



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ambassade de Suisse

Bureau de la coopération suisse au Niger

Revue prospective des appuis de la Coopération Suisse à la décentralisation au Niger

Rapport

27 mai 2010

TABLE DES MATIERES

1 CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION, BILAN A L'ISSUE DE LA PREMIERE MANDATURE	1
1.1 LES COMMUNES EXISTENT MALGRE TOUTES LES DIFFICULTES CONNUES AU DEMARRAGE DE LA REFORME	2
1.2 UNE VIABILITE CONTRAINTE PAR DES RESSOURCES BUDGETAIRES TROP REDUITES ET PEU AISEES A MOBILISER ...	3
1.3 RELATIONS ENTRE COMMUNES ET LES AUTRES ACTEURS, DES MARGES DE PROGRES A REALISER.....	4
1.4 EVOLUTIONS EN MATIERE DE GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ELECTIVE VERSUS DEMOCRATIE PARTICIPATIVE.....	5
1.5 QUELQUES AVANCEES MAIS DES EVOLUTIONS RESTANT A CONCRETISER.....	6
1.6 UN DISPOSITIF DE PILOTAGE DE LA DECENTRALISATION RESTE EN VEILLEUSE	12
1.7 UNE CONCERTATION ETAT-PTF PREVUE DANS LES TEXTES MAIS NON CONFIRMEE DANS LES FAITS	13
2 REVUE, UNE APPROCHE DE DEVELOPPEMENT LOCAL INSCRITE DANS LA DUREE	15
2.1 LES FSIL, UNE EVOLUTION PROGRESSIVE MAIS INACHEVEE A CE JOUR.....	16
2.2 LES PAGL, UNE CONCEPTION ET UNE EXECUTION SPECIFIQUES A CHAQUE DEPARTEMENT	18
2.3 UNE INTERVENTION HYBRIDE, ENTRE EXECUTION EN REGIE ET MANDAT DONNE AUX OPERATEURS	20
2.4 EXECUTION, QUESTIONNEMENT SUR LA QUALITE DU SERVICE ET LE RESPECT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE	21
2.4.1 <i>En relation avec le PAGL</i>	21
2.4.2 <i>En relation avec les FSIL</i>	22
2.5 COHERENCE ET COORDINATION AVEC LES PRIORITES ET LES STRATEGIES NATIONALES, DE TIMIDES AVANCEES ..	23
2.6 DES IMPACTS CERTAINS MAIS PEU AISES A MESURER	24
2.6.1 <i>Hypothèses d'impacts des FSIL</i>	25
2.6.2 <i>Hypothèses d'impacts des PAGL</i>	26
2.7 REFLEXIONS SUR LE POTENTIEL DE DURABILITE	28
2.7.1 <i>En relation avec les FSIL</i>	28
2.7.2 <i>En relation avec les PAGL</i>	29
3 PERSPECTIVE, ARTICULER LES PILIERS "DR ET EDUCATION" AVEC L'ACTION DES CT	30
3.1 PRINCIPES-DIRECTEURS	32
3.2 SECTEURS D'INTERVENTION	34
3.3 ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES ET RENFORCEMENT DE LEURS SAVOIR-FAIRE	36
3.3.1 <i>Etudier les options susceptibles de valoriser l'expérience de la coopération décentralisée</i>	37
3.3.2 <i>Favoriser l'opérationnalisation du dispositif nigérien d'assistance-conseil aux collectivités</i>	37
3.3.3 <i>Appuyer l'AMN dans le cadre des services à apporter à ses adhérents à l'échelle régionale</i>	41
3.4 ACCROISSEMENT DES SERVICES AUX USAGERS MOYENNANT L'APPUI FINANCIER AUX CT	44
3.4.1 <i>Abonder l'ANFICT : plus qu'une option, une obligation</i>	44
3.4.2 <i>Adapter le FSIL, des évolutions utiles à mettre en œuvre à court terme</i>	44
3.4.3 <i>Inscrire l'appui financier de la coopération suisse dans la logique de l'appui budgétaire</i>	45

ANNEXES

Annexe 1	Des communes aux caractéristiques physiques et démographiques extrêmement diversifiées	48
Annexe 2	Rôles des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la SDR	49
Annexe 3	Grille de compréhension des compétences des communes	54
Annexe 4	Programmation communale, l'expérience malgache	56
Annexe 5	Gouvernance, tentative de définition	58
Annexe 6	La réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire dans les programmes financés par l'aide internationale	60
Annexe 7	Chronogramme de la mission	63
Annexe 8	Documentation consultée	64
Annexe 9	Personnes rencontrées	68
Annexe 10	Termes de Référence	69

TABLEAUX

Tableau 1	Budget consommé par la DRH de Maradi (exercice 2009)	5
Tableau 2	Finalités, objectifs et résultats des deux PAGL selon leurs propositions de crédit	19
Tableau 3	Contrats signés par les opérateurs dans le cadre de la mise en œuvre du PAGL	22

ENCADRES

Encadré 1	Communes et appuis des projets et programmes	2
Encadré 2	Personnels minima des communes selon les textes de loi actuels	3
Encadré 3	L'ANFICT, son statut, sa mission et ses ressources	8
Encadré 4	L'intercommunalité dans le corpus juridique nigérien	10
Encadré 5	Les stratégies et les politiques sectorielles, leur articulation avec les lois de la décentralisation	11
Encadré 6	Interventions de l'aide extérieure et contenus du DCPND	14
Encadré 7	Le FSIL et l'objet sous-tendant sa création	16
Encadré 8	Finalité et objectifs des FSIL durant la phase 2 intermédiaire	17
Encadré 9	Investissements financés par les FSIL	17
Encadré 10	Stratégie et principe d'action des PAGL	18
Encadré 11	Expérience non aboutie du transfert intégral de la maîtrise d'ouvrage	23
Encadré 12	Les synergies entre acteurs d'appui au sein du département de Gaya	24
Encadré 13	FSIL, extrait du rapport de fin de phase intermédiaire	25
Encadré 14	Effets rapportés par les opérateurs suite à la mise en œuvre du PAGL	26
Encadré 15	Impacts des PAGL, verbatim	27
Encadré 16	Problèmes vécus selon les mairies en relation avec l'administration déconcentrée	27
Encadré 17	Diagnostic de la place de l'administration territoriale et des CT dans la mise en œuvre de la SDR	31
Encadré 18	Définition de la maîtrise d'ouvrage	33
Encadré 19	Choix des opérateurs, verbatim	34
Encadré 20	Organiser et animer en France des séjours de formation destinés aux maires du Niger, action développée par le projet PAMED en collaboration avec Espace Public International	38
Encadré 21	Exemples d'activités liées aux différentes catégories d'ingénierie composant l'ingénierie territoriale	40
Encadré 22	Présentation de l'AMN	41
Encadré 23	Besoins en financement, verbatim	45
Encadré 24	Maîtrise d'ouvrage, verbatim	45

SIGLES et ACRONYMES

AEP	Adduction d'Eau Potable
AFD	Agence Française de Développement
AMN	Association des Municipalités du Niger
ANFICT	Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales
APE	Association des Parents d'Elèves
AUE	Association des Usagers de l'Eau
BAD	Banque Africaine de Développement
BUCO	Bureau de Coopération (DDC)
CA	Comité d'Attribution
CAO	Centre Afrika Obota
CCD	Comité de Concertation sur la Décentralisation / Comité Communal de Développement
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CES-DRS	Conservation des Eaux et des Sols – Défense et Restauration des Sols
CFGCT	Centre de Formation en Gestion des Collectivités Territoriales
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CIAT	Comité Interministériel de l'Administration Territoriale
COFOCOM	Commission Foncière Communale
COFOB	Commission Foncière de Base
COGES	Comité de Gestion
COS	Comité d'Orientation Stratégique
CPCT	Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales
CR	Centre de Ressources
CREA	Commission Régionale de l'Eau et de l'Assainissement
CS	Centre de Services
CT	Collectivité Territoriale
CTB	Coopération Technique Belge
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DCPND	Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
DR	Développement Rural
DRH	Direction des Ressources Humaines
FBSA	Fonds Belge de Sécurité Alimentaire
FCH	Franc Suisse
FICOD	Fonds d'Investissements pour les Collectivités Décentralisées
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMG	Franc Malgache
GL	Gouvernance Locale
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
FDL	Fonds de Développement Local
FICOD	Fonds d'Investissements des Collectivités Décentralisées
FSIL	Fonds de Soutien aux Investissements Locaux
HCCT	Haut Conseil des Collectivités Territoriales
HCME	Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat
HCRAD	Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
IRDAR	Initiative pour la Réhabilitation et le Développement des Activités Rurales
LUCOP	Programme de Lutte Contre la Pauvreté en milieu rural

MF	Micro-Finance
MO	Maître d'Ouvrage
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Organisation Professionnelle
PA	Plan d'actions
PADDEN	Projet d'Appui au Démarrage de la Décentralisation au Niger
PADEL	Programme d'Appui au Développement Economique Local
PADL	Programme d'appui au Développement Local
PAGL	Programme d'Appui à la Gouvernance Locale
PAMED	Programme d'Appui à la Mise en œuvre des Entités Décentralisées de la Région de Dosso
PASOPRD	Programme d'Appui à la mise en œuvre de Stratégies et d'Outils pertinents pour la mis en œuvre de la Réforme de la Décentralisation
PCD	Programme Communal de Développement
PDC	Plan de Développement Communal
PDDE	Programme Décennal de Développement de l'Education
PEM	Point d'Eau Moderne
PMAEPS	Programme de Mini-Adduction d'Eau Potable par le Système Photovoltaïque
PMD	Programme Municipal de Développement
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTF	Partenaire Technique et Financier
RECA	Réseau des chambres d'Agriculture
RENACOM	Répertoire National des Communes
SAF	Schéma d'Aménagement Foncier
SDR	Stratégie de Développement Rural
SFD	Système Financier Décentralisé
SG	Secrétaire Général
SGA	Secrétaire Général Adjoint
SSE	Système de Suivi-Evaluation
STD	Service Technique Déconcentré
STRACONI	Stratégie de Coopération au Niger
TdR	Termes de Référence
TMN	Taimko Masu Nema
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

PREAMBULE

Initialement et selon ses TdR, l'étude devaient "permettre de faire le point sur le contexte de la décentralisation au Niger et les appuis de la DDC en cours et à partir de là proposer une vision pour les appuis futurs de la Suisse dans le domaine de la décentralisation".

