les indicateurs qui s'y rattachent afin de favoriser une harmonisation avec le gouvernement et les autres BdF.

4 Efficacité du PpP

Mesure dans laquelle les objectifs d'un programme ont été réalisés.

4.1 Limites des données disponibles et critères utilisés

Comme souligné précédemment, le système de suivi utilisé dans le cadre des interventions du PpP n'est basé que de manière très limitée sur des indicateurs d'effets. De plus, il est très difficile d'apprécier l'efficacité du PpP en l'absence de cadres logiques aussi bien dans le PpP que dans les différents projets. L'absence de revues et/ou d'évaluations externes pour certains projets spécifiques est un obstacle supplémentaire.

Néanmoins, sur la base des informations mises à notre disposition (rapports d'activités et auto-évaluation), des entretiens menés avec les différents protagonistes, des visites de terrain et des sondages effectués auprès des bénéficiaires, nous pensons pouvoir exprimer des jugements, même généraux de type qualitatif (avec ou sans projet) sur les principaux effets et extrants du PpP. Étant donné le caractère de l'évaluation, nous avons limité nos observations au PpP dans son ensemble (par rapport à ses finalités et thèmes transversaux) sans aborder des projets isolés.

Dans ce cadre, il est opportun de rappeler les finalités du PpP et notre interprétation en termes d'effets associés:

- *Finalité n° 1: rééquilibrage entre l'État et la société civile.* Il s'agit d'assurer une participation accrue de la société civile à tous les niveaux dans la gestion des affaires publiques.
- *Finalité n° 2: améliorer la base productive par une meilleure maîtrise des producteurs sur leur environnement au sens large: physique, institutionnel, économique et social.* L'objectif est double: développement des infrastructures nécessaires et processus visant au renforcement du pouvoir des producteurs.

Nos observations concernant l'efficacité du PpP portent donc sur les effets des différents secteurs d'intervention, ainsi que sur les thèmes transversaux par rapport aux finalités du PpP.

4.2 Efficacité par rapport aux finalités du PpP et aux thèmes principaux

4.2.1 Secteurs d'intervention

Infrastructures: des résultats importants

Des progrès importants sont à signaler en ce qui concerne le développement d'infrastructures sociales et économiques réalisées à travers le FSIL, le programme portant sur les routes de Gaya et le PASEL. Il s'agit notamment de la construction de puits et d'autres ouvrages hydrauliques, de cases de santé, de classes, d'infrastructures pour des banques céréalières ou des banques d'intrants, de pistes rurales, etc.



Photo de CSD Ingénieurs Conseils SA, Fribourg

Le développement de ces infrastructures et le processus d'accompagnement qui s'y rattache ont probablement contribué à une meilleure maîtrise des producteurs sur leur environnement social, économique et institutionnel. Il a en outre permis d'améliorer les conditions de vie des populations à travers un accès plus généralisé (meilleure couverture) aux services de base indispensables. Il convient aussi de relever le fait que la demande en matière d'infrastructures et de services est souvent largement supérieure à l'offre de la coopération suisse et des autres intervenants.

Agriculture, élevage, artisanat (appuis aux livelihoods): seulement des filets de sécurité?

L'appui à des actions créatrices de revenus en milieu rural, tel que prévu dans le cadre du PpP (voir annexe 6), inclut le soutien direct aux producteurs, comme par exemple le don de moulins, la promotion de l'artisanat ou les aménagements de bas-fonds (à Terra), ainsi que le soutien indirect comme les pistes rurales ou l'appui aux institutions de crédit et d'épargne. La lecture des rapports et les discussions menées avec les producteurs nous amènent à la conclusion que les progrès dans ces secteurs ont été particulièrement limités en ce qui concerne l'augmentation des revenus: « ...*nous sommes toujours pauvres* »¹⁹. L'impression est que les différentes actions contribuent seulement à une augmentation marginale des revenus. Par exemple, les banques d'intrants contribuent à une



épargne limitée²⁰ sur le coût des fertilisants tandis que les moulins ou les presses à huile gérées par des groupements féminins allègent les tâches des femmes plus qu'ils ne constituent une source régulière de revenus supplémentaires. Dans ce contexte, les performances (voir les fiches de visites de terrain) du secteur de l'artisanat sont faibles, malgré le fait que ce dernier était considéré comme un des piliers porteurs du PpP. Dans la pratique, nous estimons qu'un grand nombre d'actions ont joué le rôle de « filet de sécurité ».

Ces performances décevantes peuvent être attribuées au contexte encore difficile pour le développement d'activités économiques en milieu rural, mais aussi aux instruments (répondant essentiellement à un concept de développement communautaire) utilisés par le PpP, comme dans le cas du programme de développement local à Gaya, où des « composantes crédit » sont gérées en régie directe et non pas par des institutions financières autonomes. En outre, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, une autre explication pourrait être le manque d'attention accordée au développement des centres urbains, lesquels pourraient jouer une influence importante (création d'emplois et demande de produit agricoles).

4.2.2 Thèmes principaux / transversaux

Équilibre homme-femme: programme spécifique et thème transversal

Au niveau des procédures internes du Buco, nous avons remarqué que la politique et la pratique des questions relatives au genre restent fortement liées à la responsable du programme Genre (« le réflexe Catherine »). Dans la pratique, cela montre que le genre n'est pas encore perçu comme une approche transversale, mais comme un programme spécifique relevant de la chargée du programme Genre. Il faut aussi noter que les équipes sont très majoritairement, voire exclusivement, composées d'hommes, alors que l'approche « genre » implique la renégociation des privilèges et du pouvoir à tous les niveaux, tout comme la révision de la structure organisationnelle et de la politique du personnel du Buco dans les programmes et projets (y compris chez les partenaires).

Néanmoins, la chargée du programme Genre, soutenue par des expertes externes, a produit deux manuels et des grilles de suivi très utiles pour la promotion de l'approche transversale « genre ». Le programme soutient également des recherches et des publications nationales sur la situation des femmes au Niger. La Suisse compte parmi les premiers pays à avoir introduit la promotion de la femme au Niger par l'adoption d'une approche transversale « genre ».

¹⁹ Commentaire d'un villageois pendant une rencontre à Gaya.

²⁰ Ceci s'avère être le cas des paysans membres d'une banque d'intrants visitée à Tagaza dans le canton de Sae-Saboua (Maradi).

Sur le terrain, nous avons pu constater que le quota de 1/3 est atteint pour les femmes participant dans les AIV et les comités cantonaux, ce qui est certes important mais ne garantit pas en soi la qualité réelle de la prise en compte des besoins prioritaires et stratégiques des femmes.

Dans ce contexte, le processus de mise en place des structures du FSIL vise à opérationnaliser l'approche « genre ». L'expérience suivante en est l'illustration: du fait que le critère de sélection « savoir lire et écrire » pour être élu dans l'assemblée générale et les comités n'était que rarement rempli, notamment en ce qui concerne les candidatures de femmes, il a fallu le revoir pour que les personnes analphabètes soient tout de même éligibles à condition de s'engager à suivre un cours d'alphabetisation. À Gaya, sur les 58 personnes élues, 20 – dont 12 femmes – ont été alphabétisées suite à leur élection dans l'assemblée générale du FSIL.

Promotion d'une culture démocratique

Bien que la nécessité d'avoir un programme séparé pour l'aspect transversal « État de droit » est discutable (voir « dualisme » chapitre 3.3), nous avons noté des progrès importants dans ce domaine, particulièrement dans le Programme de développement local (PDL) et dans le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). En effet, la bonne culture démocratique est une valeur partagée à l'intérieur des PDL, comprise et visible dans les activités réalisées dans la plus grande transparence à toutes les étapes du processus, comme par exemple dans le système de décision et de gestion des associations inter-villageoises et des comités cantonaux et dans la résolution des conflits entre éleveurs et agriculteurs.

Développement local et effets de l'intervention sur les capacités de l'organisation de base

Nous avons pu apprécier les progrès significatifs obtenus dans les programmes de développement local (PDL et PADEL) et de financement d'infrastructures (FSIL), où la société civile (dans ce cas, essentiellement les associations villageoises) a acquis un rôle de protagoniste dans les activités de planification et de gestion du développement. Ce rôle et les capacités qui s'y rapportent sont directement attribuables aux interventions de la coopération suisse, comme on a pu l'observer en comparant (sur la base d'entretiens avec des BdF et des membres du personnel gouvernemental) la structuration du milieu à Gaya et à Guidam Rounji avec celle des arrondissements voisins. Il convient néanmoins de renforcer la maîtrise d'ouvrage des populations sur les infrastructures.

Cependant, le rôle d'autres entités de la société civile telles que les ONG et les entreprises privées reste limité. Le partenariat avec des ONG ne s'est pas inscrit dans la continuité; il a été interrompu ou arrêté dans plusieurs cas pour des raisons de nature très diverse (problèmes de gestion, fluctuation du personnel). Le soutien accordé à des PME locales a favorisé dans certains cas le développement d'entreprises dans les zones d'intervention. Toutefois, ces PME restent très faibles: dans le cas de Gaya, par exemple, les PME qui fournissent des prestations dans le secteur des routes ne sont pas actives sur d'autres marchés que celui de la coopération suisse.

Pauvreté

Les plus pauvres ne sont pas explicitement identifiés comme groupe-cible des projets suisses au Niger. L'hypothèse est que les investissements sociaux (eau, santé, éducation) améliorent les conditions de vie de tout le monde et que, de toute manière, la grande majorité de la population rurale est pauvre. Cette hypothèse est correcte et l'analyse des investissements financés par exemple par le FSIL à Maradi en 2002 révèle qu'une grande partie des investissements désignés comme prioritaires correspondent effectivement à des actions qui - vu la pauvreté généralisée dans les zones couvertes par les projets - bénéficient directement à la population pauvre (selon les priorités des pauvres indiquées dans le DSRP) comme par exemple les points d'eau, les écoles et les banques céréalières.²¹

Les projets réalisés contribuent directement à l'amélioration des conditions de vie de ces groupes. De manière similaire, le processus participatif des PDL et du FSIL contribue indirectement à la réduction de la pauvreté par une responsabilisation (« *empowerment* ») des catégories les plus marginalisées de la population dans les communautés rurales.

²¹ Voir par exemple le récapitulatif du 1^{er} comité d'attribution 2002 du FSIL à Maradi

4.3 Conclusions et recommandations

4.3.1 Conclusions

En l'absence d'indicateurs d'effets prédéfinis, il reste difficile d'apprécier l'efficacité des interventions. Toutefois, sur la base de nos observations, nous pouvons conclure que le PpP a atteint, partiellement du moins, la plupart des résultats attendus et qu'il a notamment contribué à :

- un rééquilibrage important entre État et société civile, lequel demeure pourtant limité au niveau local et devra être consolidé et institutionnalisé dans le contexte du processus de décentralisation qui vient de démarrer, avant d'être étendu à d'autres acteurs et protagonistes (ONG, PME, services techniques décentralisés);
- une certaine amélioration de la maîtrise des producteurs sur leur environnement mais avec un effet limité en ce qui concerne l'augmentation durable de revenus supplémentaires, étant donné le caractère « *filet de sécurité* » et/ou encore embryonnaire de diverses activités économiques promues;
- des progrès importants dans la promotion d'une approche non sectorielle, inspirée de la notion de développement local, grâce à un plus grand pouvoir d'intervention des populations dans la résolution de leurs problèmes.

4.3.2 Recommandations

- Une bonne structure du milieu étant acquise, les PDL devraient concentrer leurs efforts sur les aspects liés à la gestion des infrastructures, avec des formes d'appui plus légères en faveur des organisations de base.
- Il faudrait aussi considérer l'élargissement des interventions du fonds d'investissement (FSIL) et son renforcement en vue d'en faire un instrument de soutien au développement local et urbain et de créer une dynamique ville-campagne indispensable à un développement durable.
- Les deux programmes « genre » et « État de droit » sont dotés d'un montant global de 4,5 millions de francs suisses pour une période de trois ans. Pour renforcer l'axe transversal, il conviendrait d'attribuer aux différents programmes des moyens financiers propres à renforcer les compétences aux niveaux régional et local. Ainsi, une partie de ces 4,5 millions de francs pourrait être intégrée dans les budgets des programmes régionaux. Cela renforcerait la responsabilisation des programmes en ce qui concerne les thèmes transversaux.

5 Impact

Ensemble des changements/effets positifs ou négatifs, primaires et secondaires générés à long terme par un programme.

5.1 Impact du PpP

L'impact du PpP de la DDC au Niger a été examiné à différents niveaux: micro - c'est-à-dire au niveau des projets et des organisations de base - méso, notamment en ce qui concerne l'impact sur les partenaires, et macro - sur les politiques de développement. En l'absence d'une base de données de référence, nous avons fondé nos observations sur des conclusions plus logiques qu'empiriques.

Niveau micro

Les interventions de la coopération suisse, et celles des PDL en particulier, se sont traduites par un « *empowerment* » réel des populations et de leurs organisations, qui va très probablement au-delà de la gestion des ressources mises à disposition par la DDC et qui établit de bonnes bases. Ces dernières devront encore être consolidées moyennant la création de liens et de moyens de rendre des comptes (« redevabilité ») aux pouvoirs publics, ainsi que par le renforcement des partenariats avec d'autres acteurs pour favoriser une maîtrise accrue des populations sur le processus de décentralisation à venir.

La forte demande enregistrée pour les services et infrastructures financés par la coopération suisse, la volonté des bénéficiaires de participer aux coûts d'investissement et d'entretien, ainsi que la satisfaction exprimée indiquent clairement – bien qu'indirectement – le fait que ces activités contribuent à améliorer les conditions de vie de la population.

Niveau méso

À tous les niveaux, le PpP considère le multipartenariat comme une approche à suivre afin de favoriser un rééquilibrage entre État et société civile. Pour une série de raisons déjà mentionnées, la coopération suisse a toutefois préféré travailler en régie directe, avec des rapports très limités et souvent sur une base ponctuelle et donc non stratégique avec les services étatiques, les ONG et le secteur privé. Dans ce cadre, l'impact reste donc très limité, surtout pour ce qui est de l'adoption d'approches novatrices et du transfert de savoir. Par exemple, l'élément « genre » est trop concentré sur le niveau micro; son efficacité devrait se refléter au niveau méso avec un renforcement des institutions de promotion du « genre » comme, par exemple, des associations ou des organisations qui accompagnent les programmes d'alphabétisation de mesures visant à mettre en valeur le savoir acquis.

Niveau macro

Le PpP s'est déroulé (surtout dans les premières années) dans un contexte de gouvernance peu favorable à un dialogue constructif et efficace sur les politiques de développement. Par ailleurs, le dialogue politique a constitué l'une des préoccupations récurrentes du Buco et plusieurs thèmes s'y rapportant sont évoqués dans les différents programmes annuels. Le Buco participe de façon régulière aux discussions de coordination entre bailleurs de fonds. En outre, le Buco est chef de file dans le secteur hydraulique. Néanmoins, l'influence de la coopération suisse au niveau des politiques de développement n'est pas évidente. Quelques exceptions notables mais ponctuelles peuvent toutefois être relevées, notamment dans le domaine « genre » où ses expériences sont prises en compte dans les différentes politiques de promotion de la femme mises en place par le gouvernement nigérien dans le cadre du processus électoral, de l'administration et de la promotion des « femmes leaders ».

En général, la capacité d'un bailleur de fonds à influencer les politiques d'un gouvernement national dépend de:

- la pertinence de ses interventions par rapport au contexte;
- l'enveloppe financière des interventions;
- sa capacité de dialogue politique à tous niveaux.

Dans le cadre du PpP, nous pouvons conclure que:

- les activités promues et les finalités du PpP s'inscrivent dans la ligne des politiques et des priorités nationales;
- la Suisse est un bailleur de fonds important qui investit dans des secteurs prioritaires. Cependant, le système de gestion en régie directe a pour conséquence que seule une partie limitée de la contribution suisse est enregistrée dans la comptabilité nationale. Cette situation véhicule une impression faussée de l'importance de la contribution suisse, qui ressort des statistiques (ou des budgets sectoriels) comme un BdF relativement petit. La dispersion des interventions dans plusieurs secteurs et régions peut constituer un autre facteur limitatif à cet égard;
- malgré la participation du Buco à plusieurs tables de consultation, le dialogue politique reste faible pour les raisons suivantes:
 - la dispersion des thèmes de dialogue politique, - 9 en 2002 -, qui exigent du temps, des compétences et surtout des « choses à dire »;
 - l'absence de véritables alliances stratégiques intégrées avec d'autres BdF partageant les mêmes approches (« like minded ») et surtout:
 - l'absence d'appui institutionnel²² aux institutions gouvernementales, un facteur qui affaiblit grandement la capacité de dialogue. Par exemple, le Programme cadre de lutte contre la pauvreté (appuyé par le PNUD) travaille en faveur de la décentralisation avec moins de ressources (et probablement moins d'expertise) que le FSIL/PDL, mais il est considéré par le gouvernement comme « le modèle à suivre ». Un tel jugement peut vraisemblablement être attribué à la collaboration intense du programme – à tous les niveaux – avec les institutions compétentes de l'État.

5.2 Conclusions et recommandations

Conclusions

- Étant donné le contexte politique difficile dans lequel s'est déroulé le PpP, l'impact des interventions de la DDC reste dans la plupart des cas limité au niveau micro.
- Le DSRP et les initiatives menées en vue de promouvoir la décentralisation fournissent un cadre favorable à un meilleur dialogue politique et offrent dès lors la possibilité d'obtenir un impact allant au-delà du niveau communautaire tout en consolidant ce dernier.

Recommandations

- Un impact plus important et durable pourrait être obtenu à travers une plus forte concentration des investissements dans les domaines dans lesquels la coopération suisse a développé de solides compétences pendant la mise en œuvre du PpP (par exemple, dans le développement participatif et la gestion décentralisée des services et des infrastructures de base,²³ cette dernière devant être réalisée parallèlement à un appui institutionnel en faveur des institutions responsables).
- Le dialogue politique devrait être limité à une sélection de thèmes liés aux axes d'intervention les plus importants, dans lesquels la coopération suisse dispose d'une compétence particulière. Dans ce cadre, nous pensons que le rôle de chef de file joué par la coopération suisse dans le secteur hydraulique doit être reconsidéré.

²² Le PHNS a appuyé le Ministère de l'hydraulique jusqu'en 2001 et l'influence de la coopération suisse est encore visible.

²³ Ainsi, le système des Nations Unies prévoit d'investir (période 2004-2007) seulement 3 100 000 USD dans l'appui à la décentralisation (UNDAF 2004-2007, cadre 3) et la Suisse pourrait donc jouer un rôle majeur dans ce secteur et influencer le processus.

6 Durabilité

Maintien des avantages générés par un programme dont la mise en œuvre est achevée.

6.1 La durabilité dans le contexte nigérien

Le contexte socio-économique et institutionnel difficile qui caractérise le Niger a nécessairement des répercussions importantes sur la durabilité des actions de coopération. En particulier, l'analyse des aspects financiers et économiques doit tenir compte du fait que plus de 90% des investissements publics sont financés par des ressources externes et que la plupart des coûts de gestion sont couverts par des « projets » et que le niveau de pauvreté en milieu rural constitue une contrainte évidente à un recouvrement des coûts d'investissement par les usagers des services et des infrastructures. Dans ce contexte, la viabilité financière doit être considérée dans une perspective d'engagement à long terme de la part des BdF et dans le souci de mettre en place des mécanismes incitant les protagonistes locaux à participer progressivement à la couverture des coûts, dans les limites de leurs possibilités économiques.

Dans le cadre du PpP, nous avons donc examiné la viabilité essentiellement par rapport aux aspects institutionnels et dans l'optique d'un transfert de capacités.

6.2 La capacité des partenaires

Le PpP envisageait avec les organisations de base, les ONG et les services étatiques un multipartenariat censé assurer, entre autres, le transfert et la durabilité des approches promues. Le choix du Buco de gérer les projets en régie directe et de limiter au minimum la délégation de la mise en œuvre à d'autres acteurs (autre la population et ses organisations), bien que justifiable du point de vue de l'efficacité immédiate et du contrôle administratif, a eu, à notre avis, de lourdes conséquences sur la création des capacités à tous les niveaux.

En effet, les principaux efforts déployés par la coopération suisse en matière de partenariat ont porté sur le renforcement des organisations de base qui, dans le cadre des activités de la coopération suisse, jouent un rôle décisif et prometteur pour le processus de décentralisation. Toutefois, la décentralisation implique aussi des risques si ces structures ne parviennent pas à occuper la place escomptée dans le scénario qui suivra les élections communales.



Nous avons aussi l'impression qu'en raison d'une collaboration insuffisante avec les services de l'État, une grande partie des approches promues reste une *affaire entre la coopération suisse et les populations* sans qu'il y ait un processus d'*appropriation et d'apprentissage* de la part des services techniques. Cependant, nous avons aussi relevé que la collaboration avec les services techniques varie d'un projet à l'autre (par exemple, elle est plus forte à Gaya dans le cas des pistes rurales que dans le PADEL) et d'une région à l'autre (plus faible à Gaya qu'à Maradi). Nous avons remarqué qu'au niveau du personnel des services

étatiques, les approches promues par la coopération suisse sont souvent retenues et appréciées. C'est ainsi que nous avons observé la participation active des services dans la préparation de plans villageois appuyés par le PDLM à Maradi. Toutefois, cette collaboration reste ponctuelle, limitée au niveau sous-régional et n'est pas institutionnalisée, ce qui rend difficile, voire impossible, un processus de généralisation.

En ce qui concerne les ONG, la collaboration a été généralement faible, avec une tendance à la discontinuité. Pour la création et le renforcement de partenariats solides, il aurait fallu surmonter des

crises de gestion et de personnel, ce qui n'a pas toujours été possible. Aussi des contrats avec des ONG - V.I.E., RIDD, FITILA – ont-ils été résiliés du fait de difficultés temporaires.

Le secteur privé et les PME sont des interlocuteurs importants de la coopération suisse, surtout en ce qui concerne le développement d'infrastructures. Toutefois, nous avons noté que le secteur reste faible et qu'aucun effort spécifique et/ou instrument approprié n'a été fourni par la coopération suisse pour le renforcer et le développer. En outre, il convient de relever qu'un des interlocuteurs « privés » privilégiés du Buco (le BA-PHNS, formé par le personnel local de l'ancien programme hydraulique géré par l'IUED) reçoit une part importante du budget de la coopération suisse au Niger (environ 4%) pour la fourniture de services techniques. Cependant, le BA-PHNS n'a pas acquis le caractère de PME espéré, puisque son seul client reste la DDC, laquelle couvre 100% de ses frais de gestion. Nous n'avons constaté aucun effort ou intérêt particulier de la part de BA-PHNS pour diversifier sa clientèle.

6.3 La durabilité des services et des infrastructures réalisées

L'étude des différents projets spécifiques et la visite de quelques ouvrages réalisés sur le terrain révèlent que la durabilité a toujours été un objectif prioritaire des interventions de la coopération suisse. Plusieurs observations et analyses permettent de donner des preuves concrètes de cette volonté d'assurer la pérennité des réalisations. On peut noter en particulier:

- le fait que les réalisations résultent des choix exprimés par les populations elles-mêmes sur la base d'une vision et d'une participation communautaires;
- la participation physique (participation à la réalisation des ouvrages, prise en charge de la nourriture des travailleurs sur les chantiers) et financière (entre 3% et 30% de participation financière à trouver avant le démarrage des travaux d'infrastructure) des populations concernées;
- la disponibilité et l'utilisation des capacités, expertises et compétences locales pour la réalisation de certaines catégories de travaux et pour les entretiens sommaires: cantonniers, brigades d'entretien routier, puisatiers et maçons villageois, ouvriers agricoles et petits entrepreneurs locaux, etc.;
- l'existence de systèmes locaux de gestion de ces réalisations: comités cantonaux et associations inter-villageoises;
- la mise en place d'un mécanisme de financement de l'entretien routier (la CFERA), dont les sources principales sont le péage routier institué sur les routes et les pistes rurales desservant les zones d'intervention, et les taxes de marchés collectées sur les principaux marchés desservis par le réseau routier;

Tous ces facteurs constituent a priori des garanties suffisantes pour assurer la pérennité des réalisations de la coopération suisse.