A ce titre, différents éléments d'analyse relatifs à trois domaines distincts sous-tendaient les travaux impartis aux consultants :

- **Le contexte de la décentralisation**, les acquis mesurables mais aussi les difficultés observées, y compris en rapport aux interrogations se posant sur le portage de la réforme par les autorités nationales tout comme des appuis apportés par les bailleurs de fonds. Ce qui supposait comme produit, d'établir une synthèse de l'état de la décentralisation au Niger et des appuis apportés par ces PTF ;
- **La revue des programmes** actuellement mis en œuvre par la Coopération suisse en matière de financement des investissements locaux et d'appui à la gouvernance locale. Avec comme produits attendus, un récapitulatif des enseignements, aussi bien positifs que négatifs, des actions réalisées en termes de modalités de mise en œuvre, de durabilité, de services fournis aux citoyens, de gestion locale, en d'autres termes, d'atteinte des objectifs et des résultats attendus à l'issue de ces interventions ;
- **Les perspectives** en regard de l'expérience acquise, de l'évolution observée dans la conduite et la mise en œuvre de la réforme par l'Etat nigérien, des interventions, actuelles et futures des coopérations bi et multilatérales intervenant dans le secteur.

Le tout avec l'objectif de renforcer non seulement la pertinence, mais également l'efficacité et l'efficience des interventions futures de la Coopération suisse moyennant l'obtention d'un diagnostic argumenté sur la possibilité de poursuivre les appuis dans le secteur de la décentralisation ou de réorienter ses financements dans d'autres domaines. Cela supposait d'apporter des réponses à un certain nombre de questionnements rappelés dans les TdR, cf. annexe 10.

Depuis l'élaboration de ses TdR et la préparation de l'offre technique ayant amené la mobilisation des consultants, plusieurs éléments sont intervenus pour modifier la finalité impartie à l'étude avec en premier lieu le coup d'état militaire du 18 février 2010 suivant le coup d'état constitutionnel du Président Mamadou Tanja. Comme il se doit, cet évènement a significativement modifié la donne politique au Niger et a suscité auprès de ses partenaires, dans l'attente d'informations sur l'évolution du contexte politique, de légitimes interrogations sur les objets et les modalités de leurs appuis.

Ensuite la tenue les 23 et 24 mars 2010 d'un atelier de planification de la Stratégie de Coopération de la DDC au Niger (StraCoNi 2010-14). Au cours de cet exercice de réflexion, différentes orientations furent envisagées au nombre desquelles, et ce n'est pas sans incidence pour la présente étude, la décision de concentrer les interventions futures sur deux "piliers" à savoir (i) le développement rural et (ii) l'éducation et la formation professionnelle avec un objectif général de contribuer à la réduction de la pauvreté et au renforcement de la sécurité alimentaire.

Forcément, ces orientations influèrent sur l'objet de la mission et son déroulement même si, ces modifications n'empêchent aucunement selon la DDC, un appui aux collectivités territoriales voire aux services déconcentrés de l'Etat, non plus comme publics ciblés par les interventions mais plutôt comme moyens pour tendre vers les objectifs impartis aux futures interventions de la coopération suisse. A ce titre, il a été demandé à la mission de procéder à ses analyses liées à certains des questionnements posés dans les TdR en lien avec les deux secteurs de concentration retenus au cours de l'atelier.

Cette demande a modifié singulièrement le sens de la prestation avec une focalisation des attentes sur les parties contextuelles et prospectives, moins sur la revue des programmes. Egalement a suscité une réorganisation de son déroulement, non pas dans son séquençage mais du moins dans l'importance à accorder aux différentes phases définies dans l'offre technique des consultants. En effet, cela a nécessité d'effectuer des investigations liées spécifiquement aux secteurs de l'éducation et du développement rural, chose non prévue initialement.

Enfin cela a induit une réduction du temps imparti aux investigations de terrain d'autant que les collectivités sont aujourd'hui gérées par des délégations spéciales à l'issue de la dissolution de leurs organes électifs et qu'il a été observé suite au coup d'état, un renouvellement des agents de l'administration territoriale en fonction au sein des différentes circonscriptions administratives. De ce fait, ces acteurs ne possèdent pas une connaissance des appuis opérés jusqu'à ce jour par la coopération suisse au niveau du territoire, rendant moins utile de discuter de leurs forces et de leurs éventuelles faiblesses.

La lecture du présent document se doit d'être opérée en rapport à ces facteurs.

PARTIE I. Contexte

Ce premier chapitre a pour vocation d'établir une synthèse de l'état de la décentralisation au Niger et des appuis apportés par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ceci à travers trois questions clefs :

- ✓ "Quels progrès et quels blocages dans la mise en œuvre de la réforme, notamment : enracinement et consolidation de la commune, renforcement de la gouvernance et de la citoyenneté, transfert des compétences, déconcentration, élections des conseils départementaux et régionaux, ownership national, montée en puissance des pouvoirs traditionnels ?"
- ✓ Situation des appuis techniques et financiers à la décentralisation : dispositifs d'appuis existants ? Perspective de mise en place de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales ?
- ✓ Etat de la concertation Etat – PTF et de la coordination inter PTF ?"

Au cours de la réunion de cadrage, il a été suggéré que les réponses à la première partie de ces questions soient opérées en lien avec les deux piliers des futurs appuis de la coopération suisse au Niger.

1 CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION, BILAN A L'ISSUE DE LA PREMIERE MANDATURE

La réforme de décentralisation relancée par la République du Niger suite à la Conférence Nationale de juillet 1991 a connu un démarrage effectif à l'issue des élections communales du 24 juillet 2004, l'installation des conseils de fin septembre 2004 à février 2005 et subséquemment la désignation des membres des exécutifs.

Ces premières équipes communales, remplacées par des délégations spéciales en février 2010, durent entamer leur mandat dans un environnement peu favorable. En effet, si la réforme décentralisatrice semblait caractérisée par la volonté des autorités de donner de réelles responsabilités aux collectivités, le portage de la réforme par l'Etat ne s'est pas réellement confirmé dans la durée. De ce fait, les organes de ces communes ont débuté leurs mandats dans un environnement peu préparé. Ainsi l'Etat aurait du entamer un processus important de redimensionnement de ses structures, de redéploiement de ses effectifs, de redéfinition de ses procédures et de déconcentration budgétaire. Aussi, les collectivités avaient à faire la preuve de leurs capacités sur des territoires marqués par la présence d'acteurs plus anciens et quelquefois munis de ressources plus conséquentes, associations, Organisations Professionnelles (OP) et surtout autorités traditionnelles qui structuraient déjà le milieu et pour ces dernières, de longue date.

Malgré l'étendue de leurs prérogatives, assorties du principe de concomitance des transferts de compétences et de ressources tout comme de l'allègement substantiel de la tutelle, les communes durent donc débuter leurs mandats alors que le processus restait à parachever. Est fait référence à un accompagnement à organiser par les services déconcentrés, aux instruments d'appui-conseil et de financement qui restaient à formaliser, aux outils que cela supposaient de vulgariser, au corpus juridique à compléter, aussi à l'adaptation des politiques sectorielles qui n'avait souvent connu un début de réflexion. En réalité l'installation des organes des premières collectivités élues -l'élection des membres des départements et des régions étant postposée- fut le début d'un processus complexe et laborieux, qui aujourd'hui, à l'issue de la première mandature, n'est encore qu'à peine entamé.

Si pour certaines institutions telles que le Haut Commissariat à la Réforme Administrative (HCRAD), artisan de la réforme, "la graine était plantée et il ne restait qu'à la regarder pousser", la situation était en réalité tout autre, les premiers élus ayant à défricher un environnement mal préparé et souvent peu favorable. D'autant que les populations, quand elles avaient été sensibilisées ce qui n'était pas une généralité, voyaient quelquefois la décentralisation comme la réforme de la dernière chance. De ce fait et vu des décennies de sous-investissement, leurs attentes étaient nombreuses.

Malgré ces éléments et avant d'aller plus loin en rapport aux questionnements posés à la mission, force est de constater que dès la fin de cette première mandature, un constat mérite d'être posé. Dans nombre de cas, les communes existent, ont creusé leur place dans le paysage des institutions locales, ont entamé l'exercice de leurs compétences, fournis des services, certes perfectibles mais réels. Eu égard à la difficulté de l'exercice, il paraît important de le signaler. Les premiers membres des organes communaux ont essuyé les plâtres d'un édifice restant à parachever. Souvent ils n'ont pas reculé devant l'effort et si aujourd'hui, nombre de ces ex-représentants des populations semblent désabusés, il est probable que l'histoire et leurs concitoyens leur rendront un jour hommage pour le chemin parcouru depuis 2004 alors que peu de choses n'étaient réellement prévues pour leur faciliter la tâche. Tout au contraire.

La suite de ce chapitre récapitule les chantiers entrepris depuis les premières élections, ceux restant à parachever voire même à entamer.

1.1 LES COMMUNES EXISTENT MALGRE TOUTES LES DIFFICULTES CONNUES AU DEMARRAGE DE LA REFORME

Comme il a été exprimé, les communes constituent aujourd'hui une réalité à l'échelle du territoire, si non profondément ancrée dans le vécu des populations, du moins reconnue par la majorité d'entre elles. Dans un pays où la culture civique et politique n'a pas toujours été une valeur uniformément partagée et au terme de seulement un mandat, cela représente une avancée considérable.

Ce résultat constitue avant tout le fruit du travail d'élus qui ont le plus souvent cherché à embrasser leurs compétences, du mieux qu'ils l'ont pu et sans tout l'appui attendu de l'Etat. Rappelons que ces premiers équipes ont du pour la plupart, bâtir à partir du néant un début d'administration, sans réel accompagnement provenant des structures de l'Etat. A l'exception de celles ayant bénéficié de l'appui des programmes financés par l'aide extérieure, cf. encadré ci-contre, elles ont entamé la mandature sans personnel, ni ressources budgétaires et matérielles. Elles se sont néanmoins attelées à la tâche, réunissant des moyens sur la seule base de la collecte des impôts recouvrés par le circuit des autorités coutumières ou de leurs propres collecteurs et la rétrocession des taxes collectées par les services des impôts et reversés à leur nom à l'échelle du Trésor public.

Encadré 1, communes et appuis des projets et programmes¹

"Qu'il s'agisse des partenaires bi- et multilatéraux dont les interventions sont les plus importantes en volume, des ONG internationales, qui interviennent essentiellement dans le renforcement des capacités, en particulier la formation des élus locaux, ou de la coopération décentralisée embryonnaire mais en progression, les interventions d'appui direct ou indirect à la décentralisation couvrent la majorité des communes :

- 111 d'entre elles soit 42% sont appuyées par au moins un partenaire ;
- 69 soit 26% bénéficient de l'appui de 2 à 3 partenaires ;
- 85 soit 32% ne bénéficient de l'appui d'aucun partenaire".

Les résultats sont donc variables, selon l'importance démographique des collectivités, la disponibilité de marchés sur leurs territoires, le bon vouloir de la chefferie et des autorités administratives qui quelquefois, n'ont pas joué le jeu de la réforme, cherchant trop souvent à entraver le bon déroulement du processus pour maintenir le système antérieur à la communalisation. Il en ressort des situations variables dont les quelques données suivantes illustrent la diversité des situations observées à l'échelle du territoire :

- Sessions des conseils tenues avec la régularité attendue dans la moitié des 265 communes ;
- Commissions spécialisées plus formelles que réelles à l'exception de la commission des finances réunie lors des sessions budgétaires ;
- Budgets et comptes administratifs de plus en plus souvent élaborés dans les délais prévus par la loi et de mieux en mieux formalisés selon les prescriptions légales ;
- Disponibilité de mairies dépendant de l'appui des PTF et donc de la localisation de leurs projets, des objectifs de leurs interventions, des activités et des moyens d'investissement mis à disposition des CT ;
- Situation matérielle tout aussi fragile en lien avec le mobilier, les moyens de locomotion ou de bureautique permettant d'assurer une administration minimale ;
- Personnels obligatoires non disponibles², en quantité dans nombre de collectivités mais aussi en qualité. Rappelons que la législation prévoit que chaque commune soit dotée au minimum d'un Secrétaire Général, d'un Secrétaire Municipal, d'un Receveur Municipal et d'un Comptable-Matières. En outre, il est peu imaginable que les collectivités soient en mesure d'assurer leurs attributions sans un agent d'état-civil et du personnel d'appui. Quand les collectivités en disposent, selon leur localisation à l'échelle du territoire et la possibilité de les rémunérer, ces personnels ne disposent pas aujourd'hui nécessairement des qualifications requises pour assurer les postes (cf. encadré page suivante) ;
- Etonnamment, sur ressources propres mais surtout grâce à l'accompagnement de leurs partenaires, la majorité des communes dispose aujourd'hui d'un Programme de Développement Communal (PDC) même si jusqu'à ce jour, ce document de planification de constitue pas une prescription légale³. Elles ressentent toutefois l'intérêt d'en disposer, jugeant que cela constituera une demande des partenaires susceptibles de les financer. Le projet de Code Général des Collectivités Territoriales actuellement dans le circuit d'approbation rend néanmoins ce document obligatoire pour les collectivités⁴.

¹ Etude pour l'élaboration d'un Document-Cadre de Politique Nationale de Décentralisation, AGRER, avril 2009.

² Selon les contenus définis dans les lois 2002-012, 2002-017 et du décret de juillet 2003, déterminant les règles de fonctionnement des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales.

³ En 2010 et sur 266 communes, 222 disposaient de PDC et 5 PDC étaient en cours d'élaboration

⁴ Ceci constitue une source de préoccupation tant qu'il n'existe pas de possibilité pour les collectivités d'accéder de manière significative à des ressources susceptibles de financer leurs investissements. A ce titre, l'annexe **xx**, tirée de l'expérience antérieure des consultants, apporte quelques éléments d'analyse par rapport à ce sujet.

Encadré 2, personnels minima des communes selon les textes de loi actuels

Secrétaire Général. Administrateur civil dont le niveau de qualification correspond à celui de la Catégorie A de la Fonction Publique, ou à défaut, dans les communes rurales, administrateur dont le niveau de qualification correspond à celui de la Catégorie B. Sous l'autorité du Maire, il est le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la commune. A ce titre, il assure : (i) le suivi et la coordination de l'action des services extérieurs mis à disposition, (ii) l'organisation, l'impulsion et la coordination des services techniques, (iii) le suivi en matière de gestion financière, du matériel et du personnel, (iv) l'assistance et le conseil. En outre, il assiste le Maire dans la préparation et la présentation du budget, du compte administratif et de tout autre acte de gestion courante.

Secrétaire Municipal. Chargé du travail matériel de l'ordonnateur, il tient la comptabilité des engagements et des liquidations sous la responsabilité de l'ordonnateur. Il est nommé par arrêté du Maire, après avis du conseil municipal, parmi les administrateurs ou les agents des collectivités territoriales spécialisés en comptabilité publique ou en administration publique dont le niveau de qualification correspond au moins à celui de la catégorie B de la fonction publique.

Receveur municipal. Il est nommé par arrêté du Maire, après avis du conseil, parmi les cadres des Finances ou les agents des collectivités territoriales spécialisés en comptabilité publique ou en administration publique dont le niveau de qualification correspond au moins à celui de la catégorie B de la fonction publique. Il a qualité de comptable principal. A ce titre, il est seul habilité à effectuer la perception des deniers et le paiement des dépenses se rapportant au budget. Il est le seul responsable de la gestion matérielle de l'encasement générale comptable de la commune et de la conservation des fonds et valeurs déposés dans sa caisse.

Comptable matières. Selon les nécessités, cette fonction peut néanmoins être déléguée à un autre agent de la collectivité.

1.2 UNE VIABILITE CONTRAINTE PAR DES RESSOURCES BUDGETAIRES TROP REDUITES ET PEU AISEES A MOBILISER

Si des évolutions positives sont donc mesurables depuis 2005, le fonctionnement des instances communales se caractérise néanmoins par une insuffisance de ressources humaines, matérielles et financières.

Notons que pour ce dernier aspect, aucune dotation n'a été apportée par l'Etat depuis les premières élections communales. En effet, si des inscriptions ont été faites dans les Lois de finances au titre des exercices budgétaires 2005 (trois milliards), 2006, 2008 et 2009 (un milliard), aucun montant ne fut versé aux communes par le Trésor public au cours de ces années. En 2007, aucun budget n'avait même été prévu dans ce sens. Pourtant, la loi est claire et même si la contrainte budgétaire peut interférer dans les concours de l'Etat, il est peu imaginable que les collectivités puissent assurer leurs charges minimales, pour ne parler du renforcement des services aux usagers, sans un minimum de ressources au-delà de la fiscalité locale.

Rappelons que l'abondement du budget des communes est lié, si on se réfère à la loi n°2002-017 portant régime financier des collectivités territoriales, à trois catégories de ressources : (i) les dotations au titre du fonds d'appui à la décentralisation et du fonds de péréquation, (ii) les ressources qui relèvent du transfert de compétences et (iii) les ressources fiscales. Dans certaines circonscriptions et pour la fiscalité locale, ces ressources ne leur sont pas toujours versées dès leur recouvrement pour les sommes collectées par les services en charge des impôts, les agents du ministère des finances privilégiant quelquefois le règlement d'autres dépenses au détriment de la mise à disposition de ces ressources aux collectivités.

Dans d'autres situations et pour les ressources collectées par le circuit des chefferies traditionnelles, les communes sont confrontées depuis leur installation à d'autres problèmes à savoir une réduction globale des montants recouvrés par rapport à la période antérieure à l'installation des communes mais aussi l'augmentation des prélèvements impartis aux chefs de village, de canton et de province qui ont vu leurs primes de rendement accrues par un arrêté d'août 2009. Ce qui amènera dans le chapitre suivant à aborder les relations des CT avec les autres catégories d'acteurs structurant le paysage des institutions locales.

Ces éléments tout comme les déficits observés en matière d'accompagnement des communes amènent les collectivités à prévoir des budgets primitifs importants voire croissants mais faiblement exécutés si on se réfère aux données incluses dans leurs comptes administratifs. Facteur qui affecte la crédibilité des budgets, principe pourtant essentiel en matière de programmation budgétaire.

Avant de clore ce portrait de situation lié aux budgets et aux ressources financières des collectivités, mentionnons qu'à ce jour, les ressources liées aux secteurs de compétence des CT n'ont fait l'objet d'aucune réflexion pour en assurer le transfert aux entités décentralisées, même dans les secteurs sociaux de base tels que l'hydraulique, la santé ou l'éducation. Ceci également pour les bailleurs de fonds engagés dans l'appui aux collectivités territoriales et à ces secteurs. Traduction de l'organisation interne de ces partenaires qui possèdent des responsables distincts pour ces différents domaines et dénote pour le moins, un déficit de cohérence dans leurs interventions.

Enfin et pour finir, s'il advenait que l'Etat, à l'issue des futures échéances électorales, décide de relancer le processus de décentralisation -ce qui est bien sûr souhaitable- aussi avec la création effective des départements et des régions en qualité de collectivités territoriales, leurs ressources proviendraient également de prélèvements sur la fiscalité locale, réduisant de fait les budgets actuels des CT du niveau communal.

1.3 RELATIONS ENTRE COMMUNES ET LES AUTRES ACTEURS, DES MARGES DE PROGRES A REALISER

Les communes ont donc débuté leurs actions dans un environnement travaillé par d'autres acteurs, chacun voyant par ailleurs ses attributions modifiées par l'installation des conseils communaux et sans toujours avoir été suffisamment sensibilisés sur le nouveau partage des rôles que la décentralisation supposait.

Au niveau des autorités coutumières, les Chefs de Canton furent les plus préoccupés par la création des collectivités, aussi les mieux informés des contenus de la réforme suite à la sensibilisation initiée par les autorités nationales par leur intermédiaire avant les premières élections communales. Bien qu'impliqués à titre consultatif dans le déroulement des sessions des conseils, ils se jugent insuffisamment mis à contribution, craignent de se voir marginalisés et/ou de disparaître du paysage des acteurs locaux de développement.