Cependant, de nombreuses limites ont été relevées en rapport avec la mise en œuvre efficace et durable d'un certain nombre de ces facteurs. Il s'agit notamment:

- de la fragilité du dispositif de financement de l'entretien routier mis en place par les communautés. En effet, les ressources mobilisées sont insuffisantes²⁴ et l'assiette imposable est étroite.²⁵ D'autre part, il faut souligner que, selon les lois et les règlements en cours d'approbation, il est fort probable qu'une grande partie des sources de financement de ce dispositif sera transférée aux futures communes;

²⁴ 12 à 13 millions F CFA ont été mobilisés depuis sa création en juin 2001 alors que le montant annuel nécessaire pour couvrir les travaux d'entretien courants s'élève à environ 45 millions F CFA.

²⁵ Les ressources mobilisées proviennent pour plus de 80% des péages routiers payés principalement par les cyclistes et motocyclistes qui appartiennent à la frange de population la plus pauvre, tandis que les opérateurs et autres personnalités influentes se montrent toujours réticents à payer ces taxes.

- de l'absence d'implication des pouvoirs publics dans les interventions de la coopération. Ceux-ci n'assument pas vraiment leur rôle dans la gestion du développement économique et dans la fourniture des biens et services publics de base aux communautés;
- du niveau de revenu encore très faible des populations rurales, qui sont pourtant de plus en plus souvent obligées de fournir une participation financière: participation à la gestion des infrastructures, paiement des impôts et taxes locales, recouvrement des coûts pour l'accès aux services de santé, d'éducation, etc.



6.4 Conclusions et recommandations

6.4.1 Conclusions

- Le contexte économique et institutionnel du Niger reste difficile et la durabilité des actions de coopération doit être considérée dans une perspective de long terme.
- La durabilité des actions et des approches promues par le PpP est limitée par l'absence d'un partenariat solide à tous les niveaux et par des investissements inadéquats dans le développement des capacités des partenaires potentiels au-delà du niveau micro.
- Une bonne collaboration institutionnalisée avec les services de l'État assurée aux niveaux sous-régional et régional et fondée sur une approche programme, est une condition essentielle pour la viabilité et la durabilité.
- À travers ses interventions, la coopération suisse a créé à la base d'importantes capacités de gestion susceptibles d'assurer la viabilité des infrastructures et des services mis en place. Cependant, des facteurs de risque considérables sont liés: a) à l'absence d'une base légale relative aux structures locales; b) au dispositif financier introduit pour assurer le financement des activités programmées, qui demeure fragile et présente un avenir incertain si l'on considère la prochaine mise en place des communes et c) à la faiblesse du secteur privé.

6.4.2 Recommandations

- Un engagement à long terme dans les régions et dans les secteurs d'intervention reste nécessaire. Toutefois, il nous semble important de bien définir une stratégie de sortie avec des étapes précises pour les projets spécifiques. Par exemple, il faudrait identifier des *bench mark* qui définissent des niveaux satisfaisants de structuration du milieu et qui, une fois atteints, permettraient à la coopération suisse de réorienter ses investissements.

- La faiblesse généralisée que l'on a constatée par rapport aux ONG locales partenaires est un défi pour la coopération suisse. Il faudrait donc renforcer la capacité des ONG locales par: a) l'instauration d'un climat de confiance; b) un engagement continu à moyen et long terme; c) la formulation de contrats clairs et d) l'appui/conseil en matière de renforcement des capacités.
- L'appui au secteur privé devrait se doter d'instruments spécifiques.

7 Conclusions

7.1 Forces et opportunités de la coopération suisse et du PpP

- Dans l'ensemble, le PpP a constitué un instrument de référence et d'orientation important, qui a permis à la coopération suisse au Niger de se doter d'une stratégie définie et reconnue par les autres BdF et par le gouvernement.
- Le choix stratégique et novateur du PpP d'appuyer la décentralisation et l'élaboration d'instruments appropriés pour le financement du développement local donne à la coopération suisse, dans le cadre des politiques actuelles, des avantages comparatifs par rapport à d'autres intervenants.
- La flexibilité des instruments et des procédures (propositions de crédit; BuCo 2000) a permis à la coopération suisse de répondre rapidement et de façon appropriée à l'évolution du contexte, avec des avantages comparatifs clairs par rapport à d'autres bailleurs de fonds.
- L'engagement à long terme de la coopération suisse sur des thèmes pertinents et dans des régions pauvres se traduit par une excellente connaissance du contexte et une stratégie de soutien à long terme, indispensable à un développement durable.
- La perception répandue de la « neutralité » de la coopération suisse offre des avantages comparatifs par rapport à d'autres BdF (conditionnés par des agendas politiques et commerciaux) quant au potentiel de dialogue sur les politiques et à l'adoption d'une position de chef de file (« *leadership* ») dans des domaines sectoriels et thématiques (par exemple le *leadership* sur le « genre » au niveau national).

7.2 Faiblesses de la coopération suisse et du PpP

- Le PpP fournit des orientations stratégiques importantes mais manque de « *garde-fous* » susceptibles de limiter les dérapages d'ordre opérationnel. Cela peut expliquer en partie les faiblesses relevées en termes de cohérence interne et externe. L'absence d'un système structuré de suivi stratégique et opérationnel des effets du PpP et de ses composantes constitue à cet égard une limitation additionnelle.
- La régie directe et le contexte difficile dans lequel s'est déroulé le PpP ont encouragé une tendance de la coopération suisse à vouloir faire le travail elle-même plutôt qu'à le « *faire faire* », avec des répercussions négatives en termes d'impact et de durabilité.
- La collaboration insuffisante avec les structures de l'État limite les possibilités (pourtant bien réelles) d'influencer les politiques et l'appropriation des approches promues.
- Le partenariat (ONG, secteur privé) a été insuffisamment développé et le caractère informel des structures communautaires de référence de la DDC est un facteur critique en termes de durabilité.
- La concertation avec les autres bailleurs de fonds a été plutôt faible, ce qui s'est directement répercuté sur la capacité de la coopération suisse à influencer le processus de développement, la mise au point et la réalisation des politiques de développement.
- Le PpP présente une concentration et une analyse insuffisantes en rapport avec la réduction de la pauvreté en considérant la lutte contre la pauvreté comme un objectif implicite. Ceci peut impliquer une perte d'efficacité des actions entreprises et une difficulté dans le dialogue avec les autres BdF et le gouvernement, lesquels utilisent la réduction de la pauvreté comme cadre de référence de leurs interventions.
- La coopération suisse est un BdF de taille moyenne et une plus grande concentration géographique et/ou thématique est nécessaire pour réduire le risque associé à un niveau d'investissements qui ne correspond parfois ni aux demandes ou besoins des populations ni aux résultats attendus.

- L'approche « genre » reste encore trop théorique et son opérationnalisation ne se fait pas de manière systématique.
- L'approche transversale « État de droit » ne s'est pas encore traduite par une politique transversale comprise et partagée par tout le monde. Les actions du programme « État de droit » sont ponctuelles et donnent l'impression d'être des décisions *ad hoc*, qui ne se fondent pas sur une politique consolidée.

7.3 Perspectives/quelques pistes pour le prochain PpP

- La situation politique et institutionnelle a évolué de façon positive et le DSRP offre un cadre de référence important pour: a) le montage du PpP; b) la concentration sur l'axe prioritaire de la réduction de la pauvreté; c) la concertation avec les autres protagonistes et d) le suivi des réalisations par rapport à la mise en place des politiques de développement, à la réduction de la pauvreté et aux autres Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).
- Ce cadre favorable devrait aussi encourager une collaboration renforcée avec l'État en soutenant ses attributions pour la réglementation, la planification et le développement de politiques sectorielles sur la base du principe de subsidiarité.
- L'expérience en matière de développement local et de financement décentralisé d'infrastructures devrait constituer la base pour un partenariat fort avec les futures collectivités locales dans le but de promouvoir une gestion des investissements publics contrôlée par la base (la population).

Les changements stratégiques suivants (voir aussi les recommandations présentées dans les chapitres précédents) méritent une attention spéciale:

- des investissements plus importants et portant sur le long terme dans le développement des capacités des partenaires (services publics, opérateurs privés et ONG);
- une attention accrue au développement de centres urbains comme « moteurs » du développement socio-économique des zones rurales;
- des interventions spécifiques avec des instruments appropriés et des alliances stratégiques d'appui au secteur privé;
- le renforcement de l'intégration systématique des analyses « pauvreté » et « genre » comme une clé pour réduire la pauvreté et instaurer un développement durable;
- un système de gestion qui permette au Buco de se concentrer sur le dialogue politique, les thèmes prioritaires de la DDC et le suivi stratégique des projets plutôt que sur leur gestion et leur mise en œuvre, deux activités qu'il conviendrait de confier dans la mesure du possible à des agences d'exécution;
- le développement d'alliances stratégiques sur les thèmes et compétences prioritaires de la coopération suisse au Niger.

Annexe 1

Document d'approche

Document d'approche

Évaluation du programme de la DDC au Niger

Pourquoi une évaluation et pourquoi maintenant?

Contexte et argumentation

Contexte et opportunité de l'évaluation

Pays sahélo-saharien enclavé, le Niger est classé parmi les pays les moins avancés de la planète et accuse un important déficit vivrier. En 2000, l'indicateur de développement humain le situait au 173^e rang sur 174²⁶. 63% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté, dont 34% dans une pauvreté extrême.

La DDC a soutenu depuis 1973 des initiatives de développement au Niger, en particulier dans les secteurs de l'hydraulique, des forêts (rôneraies) et de l'alphabétisation. En 1997, la DDC a élaboré et approuvé un Programme par pays (PpP) qui définit les principales priorités et modalités de réalisation des appuis financés par la Suisse au Niger. Présenté aux autorités nigériennes, il couvre la période 1997 – 2002 et poursuit deux **finalités**: « i) favoriser le rééquilibrage entre État et société civile et ii) améliorer la base productive en renforçant la maîtrise des producteurs sur leur environnement au sens large ».

Trois **secteurs** sont également définis: 1) agriculture et élevage, 2) services et infrastructures communautaires (pistes rurales, ouvrages hydrauliques, protection des eaux et des sols), 3) artisanat utilitaire. Le volume annuel moyen du programme est passé de 9 à 14 millions de francs suisses entre 1997 et 2002 (6-9 millions US\$).

Le processus de développement du Niger est marqué par d'importants **handicaps et incertitudes** et avance à un rythme relativement lent. Ces freins trouvent leur origine dans la limitation extrême des ressources humaines et naturelles, ainsi que dans des difficultés structurelles internes de nature politique et institutionnelle, illustrées par la succession de 4 périodes d'exception, dont deux du régime militaire au cours des 10 dernières années.²⁷ Si on enregistre actuellement le retour à une certaine stabilité politique et à un apaisement social, la cohabitation entre pouvoirs traditionnels et modernes, la définition des processus de décision politique et le maintien des équilibres régionaux restent des facteurs de tension, en particulier la place réservée aux populations touareg. Le Niger présente en ce sens des traits qu'on retrouve dans la plupart des États et sociétés d'Afrique sahélienne.

Des **potentiels** apparaissent néanmoins dans certaines préfectures et régions où la participation de la société civile, sa mobilisation et le renforcement des capacités propres (« empowerment ») parviennent à s'affranchir de contraintes traditionnelles ou d'inhibitions héritées des régimes autoritaires des années 90. Le processus actuel de décentralisation avance de manière relativement lente et indécise, mais des dynamiques associatives et des prises de responsabilité s'expriment et ne demandent qu'à se confirmer et à s'étendre. Le pays s'est doté en 2002 d'une stratégie de réduction de la pauvreté²⁸ au terme d'un processus participatif.

Le **contexte** dans lequel se réalise un programme de coopération est complexe, ardu et relativement imprévisible. Il est par conséquent peu probable d'assister à des changements rapides. Des initiatives prometteuses existent néanmoins et il convient de les soutenir. La nécessaire refondation de l'État représente un défi qu'une agence gouvernementale de coopération au développement ne peut ignorer.

²⁶ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2002 (données statistiques de 2000)

²⁷ État de droit en 1992 suite à la Conférence nationale souveraine de 1991. Le Niger a vu sa transition vers la démocratie interrompue par deux coups d'État en 1996 et 1999. Depuis décembre 1999, la cinquième République est instaurée mais reste fragile si l'on considère le multipartisme, l'opposition extra-parlementaire et la décentralisation.

²⁸ DRSP (correspond aux PRSP en langue anglaise).

Néanmoins, ces lenteurs peuvent aussi être interprétées comme une **inadéquation des paradigmes** et des concepts opérationnels de la coopération au développement. Dans la mesure où l'on ne tient pas suffisamment compte du fonctionnement réel du milieu social, des processus de captation de l'aide et des asymétries des moyens et des approches, on doit s'attendre à une aggravation des résistances et des dysfonctionnements. Par ailleurs, on est en droit de se demander si les instruments de l'aide humanitaire ne devraient pas prendre le pas sur ceux de la coopération au développement. En particulier le coût du maintien des infrastructures réalisées ou de la poursuite de processus initiés dans le cadre des projets représente un défi majeur: ces **coûts** sont-ils **abordables** compte tenu des ressources locales?

Pourquoi maintenant?

Un nouveau PpP (2003-2008) doit être élaboré en vue de son approbation en automne 2003. L'évaluation indépendante peut donc apporter une contribution opportune dans le cycle de programmation à moyen terme, assurer une base solide pour la période à venir et nourrir la réflexion quant aux orientations futures.

L'année 2002 est également une année de transition quant au suivi du programme aussi bien au Bureau de la coopération suisse à Niamey (Bucu) qu'à la centrale. Le coordinateur et le chargé de programme à la centrale pourront ainsi disposer d'un état des lieux critique et d'une impulsion dans le processus de gestion du programme.

La DDC a publié en 1998 un document **d'orientation stratégique** pour l'Afrique de l'Ouest (DOS), dans laquelle elle a développé une stratégie originale de soutien aux initiatives locales. Ce texte a été suivi en 1999 par la publication d'une note méthodologique relative au système de pilotage des orientations stratégiques. Le programme de coopération entre la Suisse et le Niger permet de vérifier si cette stratégie est mise en œuvre – et de quelle manière – et d'identifier les problèmes rencontrés.

La conduite par l'Inspectorat DDC d'un audit interne en octobre 2002 permet aux évaluateurs de se concentrer sur la pertinence et les priorités stratégiques du programme.

Objectifs de l'évaluation

Le propos de l'évaluation est d'apprécier:

la pertinence du programme dans le contexte nigérien, en particulier eu égard aux besoins fondamentaux priorités ainsi qu'aux processus de décentralisation et d'« empowerment » en cours;

la cohérence du programme avec la stratégie régionale de la DDC, la stratégie nigérienne du DRSP et les priorités nigériennes dans les différents secteurs, ainsi que la complémentarité avec les contributions des autres agences bilatérales et multilatérales;

la durabilité des changements (outcomes) auxquels ont conduit les actions soutenues par la DDC quant à la qualité des processus et des institutions partenaires ou bénéficiaires et à l'influence exercée (diffusion, généralisation, réplique);

l'efficacité des prestations. Le volume et la qualité des prestations et services sont mis en relation avec leurs coûts: ressources financières, compétences engagées, temps utilisé.

L'évaluation examinera

- les choix stratégiques, les priorités thématiques et géographiques, les approches;
- les actions soutenues et leurs résultats;
- les montages organisationnels retenus pour la réalisation des programmes;
- les recommandations qu'il conviendrait de formuler.

Les résultats de l'évaluation permettront à la DDC

- d'apprendre quels facteurs ont favorisé ou inhibé leur action, pourquoi et comment;
- de rendre compte de la qualité de son programme;
- de disposer d'une base solide pour formuler la stratégie des appuis envisagés pour la période 2003-2008.

En ce qui concerne la période examinée, l'évaluation se concentre sur les années récentes 1997 – 2002, et en deçà lorsque des éléments de compréhension l'exigent. Elle a principalement une dimension prospective dans la mesure où elle constitue une étape dans l'élaboration du futur PpP. Les réflexions, analyses et recommandations développées dans l'évaluation doivent pouvoir être utilisées par les acteurs impliqués dans ce processus d'élaboration.

Questions clés

Pertinence (« Faisons-nous ce qu'il convient de faire? »)

1. Le renforcement des capacités de développement local est-il justifié compte tenu des flux migratoires (nomadisme, migrations saisonnières) et de l'enchevêtrement complexe, voire conflictuel, des systèmes de gouvernance et des conditions cadres? Se décline-t-il de manière identique dans tous les domaines d'activités et régions?
2. Les soutiens de coopération ont-ils été calibrés de manière à ce que la maintenance des infrastructures et la poursuite des processus initiés puissent être financés localement? Comment le faire?
3. Les interactions efficaces entre secteurs privé (business) et public ont-elles été renforcées, surtout dans l'optique d'une amélioration de la base productive et d'une approche « filière »? Comment le faire?
4. La DDC a-t-elle pris des initiatives visant à renforcer la coordination entre donateurs pour soutenir les programmes et politiques nigériennes, favoriser les espaces de gouvernance au plan local et national et permettre au dialogue politique de se développer? Des aides de programmes ou des « SWAP » sont-elles envisageables? Quelles sont les potentialités de collaboration dans le cadre du document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP)?

Cohérence

1. Les priorités et les approches soutenues par la DDC au Niger sont-elles en cohérence avec les orientations de son document stratégique de 1998?
2. Quel est le degré de cohérence entre le programme et les priorités du gouvernement nigérien dans les secteurs concernés (agriculture et élevage, hydraulique, services et infrastructures communautaires) et qu'en est-il de la complémentarité avec les programmes des autres donateurs?
3. Le rôle dirigeant assumé par la DDC dans le secteur de l'hydraulique doit-il être maintenu?

Efficacité: qualité et durabilité des effets (outcomes)

1. Quels sont les principaux changements qui se sont opérés chez les partenaires et protagonistes (« stakeholders ») du fait des soutiens apportés par les projets de la DDC dans les domaines de l'agriculture (amélioration de la base productive), de l'hydraulique, des infrastructures routières et sociales? Sont-ils en harmonie, en retrait ou en dissonance par rapport aux objectifs fixés dans le PpP, et pour quelles raisons?
2. Quels sont les principaux changements intervenus auprès des partenaires et protagonistes (« stakeholders ») du fait des soutiens apportés par les projets de la DDC dans les domaines transversaux « genre » et « État de droit et décentralisation »? Sont-ils en harmonie, en retrait ou en dissonance par rapport aux objectifs fixés dans le PpP, et pour quelles raisons?
3. Ces changements sont-ils durables, et quelles sont les conditions de cette durabilité? Y a-t-il des exemples où les pratiques de projets ont été adoptées par le gouvernement ou par d'autres acteurs? Se reflètent-elles dans des lois, décrets ou de nouvelles conditions-cadres?
4. Les partenaires locaux choisis et les organes participatifs mis sur pied dans le cadre des projets sont-ils autonomes, responsables et créatifs (pas trop dépendants, capables de planifier, d'affronter des risques et de rassembler des fonds, redevables envers leurs communautés)? La composition du groupe de partenaires est-elle équilibrée et judicieuse?

Efficiencia (« Faisons-nous notre travail comme il convient de le faire? »)

1. Quels ont été exactement les services et produits (**outputs**) délivrés et leur coût (en argent, en temps et en compétences mobilisées)?
2. Ces coûts paraissent-ils raisonnables? Les coûts moyens de forage et de réhabilitation des routes et pistes supportent-ils la comparaison avec d'autres programmes similaires menés dans la région?
3. La gestion directe des programmes par des consultants et par les collaborateurs du Buco permet-elle d'assurer la qualité des « outputs » en réduisant les coûts et en assurant des rapports plus transparents et moins biaisés, une responsabilité accrue et une compétence opérationnelle plus élevée? Le rôle joué par la centrale est-il adéquat?
4. À quel pourcentage des fonds destinés au programme s'élèvent les coûts cumulés de gestion, d'organisation, de coordination et de surveillance (« overhead costs »), à distinguer des services d'appuis et du coût des réalisations et infrastructures?
5. Le dispositif de pilotage opérationnel du programme est-il efficace? Quel est son coût en temps? Le Buco reçoit-il des conseils professionnels et indépendants en matière d'assurance-qualité?
6. Le choix de quatre régions et de deux thèmes transversaux s'est-il avéré judicieux? Doit-on viser une plus grande concentration dans le futur PpP? Si oui, dans quelle mesure?

Résultats attendus

Au niveau OUTPUT

- Un rapport d'évaluation en langue française, comprenant des observations, des conclusions et des recommandations. Ce dernier comporte au maximum 30 pages, sans compter les annexes et un résumé (« executive summary » selon format OCDE/CAD), et est tiré en 20 exemplaires;
- un accord au point d'achèvement comprenant les prises de position des partenaires au sujet des conclusions et des recommandations;
- les leçons tirées;
- la diffusion des leçons tirées.

Au niveau OUTCOME

- a) La DDC dispose d'une base solide pour décider
 - des modalités d'une poursuite du programme,
 - des perspectives stratégiques principales à considérer dans le cadre du prochain PpP
- b) Les partenaires nigériens (gouvernement, principaux partenaires non gouvernementaux) disposent d'une base pour apprécier
 - dans quelle mesure le programme a correspondu à leurs objectifs et attentes,
 - les facteurs qui contribuent à la durabilité des effets du programme,
 - les facteurs qui contribuent à l'enracinement de la gouvernance locale et centrale.

Partenaires associés

Partenaires d'apprentissage du cercle central (PACC)

Il s'agit d'acteurs directement impliqués dans la formulation ou la conduite du programme ou, dans le cas du Niger, d'acteurs représentant leur point de vue sans engager leur institution:

- La DDC Section Afrique de l'Ouest: Jean-Maurice Delèze, Claudio Tognola
- La DDC Buco de Niamey: Peter Bieler, Ibrahim Bâ, Georgette Bruchez
- La DDC Domaine des ressources thématiques: Anne-Claude Cavin
- Le secrétaire du DRSP, Cabinet du premier ministre: M. Malla Ari (ad personam)
- Le directeur du développement régional et local au Ministère du plan: M. Mohammed Najim (ad personam)
- Une représentante des principales ONG nigériennes partenaires du programme (GAP): Mme Sounna Diallo (ad personam).

Le **Groupe de pilotage** se compose de Claudio Tognola, Peter Bieler, Ibrahim Bâ (chargé PCM/PSER au Buco) et du chargé de l'évaluation, Benoît Girardin.