Certains se sont néanmoins intégrés dans le processus avec la présentation de candidats aux élections relevant de leur entourage. D'autres ont plus inscrit leurs actions en opposition avec les nouveaux pouvoirs issus des urnes, notamment à travers les relations les liant aux chefs de village. Avec quelquefois des situations intermédiaires entre ces deux positions, selon les intérêts du moment.

Ce phénomène a été accentué par la volonté de l'ancien Chef de l'Etat déposé par les militaires, de faire passer ses réformes grâce à un renforcement de la chefferie traditionnelle alors qu'à l'issue des premières élections, la poursuite du processus de décentralisation ne constituait plus sa priorité immédiate, loin s'en faut. En effet, le portage de la réforme décentralisatrice par le gouvernement, malgré son inscription dans la constitution, a toujours été sujette à interrogation, certains exprimant l'idée qu'elle n'a été relancée que pour mobiliser plus de ressources budgétaires auprès des partenaires extérieurs du Niger, après l'interruption de l'aide observée dans les années 90. Compte tenu de l'inscription des actions de ceux-ci dans une logique prudentielle, il est plus que probable que l'ancien Chef de l'Etat a privilégié le maintien de son pouvoir sur la poursuite et la consolidation de la réforme.

Au niveau des chefs de village, auxiliaires de l'Etat dans l'organisation administrative du pays et à ce titre impliqués dans le recouvrement des ressources communales, des situations inquiétantes ont été observées tout le long de la première mandature. Avec à son terme, une accentuation des tensions, confortées par certains préfets qui ont divulgué un message contraire aux intérêts des collectivités à savoir ne pas verser le fruit de la collecte de l'impôt aux mairies avant le processus électoral, voire qui ont opéré, en violation flagrante de la loi, du recouvrement direct pour limiter les ressources abondant le budget des collectivités. Ces facteurs, amplifiés par le fait que les mairies ne peuvent sanctionner les chefs de village ne collectant pas les taxes municipales et rurales, le faisant de manière insatisfaisante ou le détournant, n'ont pas participé à l'harmonisation des actions des deux catégories d'acteurs.

A l'échelle des autorités administratives, des situations quelquefois affligeantes ont perturbé le bon déroulement de la réforme. Les causes en sont multiples, manque de préparation de ces représentants de l'Etat, politisation des nominations -nombre d'entre eux ne possédant pas les qualifications liées à la fonction-volonté de perpétuer le système de commandement prévalant avant le vote par l'assemblée des lois de la décentralisation. En effet, les Gouverneurs et les Préfets n'ayant pas été préparés à l'évolution de leurs attributions, ont trop souvent poursuivi leurs actions sur la base des dispositions antérieures à la réforme. De ce fait, ils ne reconnaissent pas toujours aux communes la libre administration des collectivités ou le droit de disposer de leurs compétences, décidant à la place des communes ou sans les associer, faute de maîtrise du contenu du corpus juridique, d'instructions provenant du niveau central et/ou de volonté.

Ils opèrent néanmoins leur fonction de contrôle de légalité mais avec quelques limites, liées au respect effectif de leurs obligations par les collectivités et quand leurs actes ne sont pas conformes aux dispositions légales, à l'absence des tribunaux administratifs auprès desquels ils devraient déférer ces actes. Compte tenu de la "coloration" politique des agents de la préfectorale voire de leur méconnaissance des textes, rien ne garantit qu'ils opèrent ce contrôle dans le but de préserver l'intérêt général, condition pourtant nécessaire pour s'assurer de la confiance des administrés dans leurs organes élus. Plus que tout autre, cet élément est essentiel en matière de gouvernance. Quelques avancées sont cependant enregistrées en vue d'installer les tribunaux administratifs au niveau régional. Grâce à des financements mis à disposition par les coopérations française, belge et de la BAD, onze agents ont bénéficié d'une formation sur le contentieux administratif à l'Ecole Nationale d'Administration de Paris.

Il reste à ces futurs juges administratifs à préster un stage au Burkina Faso et ensuite d'être installés au niveau des régions pour permettre de régler les éventuels déférés transmis par les autorités préfectorales. De ce fait et jusqu'à ce jour, la justice administrative se rend uniquement au niveau de Niamey.

Les représentants de l'Etat possèdent également une fonction d'appui-conseil, essentielle pour assurer un renforcement de capacités des organes des collectivités territoriales. Cela devrait se faire à la demande ou suite aux observations opérées sur les actes produits par les collectivités. Dans la pratique, cet appui-conseil reste limité, suite à la méconnaissance de leur obligation de transmission de leurs actes par les CT, de la possibilité de recourir à cette assistance, de la connaissance limitée de la législation par les Préfets et bien sûr des relations trop souvent conflictuelles entre les deux catégories d'acteurs.

Au niveau des Services Techniques Déconcentrés. En complément et au titre de leur mission de représentation de l'ensemble du gouvernement à l'échelle de leurs circonscriptions administratives, les agents de l'administration territoriale sont chargés de mettre à disposition des communes, les agents des Services Techniques Déconcentrés (STD) de l'Etat.

Ce processus, basé sur des demandes exprimées annuellement par les CT, est rarement opérationnel sauf dans le cas où ces entités territoriales disposent de ressources suffisantes pour prendre en charge les frais de déplacement et les perdiems de ces STD. Dans la majorité des situations et à l'exception des communes bénéficiant d'apports de partenaires extérieurs, ces mises à disposition demeurent limitées ou se négocient au cas par cas, en fonction de l'expression ponctuelle des besoins et non dans une logique de planification de leurs interventions dans le temps, par exemple à l'issue de l'adoption des budgets primitifs.

La situation de dénuement en moyens humains, matériels et budgétaires des services déconcentrés de l'Etat participent à rendre peu aisée l'opérationnalisation de ce dispositif d'accompagnement. Par ailleurs et faute de suffisamment de ressources d'investissement tout comme de fonctionnement au niveau des communes, les besoins exprimés sont aussi largement perfectibles.

Les différents entretiens opérés au cours de la mission révèlent ainsi que les STD sont peu équipés, en agents tout comme en ressources matérielles et budgétaires pour remplir leurs attributions par rapport aux communes.

Tableau 1, budget consommé par la DRH (exercice 2009)

Rubrique	Montant
Carburant	490.000
Fournitures de bureau	506.000
Entretien bâtiment	0
Déplacement/transfert pour nouvelle affectation	374.000
Habillement des auxiliaires	74.000
Total (CFA)	1.444.000

Le tableau ci-contre récapitule ainsi les ressources effectivement consommées par la Direction Régionale en charge de l'Hydraulique au niveau de Maradi pour l'exercice 2009, globalement pour les services régionaux et départementaux, résumés le plus souvent à un seul agent par département. Malheureusement, cet exemple n'est pas unique, l'ensemble des services déconcentrés vivant des situations aussi dramatiques. Compte tenu de ces éléments, les relations de collaboration entre CT et STD se font le plus généralement dans le cadre des actions des programmes de développement, suite à la prise en charge des agents de l'Etat pour qu'ils opèrent ou appuient leurs actions au sein des communes, soit qu'ils leur demandent de réaliser des prestations de type plus ou moins privatives pour exécuter des formations ou participer à la formalisation d'outils. Cette évolution, certes bénéfique à court terme, risque cependant de complexifier le recours ultérieur à ces agents par les organes communaux.

Pour clore ce chapitre lié aux relations entre les acteurs, il reste à signaler qu'il n'existe que peu de cadres de concertation où l'ensemble des acteurs issus des CT et des STD peuvent se rencontrer pour s'informer sur leurs actions respectives, les évolutions législatives ou encore programmer des interventions conjointes. Quand ces cadres sont organisés, ils sont le plus fréquemment annuels et se limitent à des échanges d'informations, situation peu propice pour accroître la synergie de leurs interventions respectives pour ne pas parler d'amélioration des rapports entre ces catégories d'acteurs.

1.4 EVOLUTIONS EN MATIERE DE GOUVERNANCE, DEMOCRATIE ELECTIVE VERSUS DEMOCRATIE PARTICIPATIVE

La gouvernance locale⁵ (GL) est définie par certains comme un système de gestion des affaires où au niveau d'un territoire, plus petit espace vers lequel se tourne les administrés pour régler leurs problèmes immédiats, un "gouvernement local" gère les affaires de la cité avec la possibilité pour les citoyens de participer à la prise de décision.

⁵ Voir quelques définitions et réflexions en annexe 58

A ce titre, la GL est fréquemment associée aux processus de décentralisation développés, ou du moins relancés dans certains pays depuis la fin des années 80.

Cette notion de gouvernance fait néanmoins l'objet de diverses interprétations, selon les pays et les catégories d'acteurs, leur vécu voire leur connaissance du corpus juridique de la décentralisation. En effet, les textes législatifs et réglementaires intègrent des aspects liés à la gouvernance, à travers les actes posés par les collectivités et l'exercice réel de leurs attributions par les services de l'Etat en rapport à ces entités décentralisées.

Pour certains, plus que l'appui à l'application effective des contenus du corpus juridique, le renforcement de la gouvernance implique l'organisation d'espaces de concertation intra-communaux pour faire participer les administrés à la gestion de la collectivité, moins à l'accompagnement des instances réunissant les membres élus par les populations pour les représenter durant la mandature. Sans nul doute cela peut constituer un aspect de la gouvernance mais ne peut se résumer à celui-ci. D'autant que souvent, si les organes des collectivités montrent des faiblesses dans la communication avec les administrés ou les impliquent peu dans la gestion des affaires de la cité, la seule volonté de travailler dans l'opacité et/ou de gestion autocratique des affaires communales ne constituent pas toutes les raisons expliquant les lacunes observées, la faiblesse de ressources, l'irrégularité de leur disponibilité et la volonté de les gérer avec efficience en constituant d'autres tout autant sinon plus importantes.