Partenaires d'apprentissage du cercle élargi (PACE)

Il s'agit d'acteurs **intéressés** par les leçons tirées de l'évaluation, poursuivant des objectifs semblables ou conduisant des programmes similaires:

- DDC: le chef du Domaine Coopération bilatérale au développement: Adrian Schlaepfer et le chef de la Section Afrique orientale: François Binder
- DDC: Section Afrique orientale pour les approches similaires et échange entre les deux sections Afrique: Gerhard Siegfried
- DDC: Domaine des ressources thématiques, Chrystel Ferret (Section Gouvernance), Günther Baechler (Section COPRET), Philippe Zahner (Section RNE)
- DDC: Domaine Politique de développement et coopération multilatérale, Section SAM ou IBW
- Les Bucos et chargés de programmes DDC de la région Afrique de l'Ouest
- Le gouvernement nigérien: (encore à définir)
- D'autres agences bilatérales ou multilatérales de coopération actives au Niger, notamment la délégation de la Commission de l'UE, la coopération danoise, la coopération française ...
- Des ONG suisses et nigériennes et des organisations de la société civile nigérienne intéressées (encore à définir)
- Des institutions et experts de recherche socio-anthropologique: p.ex. LASDEL
- Les consultants chargés de l'appui aux divers projets.

Montage organisationnel et rôles respectifs

- Les **partenaires du cercle central** (PACC) commentent le « document d'approche », assurent l'accès des évaluateurs aux informations nécessaires, discutent l'ébauche du rapport quant à la couverture et aux manques à combler. Lors du point d'achèvement, ils qualifient les conclusions du rapport final, prennent position sur les recommandations à adopter / rejeter / relativiser ainsi que sur leur mise en œuvre, formulent les leçons tirées et indiquent les destinataires de leur diffusion.
- Les **partenaires du cercle élargi** (PACE) prennent connaissance des décisions et en tirent parti pour leurs propres activités.
- Les **consultants** (évaluateurs) élaborent un plan de travail, réalisent l'évaluation, produisent et présentent l'ébauche du rapport au PACC, incorporent les commentaires et finalisent leur rapport d'évaluation.
- Ultérieurement, le directeur de la DDC prend position, avec les chefs de domaine concernés, sur l'accord intervenu lors du point d'achèvement et l'approuve (« Management Standpoint »).
- Le **chargé de l'évaluation** (avec le conseil du groupe de pilotage et du PACC) finalise le « document d'approche », rédige les termes de référence (ToRs), sélectionne et mandate les consultants; il organise et modère la discussion sur l'ébauche du rapport, la prise de position sur les recommandations, la capitalisation et la diffusion des leçons de l'évaluation.
- Le **groupe de pilotage** traite les problèmes soulevés lors de la réalisation de l'évaluation et « conseille » les évaluateurs si ces derniers rencontrent des difficultés logistiques ou souhaitent obtenir un rapide feed-back.

Processus

Méthode

Préparation:

- Prise de connaissance des documents de la DDC: Stratégie 2010, Lignes directrices Nord-Sud, Stratégie Afrique occidentale, PpP, plans annuels: lecture de rapports de missions récents (SCL, TCL), ainsi que des documents nigériens: DRSP.
- Étude sur la base de documents fournis par le Buco de Niamey: carte des partenariats, inventaire complet des programmes de coopération; informations de base sur une appréciation de l'efficacité (inputs / outputs, investissements du Buco); documents de capitalisation ou d'auto-évaluation utiles à l'équipe d'évaluation (ex: Gaya, stratégie gouvernance, etc.).
- Étude sur la base de documents et/ou de contacts avec des chercheurs nigériens en anthropologie sociale (p.ex. consultants universitaire ou du LASDEL).
- Élaboration d'une méthode et d'un programme de travail soumis par l'évaluateur à l'approbation du comité de pilotage.

Réalisation:

- Prise de connaissance des documents et de la littérature disponibles.
- Entretiens avec les partenaires principaux: DDC (Section Afrique de l'Ouest - Berne, Buco Niamey, Section Gouvernance, personnes ressources de la DDC et d'ONG suisses actives au Niger, membres du groupe de monitoring du contexte....).
- Entretiens avec les principaux acteurs gouvernementaux au Niger.
- Interviews de représentants d'organisations nigériennes, de la société civile et du secteur privé (business).
- Entretiens avec des représentants d'agences multilatérales et bilatérales actives au Niger.
- Visites de programmes soutenus par la DDC et interviews des partenaires locaux impliqués,
- Entretiens avec les consultants basés en Suisse (Bureaux ACADE, SEREC, IDEA, CSD, AEChange).

Étapes et calendrier

Activités	Resp	Délai
Finalisation du document d'approche	E&C	03.10.02
Présélection et appel d'offres	E&C	octobre 02
Pro Memoria: Audit de l'inspectorat DDC Visite du chargé de programme: C. Tognola		17.10 - 8.11 10 - 25.10.02
Sélection et recrutement des évaluateurs/trices;	E&C	10.12.02
Contrats signés avec cahiers des charges (TORs): document d'approche disponible sur le site IntraWeb de la DDC	E&C	15.01.03
Proposition de méthodologie	Éval.	13.01.03
Commentaires et approbation de la méthodologie	GP	15.01.03
Pro Memoria: auto-évaluation assistée au Buco DDC de Niamey		27-31.01.03
Organisation de l'évaluation au Niger	Éval.	Janvier 03
Réalisation de l'évaluation indépendante	Éval.	14.3.- 4.3.03
Debriefing local (avec PACC Niger)	Éval./PACC	Début avril
Debriefing suisse (avec PACC Suisse)	Éval./PACC	10.04.03
Ébauche de rapport	Éval.	20.04.03
Discussion du rapport avec PACC (commentaires du Niger: par écrit)	PACC	05.05.03
Rapport final des évaluateurs	Éval.	20.05.03
Point d'achèvement: accord relatif aux conclusions, recommandations et formulation des leçons tirées (en Suisse)	PACC	11.06.03
Rapport final d'évaluation	Éval.	25.06.03
Publication et diffusion du rapport d'évaluation: série E&C, site Internet de la DDC	E&C	septembre 03
Pro memoria: décision de la direction de la DDC concernant les accords intervenus lors du point d'achèvement		septembre 03

AO: DDC-Afrique de l'Ouest;

GP: Groupe de pilotage;

PACC: Partenaires d'apprentissage du cercle central;

E&C: DDC Section Évaluation & Controlling

Sélection des consultants et taux d'effort

40 jours	Évaluateur A, international, expérimenté dans l'évaluation de programmes à forte composante de participation et d'appropriation Chef d'équipe	Nom: RUSSO Luca Development Researchers' Network	Rue Via Ippolito Nievo 62, 00153 Rome courriel: l.russo@drn-network.com
30 j	Évaluatrice B, expérimentée dans le monitoring de programmes et familiarisée avec les approches et les instruments de la DDC	Nom: EGGER KISSLING Monika	Rue NPA courriel
25-30	Évaluatrice C, nigérienne ou régionale, expérimentée en développement institutionnel, connaissant la scène institutionnelle locale	Nom: MOUNKAILA Aichatou	Rue NPA Niamey courriel ou fax
30-35	Évaluateur D, nigérien, expérimenté en économie, connaissant la scène institutionnelle locale	Nom: BOUKAR MOUSSA Maïna	Rue NPA Niamey courriel ou fax

B. Girardin
 Chargé de l'évaluation
 DDC Section Évaluation & Controlling:
 10 janvier 2003
 Copies: membres du PACC

Annexe 2

Contribution suisse au Niger par rapport aux autres bailleurs de fonds

Contribution suisse au Niger par rapport aux autres bailleurs de fonds

Tableau A:
Résumé des déboursements de l'aide extérieure par donateur (en milliers de US\$)

Donateur	1996	1997	1998	1999	2000
1. Multilatéral					
Système des Nations Unies	<u>63 498</u>	<u>106 205</u>	<u>88 579</u>	<u>54 783</u>	<u>103 053</u>
dont:					
BIRD	24 967	20 083	19 036	20 001	54 169
PNUD	3 520	3 737	6 101	5 443	6 494
Autres:	<u>46 015</u>	<u>51 344</u>	<u>44 206</u>	<u>38 322</u>	<u>15 988</u>
BAFD	739	3 848	7 459	5 823	3 469
CCE	37 580	39 232	35 800	31 863	10 725
BISD	35	2 862	656	448	1 471
IUCN	-	-	-	188	323
OPEP	7 661	5 402	201	-	-
2. Bilatéral	<u>96 244</u>	<u>86 768</u>	<u>85 140</u>	<u>66 614</u>	<u>72 773</u>
dont:					
France	52 732	41 899	37 929	13 981	17 755
Italie	1 705	3 148	6 774	2 842	1 047
Japon	9 217	3 905	8 578	7 821	10 785
Suisse	5 390	779	3 308	8 250	11 322
3. ONG	321	-	-	2 993	1 930
	206 078	244.317	217 925	162 712	193 744

Source: rapport 2000 du PNUD sur la coopération au développement, janvier 2003.

Tableau B:
Pourcentage de l'aide suisse dans le financement extérieur sur don et le financement extérieur des projets et programmes d'investissements publics de 1997 à 2001

En milliers de US\$

	1997	1998	1999	2000	2001
Volume de l'aide suisse déboursée	3.983.000	5.467.000	7.774.000	7.483.000	7.806.000
Financement extérieur sur don	53.483.000	64.580.000	62.370.000	51.290.000	50.112.000
% de l'aide suisse/financement extérieur sur don	7,45	8,47	12,46	14,59	15,58
Financement extérieur des projets et programmes d'investissement	82.258.000	99.129.000	89.629.000	96.951.000	81.983.000
% de l'aide suisse/financement extérieur des projets et programmes d'investissement	4,83	5,52	8,67	7,72	9,52

Sources: Recueil statistique des investissements publics du Niger de 1985 à 2001 (Ministère des finances et de l'économie) et programmes annuels de la coopération suisse, septembre 2002.

Il faut noter que malgré sa régularité et sa progression croissante, l'aide suisse est mal maîtrisée au niveau du programme d'investissements publics de l'État (voir contradiction entre les deux tableaux). Cette situation est la conséquence la plus évidente du système de gestion directe mise en œuvre par la coopération suisse.

Tableau C
Situation des projets menés par les principaux bailleurs de fonds du Niger (Suisse non comprise)

Bailleurs de fonds	Zone d'intervention	Secteur d'intervention					
		Agriculture/élevage	Hydraulique/ environnement	Santé	Éducation	Gouvernance	Développement communautaire
Banque mondiale	Au niveau national	- Projet de petite irrigation privée - Projet de promotion des exportations agro-pastorales	Programme sectoriel Eau	Projet Santé IDA	Projet Éducation II (terminé)	Projet d'appui à l'assainissement des finances publiques et aux réformes financières	PAC (programme d'action communautaire (en démarrage))
PNUD	Local (N'guigmi, Tera, Mayahi, Zinder)						Projet de communalisation
	National	Sécurité alimentaire		Appui au secteur de la santé	Appui au secteur de l'éducation	Programme de bonne gouvernance et de gestion de l'économie	
UE	Au niveau régional (Tahoua, Agadez)	Projet PROZOPAS (Projet de développement des zones pastorales)					
	Au niveau national	Projet de sécurité alimentaire		Appui au secteur Santé (PAPASSE*)	Appui au Programme décennal de l'éducation au Niger (PAPASSE*)		
Allemagne	Au niveau local (Nord Tillabéry, Nord Agadez)						Projet de développement local

Bailleurs de fonds	Zone d'intervention		Secteur d'intervention					
			Agriculture/élevage	Hydraulique/ environnement	Santé	Éducation	Gouvernance	Développement communautaire
Allemagne	Au niveau régional (Tahoua, Tillabéry)		- Projet de développement rural (Tahoua) - Projet de récupération et d'aménagement des espaces pastoraux (Tillabéry)					
France	Au niveau local (Torodi)							Projet de développement local
	Au niveau national		Appui au programme de financement décentralisé					
BAD	Au niveau régional	Diffa et Maradi			Projet de santé BAD			
		Tillabéry						Projet de lutte contre la pauvreté dans le département de Tillabéry
		Zinder		Projet de gestion des ressources hydrauliques				
		Tahoua		Projet de gestion des ressources hydrauliques				

* PAPASSE: Projet d'appui au programme d'ajustement structurel des secteurs de la santé et de l'éducation

Annexe 3

Les partenariats de la coopération suisse au Niger

Les partenariats de la coopération suisse au Niger

Liste établie sur la base de l'analyse des documents et de l'observation effectuée sur le terrain avec le soutien du Buco. La liste reflète les partenariats sur lesquels l'équipe d'évaluation a eu des informations; sans être exhaustive, elle montre bien le type de partenariats que la DDC entretient au Niger à différents niveaux.