Le premier élément de gouvernance intégré dans le corpus législatif porte sur la tenue des conseils des collectivités, espace de décision se réunissant avec une périodicité minimale avant l'exécution des décisions par le maire, ses adjoints et les personnels de la collectivité. Travailler pour rendre effectif ce processus décisionnel constitue un élément essentiel, renforçant la démocratie élective. Aujourd'hui encore les communes n'ont pas toujours la possibilité d'organiser avec la régularité requise les sessions obligatoires, pour ne pas mentionner les sessions extraordinaires ou les réunions des commissions réglementaires. Et si elles l'ont, il demeure des efforts à produire pour les rendre fonctionnelles, en matière de transfert d'outils, de savoir-faire et de savoir-être pour que les conseillers, représentants élus des populations, assurent leurs attributions de manière efficace.

Les populations ont la possibilité d'assister aux sessions des conseils et leurs actes font l'objet d'une publicité obligatoire par affichage ou par la possibilité pour les citoyens d'en acquérir copie, quelquefois aussi par d'autres voies telles que des réunions suscitées par les conseillers au sein du territoire communal voire par le recours aux radios locales, sous forme de communiqués ou même de débats donnant la possibilité aux citoyens d'interpeller leurs représentants. La facilitation de ces processus, prévus dans la législation ou initiés par les élus, constitue des éléments de gouvernance, tout autant sinon plus pertinents que toute construction institutionnelle initiée par les projets de développement avant le démarrage effectif de la décentralisation pour favoriser la participation des populations à la gestion des affaires publiques, faute à cette époque, d'une prise en compte de leurs besoins par l'Etat central et ses démembrements.

La "bonne gouvernance" est aussi l'affaire des structures de l'Etat dans l'exercice effectif de leurs attributions par rapport aux collectivités. Est fait référence à un contrôle de légalité performant par l'administration territoriale ce qui suppose qu'elle puisse l'opérer, dispose des moyens et des savoir-faire correspondants. Aussi du contrôle opéré par les corps d'inspection de l'Etat, selon leur propre programmation et/ou les interpellations provenant du territoire.

Enfin de la séparation, lors de la gestion budgétaire et comptable des ressources de la collectivité, des fonctions d'ordonnancement et de paiement, élément étonnamment non prévu dans le corpus juridique nigérien, contrairement aux obligations imprimées par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine pour ses Etats membres (UEMOA).

1.5 QUELQUES AVANCEES MAIS DES EVOLUTIONS RESTANT A CONCRETISER

Bien que largement en deçà des attentes des CT, quelques évolutions sont mesurables en rapport à l'architecture de la réforme et aux instruments susceptibles de soutenir l'action des communes. Mais il est certain que ces évolutions ne sont pas suffisantes, notamment suite aux atermoiements politiques connus ces dernières années qui ont forcément suscité des interrogations sur la volonté du gouvernement de conforter la réforme. Ces avancées, timides et restant à poursuivre sont souvent le fruit des appuis apportés par les partenaires du Niger, à travers l'organisation d'études, quelquefois prévues de longues dates par le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD), administration de mission nouvellement dénommée Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat (HCME). Aussi de l'adoption de textes législatifs et réglementaires. Au titre de ces évolutions, signalons encore l'existence d'un certain nombre de textes et de mécanismes qu'il reste à adopter ou à opérationnaliser.

Des textes législatifs et réglementaires ont donc été adoptés au cours de la première mandature des conseils communaux. L'application de leurs contenus devrait concourir à la consolidation de la réforme. Est fait référence à :

- **Loi N°2006-25 du 24 juillet 2006** portant modification de la loi N°2002-012 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que de leurs compétences et de leurs ressources. Ce texte législatif précise le niveau de qualification académique des membres des exécutifs des trois niveaux de collectivité ainsi que les conditions de leur suspension afin de limiter les abus et privilégier le choix d'élus disposant d'un niveau académique adéquat au niveau des exécutifs des trois ordres de CT.
- **Loi N°2008-38 du 10 juillet 2008** portant création d'un Etablissement Public à caractère Administratif dénommé Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales. Ce texte, complété par le Décret N°2008-360/PRN/MI/SP/D/ME/F du 6 novembre 2008 portant approbation des statuts de l'ANFICT constitue les premiers pas vers la création d'un instrument de financement des collectivités.
- **Loi N°2008-41 du 30 juillet 2008** portant modification de la loi n°2002-12 du 11 juin 2002 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources. Ce texte prolonge la durée des mandats des membres des conseils de quatre à cinq années, élément qui devrait participer dans le futur à une meilleure valorisation des efforts de transfert de connaissances opérés au bénéfice des élus.
- **Loi N°2008-42 du 31 juillet 2008** relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger précise notamment la répartition des missions entre structures de l'Etat, centrales et déconcentrées, et entre celles-ci et les collectivités territoriales.
- **Décret N°2007-184/PRN/MI/AT du 25 mai 2007** fixant les modalités de répartition des recettes minières concédées par l'Etat aux communes des régions concernées. Ce texte introduit la notion de partage des recettes issues de l'exploitation minière et définit le mode de répartition de ces ressources entre les communes localisées dans les régions où sont réalisées ces exploitations minières. Cela constitue une nouveauté, sachant que jusqu'à cette date, le bénéfice des dites ressources ne concernaient pas les communes mais devaient alimenter exclusivement les budgets des collectivités des niveaux départemental et régional.

Sans volonté d'exhaustivité, citons ainsi les projets de textes suivants qui sont restés dans le circuit d'approbation gouvernemental avant le coup d'état de février 2010 :

- **Statut des agents des collectivités territoriales.** Un texte existe mais n'a pas encore fait l'objet d'une adoption. Il devrait concourir à stabiliser les personnels des collectivités au sein de ces entités, de leur garantir un niveau de rémunération minimale et des possibilités d'évolution de carrière.
- **Charte de la déconcentration.** Basé sur une étude réalisée en mai 2005 sur financement de la Banque Mondiale, l'adoption de cette charte devrait participer à une meilleure répartition, non seulement des effectifs mais aussi des ressources budgétaires de l'Etat entre le niveau central et les niveaux de déconcentration de ses services.
- **Code Général des Collectivités Territoriales.** Ce projet de texte réunit dans un document unique l'ensemble des textes législatifs et réglementaires relatifs aux collectivités territoriales mais en y introduisant un certain nombre de modifications afin de réduire les incohérences constatées entre les textes récents, mais aussi entre ceux-ci et les plus anciens, sachant que certains d'entre eux datent des années 1960.

Egalement et plus particulièrement en matière de gestion comptable et c'est important pour les rendre conformes aux normes de l'UEMOA -contraignantes pour les Etats membres- liées à la séparation des rôles d'ordonnateur et de comptable⁶.

Selon les informations acquises auprès du Ministère en charge de l'Intérieur mais non vérifiées au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction Générale du Trésor aurait déjà entamé un certain nombre de travaux pour permettre à ces services à l'échelle des départements, d'assurer à l'issue des prochaines élections communales, leur fonction de comptable des collectivités territoriales.

Si ce n'était effectif, totalement ou partiellement, il est à craindre que quelques problèmes se poseront dans le futur. De ce fait, toute intervention financée par l'aide extérieure et localisée aux échelles régionales et/ou départementales pourrait apporter une contribution pour les résoudre.

⁶ Les agents actuels en charge de cette fonction au niveau des communes deviendraient alors des régisseurs travaillant en étroite collaboration avec les receveurs-percepteurs du Trésor.

Et aussi des études qui ont vocation à faire progresser les débats sur des problématiques d'importance :

- **Transferts de compétences.** Exécutée en 2006 sur financement de l'Union Européenne, cette étude vise à appuyer l'opérationnalisation du transfert des compétences, ainsi que leur exercice par les communes. Elle nécessite néanmoins un travail important d'approfondissement et surtout une impulsion forte du Gouvernement à l'endroit des différents départements ministériels pour traduire les principes de transfert de compétences en réalité, y compris en matière d'élaboration des textes d'application. Choses qui jusqu'aujourd'hui, ne sont aucunement effectives.

Le coup d'état semble avoir, si on se réfère aux informations collectées au sein du Ministère en charge de l'Intérieur, mis aussi un coup d'arrêt à un premier travail qui devait être réalisé avec deux départements ministériels, à savoir l'éducation et la santé pour définir les blocs de compétences à transférer dans ces secteurs, à travers l'organisation d'ateliers mais aussi d'un séminaire gouvernemental et d'un second avec les secrétaires généraux des différents Ministères. Ce dossier serait reporté au présent exercice budgétaire. Espérons qu'il connaîtra effectivement un début de réalisation au cours de cette année.

- **Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales.** Ce dossier pourtant important a tardé à être opérationnalisé. La situation politique actuelle risque d'amplifier ce phénomène et le reporter à la période suivant les futures élections communale. En effet, le conseil d'administration de l'Agence constitué majoritairement d'élus ne pouvant pas être mis en place avant les prochaines élections.

Afin de réduire cet inconvénient, il est actuellement prévu de mobiliser un consultant chargé d'approfondir les éléments constitutifs du manuel de procédures proposé lors de la première étude, avant adoption lors d'un atelier de validation. Il restera aussi à nommer le futur Directeur de cette Agence, fondamentale pour le devenir des collectivités nigériennes, communes dans un premier temps, départements et régions par la suite.

L'ANFICT disposera de quelques avantages par rapport aux Agences équivalentes créées ou susceptibles de l'être dans d'autres pays récemment décentralisés : (i) disponibilité de locaux, les installations de l'ancienne Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales (CPCT) lui étant accordés, aussi disponibilité des fonds prévus dans les Lois de finances mais non versés aux CT depuis 2005.

En effet, il semblerait que ces dotations seraient conservées par le Ministère en charge des Finances sur un compte d'attente.

Il reste que sur les seules ressources nationales, l'ANFICT ne pourra assurer ses missions de manière satisfaisante. Ses textes fondateurs prévoient néanmoins différentes ressources pour assurer son fonctionnement tout comme les dotations aux collectivités.