Partenaires	Thème/domaine d'activités	Type de partenariat	Commentaires
État	<i>Dialogue politique</i>		
• Niveau national	Dialogue avec les Ministères de <ul style="list-style-type: none"> la coopération (MAE) du développement communautaire des ressources animales de l'hydraulique du développement social (genre) 	Échanges d'informations	Le dialogue n'est pas institutionnalisé. Aucun programme, financement ou maîtrise d'ouvrage à travers un ministère. Hydraulique: chef de file des bailleurs de fonds. Dialogue spécial par l'intermédiaire du groupe technique des BdF. Lien privilégié avec le ministère.
• Niveau régional	Dialogue avec les préfetures et les directions départementales	Information sur les programmes dans les régions concernées	Les préfetures sont informées sur les programmes réalisés dans leur région par l'intermédiaire des comités d'orientation stratégique (COS) créés à Gaya, et qui seront mis en place à Téra (mai 2003) et à Maradi (juillet 2003).
	Les comités techniques départementaux COTEDEP – Les directions régionales des services techniques	Information réciproque sur les plans et les programmes de développement de la région	Les échanges périodiques doivent être entretenus.
• Niveau sous-régional/local	La sous-préfecture	Dialogue politique local, bonne gouvernance locale	Les sous-préfectures sont impliquées dans le processus local en tant qu'autorités administratives.
	COTEAR – Le comité technique d'arrondissement	Implication du COTEAR dans le processus d'élaboration, de conception et de mise en œuvre des programmes dans l'arrondissement	Contact réguliers et bonne collaboration dans le cadre du PDLM à Maradi et pour le programme RRG à GAYA. Contacts ponctuels dans le cadre du PADEL à GAYA.
	Les services techniques	Prestataires de services	Bien développé à Maradi, plus faible et seulement ponctuel à Gaya.
	COFO (commission foncière)	Prestataires de services et partenaires / bénéficiaires du PADEL à Gaya et du PDLM (légalisation de la propriété foncière).	Les COFO devraient donner des pistes de réflexion sur l'élaboration de projets de loi bénéficiant aux femmes-propriétaires foncières.

Partenaires	Thème/domaine d'activités	Type de partenariat	Commentaires
Société civile:			
Population et associations de base			
<ul style="list-style-type: none"> Population 	Maîtrise d'ouvrage: empowerment, responsabilisation	Les populations locales sont les bénéficiaires de l'aide et considérées comme partenaires prioritaires	Être plus clair sur les rôles et les responsabilités de la population en termes de partenariat et de durabilité (partage des responsabilités entre les populations et les structures de l'État décentralisé).
<ul style="list-style-type: none"> Comités cantonaux AIV (associations inter-villageoises) 	Développement local	Partenariat direct d'appui/conseil Leurs associations sont les partenaires prioritaires formels (au niveau des contrats).	L'appui/conseil se fait en partenariat direct (régie directe) pour tous les programmes. Il s'agit de « structures » issues des programmes de la DDC.
<ul style="list-style-type: none"> Comités d'attribution 	Adjudication et identification des projets financés par le programme	Partenariat direct d'appui/conseil	Maîtrise du processus d'attribution des travaux.
ONG			
<ul style="list-style-type: none"> ONG 	Exécution d'un volet de programme ou de tout le programme	Sous-traitance d'un volet et appui technique	« Connaître une ONG et collaborer avec elle signifie se connaître mutuellement, s'ouvrir à l'autre et discuter ensemble ». Manuel d'organisation opérationnelle de la DDC - Collaboration avec des ONG locales, Berne, 15.11.1995.
<ul style="list-style-type: none"> V.I.E. 	Alphabétisation	Mandat pour l'alphabétisation non formelle	Mandat interrompu en 1999. Reprise prévue à partir de 2003.
<ul style="list-style-type: none"> CAO - Centre Africa Obota 	État de droit et culture démocratique	Mandat du PREDEC à GAYA et financement d'une étude en vue de l'élaboration d'un plan d'action pour renforcer l'État de droit à Guidan Roumji	Un mandat de 3 ans est en cours. Le programme prend fin le 31 décembre 2003.
<ul style="list-style-type: none"> AREN (Association pour la redynamisation de l'élevage au Niger) 	Appui aux associations d'éleveurs	Partenaire prioritaire du PASEL	
<ul style="list-style-type: none"> Mooriben (Fédération de l'Union des groupements paysans du Niger) 	Appui conseil aux groupements de paysans	Cofinancement du programme triennal	Ponctuel, annuel
<ul style="list-style-type: none"> ADDC (Association de défense des droits des consommateurs) 	Défense des droits des consommateurs	Soutien institutionnel et appui en communication	Ponctuel, annuel
<ul style="list-style-type: none"> CONIPRAT(Comité nigérien des pratiques traditionnelles) 	Promotion des pratiques traditionnelles et lutte contre celles qui sont néfastes	Appui institutionnel et soutien à la reconversion des exciseuses	Ponctuel, annuel

Partenaires	Thème/domaine d'activités	Type de partenariat	Commentaires
• RIDD-FITILA	Diffusion du droit en milieu rural	Mise en application du programme « Loi au village » dans les régions où travaille la DDC	Le Buco a interrompu le partenariat en raison d'une très mauvaise gestion financière.
• ATIM (Association Taïmakon Illimin Mata)-Gaya	Scolarisation des jeunes filles	Appui financier au programme 2003 - 2004	
• ANDDH (Association nigérienne des droits de l'homme)	Défense des droits de l'homme et de l'État de droit	Appui à l'évaluation institutionnelle	Ponctuel, annuel.
• Démocratie 2000	Approche participative/diagnostic terrain	Prestataires de services en appui/conseil	Mandats au niveau des programmes (PDL).
• GAMA (Groupe d'appui aux mouvements coopératifs)	Appui d'activités de conseil et de formation	Prestataire ponctuel de services	Mandat au niveau des programmes avec Mooriben et d'autres structures. Bénéficie de l'appui institutionnel du Buco.
• Contrechamps	Formation de journalistes	Cofinancement d'un programme avec IFTIC	
• PANOS	Presse	Financement du programme Niger	
Secteur privé commercial:			
Bureaux d'études privés	Analyses, diagnostics	Mandats	
• BA- PHNS- GIE (groupement d'intérêts économiques)	Maîtrise (technique et sociale) d'ouvrages hydrauliques	Transfert de connaissances aux communautés	Reprise de l'ancien programme PHNS par le BA, y compris le personnel. Fonctionnement du bureau entièrement pris en charge par DDC.
• Cabinet d'étude SIDI et autres • ART/GENIE • Consultants individuels	Formation de suivi aspects techniques	Prestataire ponctuel de services	
Petit entreprises			
• Opérateurs locaux • Ouvrier agricole • Maçon	Maîtrise d'ouvrage	Transfert de savoir-faire et valorisation de l'expertise locale	Les choix technologiques doivent se référer aux réalités du milieu en termes d'appropriation et de reproductibilité des actions. Les PME locales sont faibles du point de vue du professionnalisme et de l'équipement: elles méritent un soutien de la coopération suisse sous la forme de cours de formation (p.ex. BA-PHNS et RRG qui ont inscrit cet aspect dans un volet de leur programme).
• Radio Fara'a	Radio locale	Appui institutionnel et technique	

Partenaires	Thème/domaine d'activités	Type de partenariat	Commentaires
Alliés stratégiques			Les alliés stratégiques sont importants pour la cohérence et l'harmonisation des approches.
• PNUD	Pauvreté, développement local, décentralisation, eau	Concertation/information	dito
• Commission européenne	Développement local/eau, routes rurales	Concertation/information	dito
• Coopération française	Eau	Collaboration dans le rôle de chef de file dans le secteur hydraulique	Lien institutionnalisé.
• SNV Société néerlandaise des volontaires	Lobbying genre	Cofinancement de programmes	dito
• GTZ	Pauvreté/développement local/ gestion des conflits (soutien à la paix)	Concertation/information	À partir de janvier 2004, la GTZ concentrera toutes ses activités dans un seul programme intitulé «Lutte contre la pauvreté»
• AFVP (Association française des volontaires du progrès)	Appui à la justice des mineurs	Cofinancement d'un programme	Synergie et harmonisation des approches
• FNUAP			

Annexe 4

L'approche transversale « genre » dans la coopération suisse au Niger

L'approche transversale « genre » dans la coopération suisse au Niger

L'approche « genre » vise un développement humain durable et équitable. Comment le PpP de la Suisse contribue-t-il à cette vision du développement au Niger? Le schéma esquisse quelques éléments centraux de l'évaluation par niveau d'analyse:

Niveau d'analyse	Programme pays
<p>Efficienc</p> <ul style="list-style-type: none"> Est-ce que le choix de l'approche « genre » comme thème transversal est applicable et avantageux pour les femmes au Niger? 	<p>Le statut juridique de la femme au Niger est tiraillé entre des coutumes traditionnelles, la loi islamique et la législation moderne. Chacune de ces logiques incarne un projet de société avec la définition des rôles de la femme et de l'homme sur la base de certains principes et valeurs. Ce pluralisme juridique « à choix » est une cause de la perpétuation des discriminations dont est victime la femme nigérienne.</p> <p>La coopération suisse est basée sur l'approche transversale <i>Genre et développement</i> et elle intervient dans la dynamique d'un certain changement, certes timide, des rapports sociaux au Niger. Elle prône une société dans laquelle les points de vue des femmes et des hommes sont écoutés et reconnus de manière équitable et intégrés dans la planification économique, sociale et politique, ainsi que dans les prises de décisions.</p>
<p>Pertinence</p> <p><i>Est-on dans la réalité ou en dehors?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Choix des protagonistes sur le terrain Les priorités du programme (eau, routes, FSIL, DEL) reflètent-elles les priorités des femmes? 	<p>Le PpP ne découle pas d'une analyse « genre ».</p> <p>Le choix des partenaires se fait en fonction de la « réalité du terrain », où l'on constate très souvent une forte marginalisation des femmes. Les protagonistes sont les populations et leurs associations.</p> <p>Appui à des réseaux « genre » aux niveaux régional et national.</p> <p>Les instruments de la coopération suisse prévoient un quota de 1/3 de femmes dans les différents organes du FSIL. Certains ouvrages réalisés (puits d'eau et moulins, cases de santé) contribuent considérablement à alléger le travail des femmes et à satisfaire leurs besoins immédiats dans les domaines de l'hygiène et de la santé. Les programmes d'alphabétisation répondent en partie aux besoins stratégiques des femmes. L'alphabétisation devrait être accompagnée de programmes de « post-alphabétisation » et comprendre des activités (formation, soutien) de mise en valeur du potentiel accru des femmes.</p> <p>Les banques céréalières (BC) au sein d'un village ayant plus de 50% de déficit céréalier répondent inévitablement aux besoins des groupes les plus vulnérables, dont la majeure partie est composée de femmes qui participent au cofinancement des BC.</p> <ul style="list-style-type: none"> Les BC permettent aux femmes de stocker du mil et des intrants. Cela leur garantit un revenu réparti sur toute l'année.
<p>Cohérence à deux niveaux</p> <p>Cohérence stratégique du programme/PpP:</p>	<p>Le choix de la transversalité de l'approche « genre » impose aux programmes d'en faire une préoccupation prioritaire. Le genre est compris dans son sens large et englobe les femmes, les minorités et les jeunes.</p>

Niveau d'analyse	Programme pays
<p>Les activités « genre » sont-elles en cohérence avec le PpP?</p> <p>Cohérence avec l'environnement:</p> <ul style="list-style-type: none"> La politique « genre » de la DDC et la politique « femme/genre » du Niger 	<p>Le défi au Niger réside dans une très forte marginalisation généralisée <i>des femmes</i>.</p> <p>La pratique de la discrimination positive au niveau de certaines activités liées au groupe-cible des femmes est justifiée pour favoriser le changement des rôles sociaux.</p> <p>La pratique d'activités mixtes (hommes-femmes) et séparées (femmes seulement) permet:</p> <ul style="list-style-type: none"> dans le « cas mixte », les femmes apprennent à participer aux débats et à défendre leurs intérêts; les réunions exclusivement destinées aux femmes permettent à ces dernières de formuler leurs besoins fondamentaux (niveau individuel) et de les prioriser (niveau collectif). <p><u>La réalité:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Les <i>besoins pratiques</i> des femmes (accès à l'eau, moulin, santé) sont en règle générale prioritaires et donc satisfaits avant les besoins stratégiques (participation, alphabétisation: cette démarche ne comprend pas de perspectives claires en ce qui concerne une réelle réduction des inégalités (besoins stratégiques des femmes à long terme). Il y a un renforcement des capacités individuelles et organisationnelles des femmes. Dans les diagnostics, les femmes sont souvent identifiées comme un groupe-cible marginalisé. Pas/peu d'indices sexo-spécifiques. Le diagnostic « genre » n'est pas très différencié en fonction du milieu. <p>La coopération suisse est reconnue comme promotrice de l'approche « genre » au Niger; elle est parmi les premiers BdF bilatéraux à avoir introduit un programme en faveur des femmes. Publication de manuels pertinents pour le contexte socioculturel nigérien.</p>
<p>Efficacité</p> <ul style="list-style-type: none"> Place et rôle réel des femmes dans les structures que le programme soutient 	<p>Pas de masse critique suffisante de femmes à aucun niveau et encore moins aux postes à composante décisionnelle, pas même dans les structures organisationnelles des programmes (et du Buco).</p> <p>La politique de généralisation est mal opérationnalisée à l'intérieur des programmes:</p> <ul style="list-style-type: none"> il n'existe pas suffisamment de données systématiquement désagrégées par genre; il manque une analyse organisationnelle des partenaires en ce qui concerne la thématique « genre »; toute description du groupe-cible « femme » et de ses besoins spécifiques fait défaut malgré l'existence des objectifs « genre ». L'approche « genre » est très souvent comprise au sens large et englobe les femmes, les minorités ethniques et les jeunes; la participation des femmes aux débats n'est pas très visible lors de l'élaboration des PAIV (plans d'actions inter-villageois); les besoins des femmes sont souvent dilués dans ceux formulés par les hommes;

Niveau d'analyse	Programme pays
	<ul style="list-style-type: none"> • L'absence de préparation et d'information des femmes avant les réunions affaiblit leur statut et leur participation effective. <p><u>Commentaires:</u></p> <p>Les actions relatives à la participation et au renforcement de la place et du pouvoir des femmes dans la vie du ménage et du village, ainsi que dans les institutions de la société civile et de l'État sont indispensables pour remédier à la discrimination et à la marginalisation de la femme dans la société nigérienne. Il faut installer et renforcer un processus à long terme, sans toutefois perdre de vue la finalité du développement: l'égalité et l'équité pour tous.</p> <p>L'approche « genre » et les termes de « renforcement du pouvoir des femmes et de leur participation » qui s'y réfèrent sont devenus partie intégrante <i>du discours des intervenants</i> sur le terrain, mais l'approche reste souvent théorique. On considère que les femmes participent, puisque le quota « instaure » leur présence alors que dans la réalité, leur expérience n'est pas vraiment valorisée (pas de prise en compte réelle), les structures restant encore fortement marquées par les hommes.</p>

Annexe 5

Efficienc e du PpP: une analyse comparative des coûts unitaires des infrastructures et des appuis

Efficiency du PpP: une analyse comparative des coûts unitaires des infrastructures et des appuis

Tableau A:
Coûts moyens des infrastructures réalisées dans le cadre de quelques projets

Nature des infrastructures	Coût moyen en F CFA
Routes rurales	Par KM
- Projet IDA/BM	16 881 218
- Projet PDRI Dosso (Luxembourg)	14 à 15 000 000
- Programme coop. suisse	7 à 10 000 000
Puits villageois	Par puits
- PGRN (IDA/BM)	5 353 372
- PSPRN	5 952 000
- Programme coop. suisse	4 739 975
Cases de santé	Par case de santé
- PSPRN (région de Dosso)	4 950 345
- Programme coop. suisse	4 à 5 000 000
Classe primaire	Par classe
- PSPRN (région de Dosso)	4 333 139
- Programme coop. suisse	3 477 288

- *PDRI: Projet de développement régional intégré*
- *IDA/BM: Banque mondiale*
- *PGRN: Programme de gestion des ressources naturelles*
- *PSPRN: Programme spécial du Président de la République*

Tableau B:
Efficienc e et coûts des appuis de FSIL/PDL par rapport au PCLCP.

Activités	Durée		Coûts		Observations	
	PCLCP/PADL	FSIL	PCLCP/PADL	FSIL	PCLCP/PADL	FSIL
Information	3 à 6 mois	-	3 à 7 millions	-	-	L'information date de plusieurs années.
Mise en place des structures locales	3 mois	-	20 millions	-	-	Les structures locales ont été mises en place depuis plusieurs années.
Élaboration des plans (villageois, cantonaux et communaux)	18 jours	-	750 000 F/plan	400 à 600 000 F/plan	Le travail est fait à trois niveaux: - élaboration du PAL (village): 350 000 F - élaboration du PDC (commune): 250 000 F - élaboration du PTAC (commune): 150 000 F	<ul style="list-style-type: none"> - Le coût varie entre 400 et 600 000 F lorsque le processus est conduit avec les services techniques et s'il s'agit de plusieurs plans; - actuellement, les communautés les réalisent pour environ 200 000 F/plan.
Élaboration des dossiers des projets	4 à 6 jours	-	80 000 F/dossier	250 000 à 10 millions/dossier	Les dossiers concernent uniquement les micro-projets.	<ul style="list-style-type: none"> - 250 000 F pour les études sommaires des dossiers réalisées au niveau des communautés; - 1 à 10 millions pour les études réalisées par les cabinets pour les investissements d'infrastructures (routes, puits, parcs de vaccination etc.).
Analyse d'approbation	5 jours	4 à 5 jours	1,5 à 3 millions par session	1 à 2,5 millions par session	Le nombre de projets analysés varie entre 20 et 30.	Le nombre de projets analysés varie entre 40 et 60; il s'agit principalement de projets d'infrastructure.
Mise en place des comités de gestion (pour les infrastructures)	-	1 à 2 jours	-	100 000 F par comité	-	-
Tenue des forums	-	2 à 3 jours	-	250 000 F par forum	-	-

Annexe 6

Tableau synoptique des principales interventions de la DDC (1998 – 2002)

Tableau synoptique des principales interventions de la DDC (1998-2002)

N°	ZONES PROJETS	ET	BUDGET en % ²⁹ de l'enveloppe totale					AXES DE TRAVAIL	COMMENTAIRES
			1998	1999	2000	2001	2002 Planifié		
	Gaya								
14	PAIGLR:		9,1	13,5	3,8	-	-	Gestion communautaire des ressources naturelles (rôneraies)	Projet historique (2 décennies) géré par l'IUCN.
32	PADEL:		3,5	5,0	4,4	11,5	5,4	Structuration du milieu, alphabétisation, activités génératrices de revenus, artisanat, production agricole, préparation de plans de développement local	Régie directe, remplace PAIGLR dans le travail avec les communautés, augmente la gamme de services offerts à la population; appui au FSIL. Utilisation discutée d'une approche communautaire pour la création de revenus.
40	FSIL:		-	-	0,4	4,5	6,5	Développement d'infrastructures sociales et économiques	Orientation vers la demande; son importance budgétaire est en train d'augmenter.
33	RRG:		5,2	14,6	21,3	12,3	10,7	Développement et entretien de pistes	Projet sectoriel à forte participation communautaire.
	Total Gaya		17,9	33,3	30	29,1	29,7		L'augmentation budgétaire est liée essentiellement aux pistes.
	Maradi								
12	PHNS:		30,3	27,2	21,6	4,1	6,1	Développement et aménagement de puits villageois, appui institutionnel au Ministère de l'hydraulique	Projet géré par l'IUED en appui au ministère compétent. En régie directe depuis 2001 avec des financements limités à l'assistance technique (BA-PHNS).
31	PDLM:		1,2	5,6	3,1	4,2	3,4	Structuration du milieu, alphabétisation, activités génératrices de revenus, production agricole, préparation de plans de développement local	Régie directe, remplace PHNS dans le travail avec les communautés, augmente la gamme de services fournis; appui au FSIL.
40	FSIL:I		-	-	0,4	4,1	6,5	Développement d'infrastructures sociales et économiques	Orientation vers la demande avec une forte composante « pauvreté »; son importance budgétaire est en train d'augmenter.
36	PASEL:		8,4	4,9	4,1	3,6	3,6	Aménagement de couloirs de passage, réduction des conflits, services de base	Sectoriel, régie directe, forte implication des autorités locales, couverture géographique plus large que FSIL et PDLM. À titre provisoire, en cours de collaboration avec le FSIL sur services sociaux.
	Total Maradi		40,0	37,7	29,3	16,1	19,7		Grosse coupe budgétaire due à la fin du PHNS, les projets orientés vers la demande n'ayant pas la même capacité de dépense.

²⁹ Ces données ont été extraites des programmes annuels 2000, 2001 et 2002 élaborés par la DDC pour le Niger

N°	ZONES PROJETS	ET	BUDGET en % de l'enveloppe totale					AXES DE TRAVAIL	COMMENTAIRES
			1998	1999	2000	2001	2002 Planifié		
	Tillaberi								
36	Pasel	-	-	0	3,6	2,4	Aménagement de couloirs de passage, réduction des conflits, services de base	Travail dans des arrondissements différents que le CADEL.T.	
	Total Tillaberi	7,6	9,9	11,1	15,7	18,1			
	Niveau national								
28	PGN:	0,4	1,2	2,6	1,2	2,5	Contribution à la promotion d'un développement équilibré homme-femme au Niger. Création de compétences en « genre » dans tous les programmes et projets.	La promotion « genre » repose sur deux piliers: programme national (PDN) et souci de la transversalité de l'approche « genre ».	
35	PREDEC	1,8	4,8	4,1	6,1	4,9	Appui au processus démocratique par le renforcement de la société civile et de l'État de droit, ainsi que par la promotion des droits fondamentaux.	Activités de promotion de la démocratie à la base, au niveau local (PREDEC) et au niveau national (lobbying). Le double montage du programme (identique que pour le « genre ») prévoit des activités de projet et la responsabilisation de tous les programmes et projets (transversalité). La problématique « État de droit » a une forte composante « genre ».	
	Formation Recherche								
39	PEB	-	0,7	1,2	2,4	1,7	Programme d'éducation de base avec la nouvelle approche « pédagogie du texte »	L'évaluation à mi-parcours du PEB a montré une certaine faiblesse du PEB concernant le genre. Des activités d'accompagnement et/ou des mesures de post-alphabétisation sont nécessaires (« création de richesses »).	
	Appuis Gestion								
7	Coordination	10,2	6,5	7,1	8,2	7,0		Les coûts de gestion ont diminué en pour cent compte tenu de l'augmentation de l'enveloppe destinée au Niger.	
	Budget total en CHF	7.825,8	10.150	12.414	12.173	16.223			