Parmi celles-ci les contributions des partenaires extérieurs seront essentielles. Il reste à vérifier si ces partenaires apporteront effectivement leurs contributions et si oui, dans quel délai, sachant que les PTF ont quelquefois engagé leurs ressources par d'autres voies pour appuyer des collectivités, malheureusement minoritaires eu égard aux 265 communes se répartissant sur le territoire national. Cela soulève un véritable problème d'équité qui jusqu'à ce jour, n'est pas effectif, un nombre très réduit de

Encadré 3, l'ANFICT, son statut, sa mission et ses ressources

En application de la loi N°2002-017, art. 8 et 9, qui prévoit pour aider les communes dans leur fonctionnement et dans leur activité de développeur, un Fonds d'appui à la décentralisation et un Fonds de péréquation, a été adoptée la loi n° 2008-38 du 10 juillet 2008 portant création de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT).

Ayant le statut d'un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, sous double tutelle, administrative du MI/SP/D, technique du ME/, l'ANFICT a pour mission spécifique de gérer et de répartir les ressources attribuées aux collectivités aux fins d'appui à leur fonctionnement et à la réalisation de leurs investissements sous leur maîtrise d'ouvrage.

Outre une dotation initiale de démarrage (biens meubles et immeubles dont ceux provenant de l'actif net de la Caisse de Prêts aux Collectivités Territoriales/CPCT, dotation du budget de l'Etat, dotations de toute autre personne physique ou morale) l'Agence dispose de,

1. Au titre des ressources de fonctionnement :
 - Contributions des collectivités territoriales ;
 - Frais d'agence prélevés sur les subventions accordées aux collectivités territoriales par l'Etat et les partenaires au développement ;
 - Dons et legs ;
 - Toutes autres ressources mises à la disposition de l'Agence par d'autres personnes physiques ou morales.
2. Au titre des ressources au profit des collectivités territoriales :
 - Subventions de l'Etat au titre du fonds d'appui à la décentralisation et du fonds de péréquation ;
 - Taxe spécifique sur l'électricité/TSE créée par la loi n° 72-05 du 17 février 1972 ;
 - Produits de la vente des parcelles ;
 - Rétrocession par l'Etat des financements apportés par les partenaires financiers sous forme d'aides budgétaires non remboursables ;
 - Contributions directes des partenaires dans le cadre des conventions de financement ;
 - Produits des placements des biens, fonds et valeurs ;
 - Dons et legs ;
 - Toutes autres ressources mises à la disposition de l'Agence par d'autres personnes physiques ou morales.

collectivités bénéficiant de ressources d'investissements mobilisées auprès des partenaires extérieurs. Et un nombre encore plus faible sous maîtrise d'ouvrage communale dans toute sa plénitude.

L'enjeu est donc de taille. Si on se réfère à l'expérience acquise dans d'autres pays, et notamment le Mali voisin, il apparaît que la question essentielle est de réunir au démarrage au minimum trois ou quatre bailleurs de fonds afin de donner la possibilité, d'une part à l'Agence de faire la preuve de ses capacités et d'autre part aux communes de gérer leurs dotations pour accroître les services aux usagers. Par la suite, les autres PTF sont trop heureux de rejoindre ces premiers partenaires qui ont fait confiance en la structure et lui ont donné la possibilité de faire la preuve de son efficacité. La phase suivante sera liée au passage des fonds sectoriels (santé, éducation, hydraulique,...) par cet instrument de financement, gage d'une réelle réussite de l'expérience.

Jusqu'à ce jour, les PTF demeurent dans une logique prudentielle quant à leur contribution à l'ANFICT. L'Union Européenne devrait s'y inscrire, dans une moindre mesure la France et l'Allemagne. Pour cette dernière et si elle apportera un appui institutionnel dès la création de l'Agence, il est peut probable qu'elle y fera passer ses fonds d'investissement avant la clôture de son programme actuel, prévue pour 2015.

Un sous-comité "ANFICT" a été constitué au sein du groupe des bailleurs de fonds intéressés par la décentralisation en vue de rédiger une "lettre d'entente" relative à leur contribution à l'Agence. Les travaux de ce sous-comité semblent conduire à quelques réserves, voire de préalables, sur différents sujets, notamment la centralisation des pouvoirs de décision, le processus de sélection du Directeur de l'Agence, la prise en charge de ses frais de fonctionnement, le respect de l'autonomie des CT quand aux dossiers bancables, l'appui-conseil aux CT dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage, les systèmes de contrôle, de l'Agence et de l'utilisation des fonds par les collectivités, les contenus du manuel de procédures et son processus de validation,...

Les réponses à certaines de ces questions sont en réalité contenues dans le rapport d'étude et les statuts de l'Agence, d'autres relèvent résolument de décisions à prendre au sein du Conseil d'Administration de l'ANFICT sur la base de propositions à élaborer par le personnel de l'Agence. Gageons que ces questionnements, légitimes pour des partenaires susceptibles d'abonder l'instrument, trouveront des réponses satisfaisant le plus grand nombre. Aussi qu'ils ne participent pas à retarder plus encore le démarrage du subventionnement effectif des communes, à l'issue des prochaines échéances électorales.

- **Document Cadre de Politique Nationale de Décentralisation.** l'étude opérée pour formaliser de document-cadre constitue une véritable "feuille de route" pour suppléer à toutes les insuffisances observées dans le cadre du processus décentralisateur. S'il s'agissait de ne lire qu'un seul document pour apprécier le présent et réfléchir le futur, ce document, prémissé d'une réelle politique nationale, constituerait le référentiel à exploiter.

Il est organisé en trois sections distinctes mais complémentaires à savoir : (i) un diagnostic-bilan de l'état de la réforme, (ii) les orientations générales de la future politique nationale et subséquemment (iii) leur déclinaison en une stratégie de mise en œuvre incluant un dispositif de pilotage, d'observation et de suivi et bien sûr les aspects opérationnels, y compris en matière de résultats à atteindre et d'activités à conduire, pour opérationnaliser les cinq axes d'intervention compris dans cette Politique :

Composante 1, autonomie des collectivités, axe dont l'objectif stratégique est ainsi formulé : "assurer progressivement aux collectivités territoriales les compétences et les moyens d'assumer pleinement leur autonomie et leurs responsabilités".

Composante 2, articulation décentralisation-déconcentration en vue d'assurer "un encadrement et un accompagnement efficaces des collectivités par l'administration territoriale et les services techniques déconcentrés".

Composante 3, politiques de développement en cohérence avec la décentralisation afin de "parvenir à une conception et une conduite des politiques de développement mieux en cohérence avec la décentralisation".

Composante 4, implication de la population dans la gestion des affaires locales avec pour objet de les amener à participer et à exercer un contrôle citoyen.

Composante 5, pilotage et suivi de la réforme pour assurer une mise en œuvre efficace de la réforme.

Ce document constitue donc un référentiel utile pour toutes interventions futures, y compris organisées ou financées par les partenaires du Niger. De ce fait et dans le chapitre portant sur les actions déployées par l'aide extérieure, il y sera aussi fait référence.

Au-delà des avancées ci-dessus énumérées liées à des études disponibles, il reste à mentionner, et ce n'est pas insignifiant, la création en avril 2008 du **Centre de Formation en Gestion des Collectivités Territoriales** (CFGCT). Ce Centre a été créé pour suppléer à un problème lié au déploiement de formations au bénéfice des élus et de leurs personnels par différents partenaires extérieurs, actions de transfert de savoir-faire présentant nombre de lacunes : contenus disparates pour les mêmes thématiques, formateurs aux savoir-faire aléatoires,... ce qui ne peut que nuire au bon fonctionnement des CT.

Ses missions sont les suivantes : harmonisation et validation des contenus des formations, contrôle de qualité de ces contenus, couverture homogène du territoire national, réalisation d'études sur demande, labellisation des diplômes et des formateurs. Inscrit au sein de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature, le CFGCT et outre la trentaine de formations "courte durée" déjà labélisées et financées par certains partenaires intervenant dans le secteur de la décentralisation (LUCOP et FICOD de la coopération allemande, PCLCP du PNUD) a vocation à organiser la formation initiale en matière de finances et administration des futurs agents des collectivités territoriales. Organisé sur une période de trois années pour des candidats disposant du BEPC, cette première formation professionnalisa débutera d'ici la fin 2010 pour une trentaine de candidats.

Le LUCOP de l'aide allemande se serait engagé à financer les études d'une vingtaine de ces futurs agents des CT. D'autres pourraient l'être avec l'appui d'autres partenaires et quand l'ANFICT sera opérationnel, il sera possible pour les collectivités de mobiliser des ressources auprès de l'Agence pour financer la formation de certains candidats, à charge de la CT de les recruter à l'issue de la finalisation de leurs études et pour ces jeunes diplômés, de poursuivre leurs activités professionnelles au sein de la CT pour une période donnée.

En regard des situations observées, différents dossiers mériteraient d'être approfondis dans un futur rapproché, même s'ils font l'objet d'une prise en compte dans le document-cadre de politique :

- **Fiscalité des collectivités.** Quelques développements ont déjà été exprimés dans les parties antérieures de ce rapport, aussi bien en matière de ressources fiscales que de leur recouvrement. Les textes nigériens ouvrent des opportunités nombreuses pour alimenter les budgets des collectivités. Si cela constitue un avantage, force est de constater qu'il n'y a aujourd'hui aucune donnée permettant de réfléchir le rendement de ces ressources, faute d'un système de capitalisation des informations remontant du territoire, à travers l'administration des finances et/ou par le biais de l'exploitation des données intégrées dans les comptes administratifs des collectivités.

Pourtant il est notoire que certaines taxes sont peu rémunératrices ou à l'opposé, peu valorisées alors qu'elles pourraient constituer des gisements importants de recettes pour les collectivités. Différentes actions seraient alors utiles pour mesurer les potentialités existantes, en fonction des types de CT, de leur localisation sur le territoire, de la nature des activités professionnelles des populations,... Dans ce sens, bâtir un système de capitalisation et d'analyse des données liées à la fiscalité locale représente un enjeu d'importance pour le devenir des collectivités nigériennes. Au cours de la prochaine mandature et en relation avec cette problématique, le rattachement de la comptabilité des CT aux circuits du Trésor représente une réelle opportunité qu'il s'agit de valoriser.

- **Professionalisation des cadres de l'administration territoriale.** De manière à assurer l'impartialité de l'Etat et par extension rassurer les populations sur la juste utilisation des ressources gérées par les CT, condition nécessaire pour avancer vers une citoyenneté contributive, mais aussi garantir une assistance conseil effective au bénéfice des organes des collectivités, la situation qui prévaut aujourd'hui au sein de l'administration territoriale ne peut perdurer. Tout le monde en est conscient, y compris et surtout au sein du Ministère en charge des CT. La période qui suivra les prochaines échéances électorales devrait être mise à profit pour corriger les déficiences observées lors des affectations opérées au cours des dernières années. En prolongement, pour fournir à ces agents, des outils de management territorial leur permettant d'assurer leurs attributions en lien avec les collectivités : manuel de contrôle de légalité, système de capitalisation des résultats ressortant de ce contrôle en matière de besoins liés à l'appui-conseil, méthode d'animation d'instances de concertation départementales et régionales,...

- **Renforcement des moyens humains, matériels et budgétaires des services déconcentrés de l'Etat** afin de concrétiser les orientations définies dans la charte de la déconcentration. Cela n'appelle pas de commentaires particuliers, tellement les situations observées au niveau du territoire sont inquiétantes, dans le cadre de l'appui aux CT et de leurs missions pour l'Etat. Et plus largement pour valoriser ces agents sous-utilisés faute de moyens avec toutes les pertes d'efficience correspondantes pour un Etat qui a consenti des efforts conséquents pour dans un premier temps les former et ensuite les rémunérer.

- **Intercommunalité, de moyens et de services.** L'intercommunalité constitue un domaine important, susceptible de renforcer les services aux populations par exemple dans le cadre de la gestion de certains services sociaux voire des ressources

Encadré 4, l'intercommunalité dans le corpus juridique nigérien

Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, Article 145⁷ : Les conseils de deux ou plusieurs régions, départements ou communes peuvent décider d'associer les collectivités qu'ils gèrent en vue de la réalisation d'œuvres ou de services d'utilité interrégionale, interdépartementale ou intercommunale. Ils peuvent dans les mêmes conditions se réunir pour débattre des questions d'intérêt commun relevant de leurs attributions et intéressant leurs régions, départements ou communes respectifs.

Article 146 : Les collectivités territoriales nigériennes peuvent instituer entre elles ou entre elles et des collectivités territoriales étrangères des relations de coopération. Cette coopération peut se faire au moyen de l'entente ou du jumelage.

⁷ Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources

naturelles, forcément non circonscrites dans les limites des entités décentralisées. Ou encore par la mise en commun de moyens pour mobiliser des ressources humaines ou matérielles susceptibles de conforter l'exercice de leurs compétences. Les départements et les régions, une fois leurs organes élus installés, pourront participer à résoudre certains de ces aspects, notamment dans les collectivités partiellement ou totalement pastorales. L'Association des Municipalités du Niger tout autant. La collaboration entre les CT est prévue dans les textes et ce depuis 2002 (cf. encadré) sur une base conventionnelle. La situation est moins évidente dans le projet de Code Général des Collectivités Territoriales. Un vaste champ d'intérêt susceptible d'appui des programmes de développement existe dans ce domaine, aussi bien pour la mobilisation de moyens communs que pour le renforcement des services aux usagers.

- **Adaptation des contenus des politiques sectorielles avec les lois de la décentralisation.** la volonté de la DDC d'intervenir dans le futur de manière plus affirmée dans les secteurs du développement rural, de l'éducation et de la formation professionnelle a suscité la lecture de documents liés aux stratégies et aux politiques sectorielles. Leur analyse montre une faible articulation des contenus de ces documents avec les contenus des lois de la décentralisation, le respect des compétences des collectivités n'ayant pas fait l'objet d'une attention particulière lors de la formalisation de ces stratégies et de ces politiques. C'est forcément dommageable, pour les évolutions attendues dans ces secteurs tout autant que pour l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales. Une recherche de mise en cohérence, de ces textes et des pratiques correspondantes par les différents ministères impliqués avec les contenus des lois de la décentralisation constitue alors une obligation, domaine d'intervention où les partenaires pourraient apporter une contribution non négligeable (cf. encadré 5 et annexe 2).
- **Dispositif d'appui technique.** Une mise en application des contenus de la charte de la déconcentration devrait participer à renforcer le dispositif d'accompagnement des collectivités. Cet aspect sera d'autant plus opportun si l'ANFICT démarre effectivement ses activités. Il reste que l'appui technique, dans les différents secteurs de compétences des CT et de manière transversale sur des thématiques telles que l'appui à la maîtrise d'ouvrage, constitue une nécessité. Au-delà de l'accompagnement susceptible de provenir des agents de l'administration territoriale, des finances et des services déconcentrés des ministères sectoriels, la partie prospective du présent rapport formulera quelques propositions pour alimenter la réflexion sur un dispositif d'appui technique.

Encadré 5, les stratégies et les politiques sectorielles, leur articulation avec les lois de la décentralisation

Compte tenu des orientations ressorties de la tenue de l'atelier de planification de la Stratégie de Coopération de la DDC au Niger (StraCoNi 2010-14), la mission a analysé différents documents relatifs aux stratégies et politiques sectorielles en se concentrant sur la Stratégie de Développement Rural et de son plan d'actions (cf. annexe 2) ainsi que les documents stratégiques relatifs aux secteurs de l'éducation et de l'hydraulique.

Cette analyse laisse dubitative quant à la prise en compte de la réforme décentralisatrice par les concepteurs de ces documents, aux contenus souvent pertinents mais sans réelle adaptation aux enjeux suscités par la réforme si ce n'est dans le secteur de l'eau. Et quand il y est intégré les implications liées aux compétences imparties aux collectivités, les pratiques de terrain s'avèrent opposées au contenu des textes.

Par ailleurs, ces documents, en premier chef la SDR et son plan d'action, montrent le plus fréquemment (i) une confusion entre décentralisation et déconcentration, (ii) des références aux collectivités territoriales se limitant à leurs territoires comme si le fait de mentionner ces espaces suffisait pour respecter les compétences des CT, (iii) un amalgame entre collectivités territoriales et locales au sens de communautés rurales et (iv) quand il s'agit de respecter effectivement les compétences des CT, l'expression d'un idée non étayée par des faits concrets liés à un besoin d'apprentissage sans indication ni au processus de transfert de savoir-faire, ni aux modalités encore moins à la période où cet apprentissage prendra fin ou aux acteurs susceptibles d'en juger la réalité. Y compris pour le secteur de l'éducation, ce qui laisse interrogatif, sachant qu'une proportion appréciable des élus, notamment au sein des exécutifs, sont des enseignants dépendant de ce ministère.

Pour le secteur de l'éducation, ce constat porte sur l'identification des besoins, le recrutement des prestataires de construction, de fourniture ou de contrôle et s'étend jusqu'au comité de gestion des écoles où même une place honorifique n'est prévue pour les communes dans les COGES, pourtant sollicitées pour assurer le financement d'un certain nombre de dépenses telles que celles liées au transport (i) des élèves pour les examens, (ii) des enseignants nouvellement affectés, (iii) des tables bancs et des manuels scolaires s'il s'avérait que les fournisseurs retenus par le Ministère ne respectent pas leurs engagements contractuels en la matière. Outre le non respect, et l'absence d'initiatives pour le corriger, de la maîtrise d'ouvrage des communes en matière d'éducation de base, le Ministère possède un mode d'organisation très centralisé, ne reposant pas réellement ses activités sur ses structures déconcentrées, du moins pour tout ce qui relève de la passation des marchés de fournitures, de travaux voire de la gestion de ses ressources budgétaires en dessous du niveau régional.

Dans la pratique, seul le Ministère en charge de l'hydraulique a dépassé ce stade pour insérer ses actions dans une démarche effectivement décentralisée.

Ce qui ouvre un vaste champ d'actions pour les partenaires impliqués ou souhaitant le faire, dans ces secteurs, pour assurer une meilleure articulation entre politique de décentralisation et politiques sectorielles. Dans ce domaine, la coopération suisse pourrait se distinguer en la matière en apportant un appui au niveau central et/ou à partir de la région voire du département pour expérimenter d'autres manières de faire, plus conformes aux contenus des lois de la décentralisation.

1.6 UN DISPOSITIF DE PILOTAGE DE LA DECENTRALISATION RESTE EN VEILLEUSE

Par essence transversale, la décentralisation n'est ni un secteur ni un domaine d'intervention. Son inscription dans la constitution en est, s'il le faut, un élément de preuve. Elle oblige à repenser l'Etat dans ses modes de faire et son organisation, chose forcément plus facile à énoncer qu'à concrétiser dans les faits. Le législateur l'a bien compris instituant différentes institutions et organes impliqués dans sa conception et par la suite, sa mise en œuvre, son suivi et la poursuite de sa consolidation. Au nombre des structures prévues pour son suivi et la consolidation de la réforme, il est dénombré :

Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT). Il a pour mission d'étudier et de donner des orientations sur toutes les questions de politique de décentralisation, d'établir par an le bilan de l'application des règles de la décentralisation, de l'évolution des collectivités et de l'état de la coopération décentralisée. Le projet de Code Général des CT apporte quelques précisions sur sa mission par rapport au contenu de l'article 176 de la loi n°2002-012 ci-dessus rappelé. Ainsi il est proposé en son article 16 :

"Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales est un organe consultatif. A ce titre, il donne son avis sur toutes questions de politique de décentralisation.

Son avis peut être requis par le Gouvernement pour tout projet de texte se rapportant aux collectivités territoriales et à la politique de développement local et régional.

Il adresse au Comité Interministériel de l'Administration Territoriale, prévu à l'article 20 de la présente loi, des recommandations pour l'exercice par celui-ci de sa mission de suivi de la politique de décentralisation.

Il reçoit et apprécie le bilan annuel de l'application des règles de la décentralisation, de l'évolution des communes, départements et régions et l'état de la coopération décentralisée établi par le Comité Interministériel de l'Administration Territoriale".

A l'origine prévu pour être présidé par le Président de la République, la Loi n°2005-025 du 25 juillet 2005 a modifié cette disposition en prévoyant sa présidence par "une personne désignée par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre". Le CGCT en reprenant cette disposition, précise que cette personne est "choisie en raison de son intégrité morale, de son expérience politique, professionnelle et de son intérêt pour les questions relatives à la décentralisation". Aussi que le Président de la HCCT est assisté de trois vice-présidents nommés dans les mêmes conditions que lui dont l'un au moins doit être de sexe différent, intégrant la volonté d'avoir aussi bien des hommes que des femmes au sein de cette présidence.