Annexe 7

Programme de mission au Niger et de rencontres en Suisse

Programme de Mission au Niger et de rencontres en Suisse

Jour	Activité	Personnes rencontrées
14/03	Arrivée à Niamey	<ul style="list-style-type: none"> Peter Bieler (chef Buco)
15/03	<ul style="list-style-type: none"> Lecture de documents Briefing avec l'équipe d'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> Maina Moussa Aichatou Mounkalia
16/03	<ul style="list-style-type: none"> Lecture de documents Préparation des grilles d'analyse 	
17/03	<ul style="list-style-type: none"> Briefing avec l'équipe du Buco Réunion au ministère 	<ul style="list-style-type: none"> Equipe Buco Mohammed Najim (directeur développement régional et local)
18/03	<ul style="list-style-type: none"> Réunions et analyse de documents 	<ul style="list-style-type: none"> Ibrahim Bah (Buco) S. Degbey (PNUD-FENU) M. Ari (secrétariat du PRSP) Bawa Gao (Buco)
19/03	<ul style="list-style-type: none"> Réunions et analyse de documents 	<ul style="list-style-type: none"> Loïc Garçon (Buco) Catherine Timbo (BuCO) Georgette Bruchez (BuCO) Dieter Schorlemer (directeur GTZ)
20/03	<ul style="list-style-type: none"> Préparation des fiches d'analyse 	
21/03	<ul style="list-style-type: none"> Réunions et analyse de documents 	<ul style="list-style-type: none"> Peter Bieler (BuCO) Irène Horeg (déléguée CE) Cristelle Rasmussen (chargée de programme CE)
22/03	<ul style="list-style-type: none"> Lecture du dossier des projets 	
23/03	<ul style="list-style-type: none"> Départ pour Gaya et Maradi 	
24/03 Maradi	<ul style="list-style-type: none"> Réunion avec l'équipe DDC Maradi Réunion avec le sous-préfet de Gidam Rounji et les services techniques 	<ul style="list-style-type: none"> Yahaya Mahamadou (PDLM) Dorma Yeya (FSIL) Nassari Issaka (B-PHNS) Ali Mamane (sous-préfet) Abdulkader Iwassa (environnement) Laouali Tourissa (santé) Moussa Idi (génie rural) Issaka Ibrahim (alphabétisation) Sabiou Ibrahim (agriculture) Laouali Mano (élevage) Issagou Hobsou (développement social) Adamou Idrissa (inspection primaire)
24/03 Gaya	<ul style="list-style-type: none"> Entretien PADEL Entretien RRG 	<ul style="list-style-type: none"> Moussa Bouda (PADEL) Kiri Tounao (RRG)
25/03 Maradi	<ul style="list-style-type: none"> Visite au Canton de Saè Saboua Investissements visités: puits à Dambako et Dan-souri et banque d'intrants à Tagaza 	<ul style="list-style-type: none"> Yacouba Djanjouna (chef de canton) Harouna Koina (président comité d'adjudication FSIL) Chaibou Labou (président AIV Saè Saboua) Nana Issoufou (déléguée Villageoise)
25/03 Gaya	<ul style="list-style-type: none"> Entretien FSIL Rencontre avec les services techniques 	<ul style="list-style-type: none"> Bouzou Lawel (FSIL) Chefs des services: i) alphabétisation; ii) environnement; iii) élevage; iv) plan -travaux publics
26/03 Maradi	<ul style="list-style-type: none"> Rencontres avec des institutions Visite à Tibiri Participation à PAIV 	<ul style="list-style-type: none"> Ibrahim Belko (préfet de Maradi) Laminou Amani (secrétaire général adjoint de la préfecture) Ibrahim Andillo (directeur adjoint du Département de l'hydraulique) Abdullahi Amadou (Département du plan Maradi)
26/03 Gaya	<ul style="list-style-type: none"> Rencontre avec des partenaires Rencontre avec le comité d'attribution FSIL PREDEC 	<ul style="list-style-type: none"> Syndicats entrepreneurs CFERA Groupement des femmes extractrices d'huile Comité d'attribution Abas Malam (PREDEC)

27/03 Maradi	<ul style="list-style-type: none"> • Visite au canton de Saè Saboua. • Rencontres avec des associations de producteurs de semences et le groupement féminin de Saè Saboua 	<ul style="list-style-type: none"> • Abdoukedir Momoumouni (adjoint du sous-préfet de Gidam Rounji) • Marthe Doka (consultante PDLM/FSIL)
27/03 Gaya	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien avec le comité cantonal et la brigade d'entretien routier Bana + Visite de réalisations • Entretien avec le comité cantonal Tounouga + visite d'une réalisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Comité cantonal Bana • Comité cantonal Tounouga
28/03 Maradi	<ul style="list-style-type: none"> • Débriefing de l'équipe DDC • Retour à Niamey 	<ul style="list-style-type: none"> • Yahaya Mahamadou (PDLM) • Dorma Yeya (FSIL) • Nassari Issaka (B-PHNS)
28/03	<ul style="list-style-type: none"> • Visite de courtoisie au sous-préfet • Retour à Niamey 	<ul style="list-style-type: none"> • Sous-préfet de Gaya
29/03	Analyse du travail de terrain	
30/03	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation information pour séminaire de restitution 	
31/03	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation information pour séminaire de restitution 	<ul style="list-style-type: none"> • Catherine Timbo (Buco) • Georgette Bruchez (Buco)
01/04	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation information pour séminaire de restitution • Réunions avec le PNUD, le Haut Commissariat pour la décentralisation et le Ministère du développement social 	<ul style="list-style-type: none"> • Abdoulwhbe Halimtou (Ministre du développement social) • Mariam Abdullhai (Haut Commissaire à la décentralisation) • Steven Ursino (RR PNUD) • René Giraud (RR Adjoint PNUD)
02/04	Rédaction du rapport final	
03/04	<ul style="list-style-type: none"> • Séminaire de restitution • Discussion avec les responsables de Tera et de PASEL 	<ul style="list-style-type: none"> • Équipe du Buco • Mohammed Najim (directeur du développement régional et local) • Philippe Martel (PASEL)
04/04	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions conclusives 	
05/04	<ul style="list-style-type: none"> • Retour en Europe 	

Rencontres et/ou interviews par courriel/téléphone en Suisse	
Jean-Maurice Delèze	DDC, chef de la Section Afrique de l'Ouest
Claudio Tognola	DDC Section Afrique de l'Ouest
François Margot	Consultant du programme Gaya
François Ramseyer	Consultant du programme Artisanat
Kuno Schlaefli	Ancien coordinateur du Buco
Benoît Girardin	DDC Section Évaluation & Controlling

Annexe 8

Bibliographie

Bibliographie

DDC:

Audit Interne du Buco Niamey, www.ddc-niger.ch

Autoévaluation PpP Niger, Rapport, 2003.

CAP 2 / DDC; Analyse bibliographique et essai d'élaboration des critères d'évaluation de la pauvreté, Centre d'analyse des politiques publiques, Niamey, Octobre 2002

Comment mieux intégrer les dimensions de la lutte contre la pauvreté dans le programme de la DDC au Niger? Planification du processus pour l'année 2002, (annexe au PA 2001)

Décentralisation: document d'orientation

Document d'approche à l'évaluation du PpP au Niger

Document d'orientation stratégique pour l'Afrique de l'Ouest et système de pilotage stratégique (DDC).

Évaluation à mi-parcours du programme d'éducation de base de la coopération suisse au Niger, Niamey

Fonds de soutien à l'investissement local, présentation du plan d'operations et du budget 2003, 2002

Genre et développement: une approche nigérienne

Glossaire français de la DDC

La coopération suisse au Niger (fiches de projets)

Le concept d'État de droit et ses implications pour la coopération au développement, DDC

Lignes directrices pour l'évaluation et le « controlling » de projets de la DDC

ONG locales – réflexions fondamentales et organisation de la collaboration avec des ONG locales - Instrument de travail servant à faciliter la collaboration avec des ONG locales: entrée en matière et décision, DDC, Service ONG, (Manuel d'organisation opérationnelle DDC, chapitre 4.3.7), 1995

« Pauvreté – bien être: un cahier d'information, de formation et de travail pour la lutte contre la pauvreté », 2000

Politique de l'égalité entre hommes et femmes: promouvoir l'égalité entre hommes et femmes – une clef pour réduire la pauvreté et instaurer un développement durable, Berne, décembre 2002

Programme Femmes Niger, cadre de suivi différencié homme/femme Gaya, Niamey, 2002/2003

Programm Niger, Bericht über die durchgeführte Dienstreise in Niger (DEZA Inspektionsbericht), März 2003

Programme Femmes Niger, Genre et développement – une approche nigérienne, 2ème édition, Niamey 2000

Programme Femmes Niger, Pour mieux prendre en compte la dimension « genre » dans un programme, cahier d'outils, Niamey 2000

Programmes annuels 2003, 2002, 2001, 2000, 1999, 1998, 1997

PpP Niger 1998-2003, DDC 1997

Propositions de crédit:

- No 7F-01192.04, Appui au processus démocratique: État de droit, 01.01.2001-31.12.2003 (Niger 35)
- No 7F-01185.03, Programme Genre Niger, , 01.01.2002-31.12.2004 (Niger 28)
- No 7F-01188.01, Programme d'appui au développement local de Gaya, phase 1 (01.01.1997-31.12.1999), phase 2 (1.04.2000-31.3.2002), Phase 3 (Niger 32)

Rapport d'évaluation indépendante PREDEC, *Principaux constats*, Niamey, mars 2003

Rapport d'autoévaluation des activités du FSIL GAYA année 2002, septembre 2002

Route rurales Gaya, plan d'opération, 2003

Stratégie 2010 de la DDC.

Document du gouvernement du Niger

- Document sur la stratégie de réduction de la pauvreté – janvier 2003 – République du Niger, Cabinet du premier-ministre
- Programme cadre national de lutte contre la pauvreté: Vol 1, 2 et 3, République du Niger, Ministère du plan - septembre 1997
- Recueil statistique des investissements publics au Niger de 1985 à 2001 – Ministère des finances et de l'économie – septembre 2002

Textes sur le Code rural

- Décret N°96-430/PRN/MAG/EL du 9 novembre 1996, déterminant les modalités d'application de l'ordonnance portant régime des coopératives
- Décret N°97-006/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant réglementation de la mise en valeur des ressources naturelles rurales
- Décret N°97-007/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, fixant le statut des terroirs d'attache des pasteurs
- Décret N°97-008/PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997, portant organisation, attributions et fonctionnement des institutions chargées de l'application des principes d'orientation du Code rural
- Ordonnance N°96-067 du 9 novembre 1996, portant régime des coopératives rurales

Textes régissant la décentralisation

- Loi 98-30 du 14 septembre 1998, portant création des départements et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux et ses textes modificatifs subséquents
- Loi 98-31 du 14 septembre 1998, portant création des régions et fixant leurs limites et le nom de leurs chefs-lieux

Autres

IFAD Managing for Impact in Rural Development”, a Guide for Project M&E, Rome, 2002

Institute of Social Studies; Evaluating Programme Aid, 1997

L. Salmen, “Beneficiary Assessment Manual for Social Funds”, Social Development Department, World Bank, 1999

“Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank for the Republic of Niger”, Niger Country Office, 2002

OECD, Evaluating Country Programmes; 1999

Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement UNDAF 2004-2007, « Combattre la pauvreté: le défi du millénaire, coordination du système des Nations Unies au Niger », 2003

Proposition méthodologique préparée par DRN, déc. 2002

Simon Maxwell; The use of focus groups to identify systemic issues in Country Programme Evaluation; 1998

Social Funds and reaching the poor, Economic Development Institute of the World Bank ,World Bank, 1998

WB/IMF, PRSP Niger: Joint Staff Assessment 2003

Recent SDC Evaluations

EVALUATION 2002/1	EIN JAHRZEHNT CINFO 1990 – 2001
EVALUATION 2003/1	SDC'S BILATERAL ENGAGEMENT IN THE POVERTY REDUCTION STRATEGY PAPER (PRSP) PROCESS
EVALUATION 2003/2	SDC'S INTERACTION WITH THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)

DEZA
Evaluation & Controlling
Freiburgstrasse 130
CH-3003 Bern
Telefon +41 (0) 31 325 92 77
Fax +41 (0) 31 323 08 49
E-Mail info@deza.admin.ch

www.deza.admin.ch