Cette institution est aujourd'hui installée et a débuté l'exercice de sa mission. Elle est néanmoins contrainte par la phase d'installation de son administration, les dispositions liées au coup d'Etat et la gestion des CT par des délégations spéciales, aussi par la non fonctionnalité du Comité Interministériel de l'Administration Territoriale.

Comité Interministériel de l'Administration Territoriale (CIAT). Si on se réfère à l'article 177 de la Loi n°012-2002, le CIAT a pour mission de suivre la conduite de la politique de décentralisation et de déconcentration, conformément aux directives du HCCT. Le Projet de CGCT introduit quelques modifications en rapport à cette mission. Ainsi en son article 20 il est précisé :

" Un Comité interministériel de l'Administration Territoriale est institué par décret pris en Conseil des Ministres qui détermine sa composition et les modalités de son fonctionnement.

Il a pour mission de suivre la politique de décentralisation et de déconcentration définie par le gouvernement.

A ce titre, il fait annuellement rapport au Gouvernement. Ce rapport porte sur l'application des règles de la décentralisation et de la déconcentration, l'évolution des communes, départements et régions et l'état de la coopération décentralisée. Le Gouvernement le soumet pour appréciation au Haut Conseil des Collectivités Territoriales".

Présidé par le Premier Ministre, le CIAT devrait se réunir deux fois par an pour faire le bilan de ses activités. Tout comme pour le HCCT, une modification a néanmoins été instituée en rapport à sa présidence. Prévue originellement par le Premier Ministre, elle devrait l'être aujourd'hui, toujours selon la loi 2005-025, par le Ministre en charge de l'Administration Territoriale.

Cette modification, tout comme celle liée à la présidence de la HCCT, pourrait être perçue comme une réduction du portage de la décentralisation par les plus hautes autorités de l'Etat. Compte tenu des évolutions "timides" observées depuis 2004 dans la consolidation de la réforme, cette appréciation n'est pas sans fondement. Néanmoins et dans le futur, elle pourrait aussi contribuer à mieux assurer le fonctionnement de cet organe tout comme du HCCT, leurs présidents devant être plus disponibles pour assurer leurs attributions respectives. Par ailleurs et jusqu'à ce jour, aucun décret n'est venu déterminer la composition du CIAT, instance qui reste donc à inopérante ce qui influe sur l'exercice de sa mission par le Haut Conseil des Collectivités Territoriales.

1.7 UNE CONCERTATION ETAT-PTF PREVUE DANS LES TEXTES MAIS NON CONFIRMEE DANS LES FAITS

Comité de Concertation sur la Décentralisation (CCD). Un arrêté du Premier Ministre datant de janvier 2002 avait institué le Comité de Concertation sur la Décentralisation afin d'assurer une mise en cohérence des actions de l'Etat et des partenaires extérieurs du Niger impliqués dans le domaine de la décentralisation. Depuis l'installation des premières équipes communales en 2004, aucune réunion de cette instance n'a été organisée, laissant de fait les différents PTF poursuivre leurs interventions respectives selon leurs propres appréhensions des besoins et sans aucun cadrage provenant de l'Etat.

Pour combler partiellement ce déficit, forcément déplorable pour l'accompagnement des collectivités territoriales et aussi l'équité attendue dans l'appui au niveau de l'ensemble des CT, les PTF organisent des réunions périodiques d'échanges d'information au sein d'un groupe de bailleurs de fonds intitulé "coordination des PTF" dont la coopération française assure la fonction de chef de file depuis sa création.

Coordination des Partenaires Techniques et Financiers. Tous les deux mois, les bailleurs de fonds et/ou les représentants de leurs programmes d'appui à la décentralisation se réunissent donc depuis quelques années, avec une régularité néanmoins variable mais plus conséquente depuis 2007, pour (i) échanger de l'information sur leurs activités respectives, (ii) cadrer et partager leurs analyses sur les études financées par l'aide extérieure ou plus largement la situation de la décentralisation au Niger, (iii) approfondir la réflexion sur certaines problématiques au sein de sous-comités thématiques : financement des CT, planification, société civile,... les réunions de la structure se font quelquefois avec des invités issus des structures nationales ou de projets et de programmes portant sur des domaines divers tel que le code rural, le foncier, la SDR,...

En outre et dans la suite des réunions de cette Coordination, une feuille d'information dénommée "Partenaires de la décentralisation et de la gouvernance locale au Niger" est publiée en quatre cents exemplaires papiers et est envoyée à un nombre similaire d'internautes. Elle est structurée sur quatre pages et en différentes rubriques (i) éditorial, (ii) actualité nigérienne, (iii) actualité des PTF, (iv) portrait, (v) agenda et (vi) contact.

Depuis novembre 2008, date de sortie de la première feuille d'information, dix autres numéros de Partenaires ont été publiés, avec des informations souvent pertinentes sur les actions des programmes de développement, des comptes-rendus des rencontres avec les instances nationales -HCME- ou encore de la journée des municipalités pour ne citer que ces exemples. Le financement de cette feuille d'information relève successivement de différents bailleurs de fonds (FIDA, CTB, DDC) qui se sont proposés pour en assurer les frais de publication pour des périodes successives de quelques mois.

Un cdrom reprenant les différents numéros de "Partenaire" et la documentation associée a également fait l'objet d'une édition par le PADDEN, projet financé par l'aide française et ancré au sein du HCME. Au titre des fichiers associés, il est dénombré selon les cas, (i) la présentation des partenaires (SNV, USAID, Luxdev,...), (ii) de leurs programmes (PADDEN, FSIL et PAGL de la coopération suisse, PAMED de la CTB,...), (iii) de structures et institutions nationales ou sous-régionales (CFGCT, LASDEL,...), (iv) des textes législatifs et réglementaires (statut de l'ANFICT,...) ou encore (v) d'outils tels que le répertoire national des communes préparé par l'Institut National de la Statistique (RENACOM) ou des documents de formation formalisés par l'aide allemande,... manière aussi de partager de l'information utile entre les différents partenaires financiers intéressés par la décentralisation.

Cette coordination des PTF a donc connu une évolution très positive depuis sa création. Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de l'échange d'informations, elle ne s'avère pas très efficace pour assurer une meilleure coordination des actions respectives des partenaires, si ce n'est à la marge de leurs actions par exemple dans le cadre du financement d'actions ponctuelles, telles que le financement de la feuille d'information "Partenaire" ou encore la mobilisation d'appuis institutionnels de faible importance et limités à certaines structures nationales en fonction des demandes émanant de ces institutions.

Par contre, il n'est pas évident que ces réunions aient un impact quelconque sur le contenu des programmes déployés à l'échelle des territoires par ces partenaires, le contenu de ces interventions demeurant le fruit de conventions entre l'Etat et chaque bailleur de fonds pris individuellement. Ou encore sur le financement d'études, quelquefois sur des thématiques identiques par les différents programmes de l'aide extérieure. Ainsi, la Banque Mondiale a financé une étude sur un instrument d'appui financier aux collectivités avant que l'Union Européenne n'en fasse de même. Etude beaucoup plus pertinente tellement la durée de la première en regard de son cahier de charges était insuffisante. Mais on aurait pu imaginer une concertation entre les deux bailleurs afin de mieux valoriser des ressources budgétaires, somme toute assez limitée eu égard aux besoins. Ce fut aussi le cas entre des actions prévues dans le cadre du programme européen PASOPRD ancré au sein du HCRAD avant que la BAD n'intègre exactement les mêmes actions dans son programme logé au sein de la même institution.

C'est aussi la limite de ce type de structure de coordination où les contenus des débats engagent peu les participants, par ailleurs très variables d'une réunion à l'autre en fonction de leur disponibilité et de la durée de leurs contrats. Egalement de la non fonctionnalité du Comité de Concertation sur la Décentralisation.

Un constat similaire peut être posé dans le cadre du dialogue politique avec les autorités nigériennes. A ce titre et malgré une volonté évidente des partenaires, aucune réunion de leurs représentants n'a pu se tenir avec la Primature ou même le Ministre en charge des CT depuis l'installation des premiers conseils communaux, preuve s'il le faut des limites de ce type de structure dans un environnement caractérisé par un portage lacunaire de la réforme de décentralisation par les autorités nationales durant les deux mandats à la présidence de Mamadou Tanja.

Il semblerait toutefois que le pouvoir actuel serait plus disposé à rencontrer les partenaires pour débattre de la décentralisation et de son agenda, par l'intermédiaire du Ministre en charge de l'Intérieur voir du Premier Ministre. Cette option serait aujourd'hui à l'ordre du jour, sur initiative de la partie nationale.

Programmes financés par l'aide extérieure et contenus du DCPND. Avant de clore ce chapitre, la coordination des PTF actualise régulièrement un tableau Excel listant les projets et les programmes financés par les différents bailleurs de fonds. Les données intégrées dans cette matrice portent sur (i) les composantes principales de ces interventions, (ii) leurs périodes de démarrage et (iii) de finalisation, (iv) leur budget total et (v) leur articulation avec les composantes et sous-composantes du Document-Cadre de la Politique Nationale de Décentralisation (DCPND).

A ce titre, l'encadré ci-contre récapitule le bilan opéré dans le cadre de la coordination des PTF sur la "couverture" de ces composantes et sous-composantes par les interventions actuelles financées par l'aide internationale.

Outre le fait que ce bilan est susceptible de changement à moyen voire à court terme, nombreux étant les programmes des PTF devant se terminer dans les prochains mois, il est observé des composantes et des sous-composantes peu appuyées.

Sont faites références à celles qui relèvent de l'articulation entre la décentralisation et la déconcentration (composante 2), l'articulation des politiques nationales avec la décentralisation (composante 3), le pilotage et le suivi de la réforme (composante 5).

Par contre, les composantes 4 et 1, liées respectivement à (i) l'implication des populations dans la gestion des affaires locales et (ii) l'autonomie des CT, sans couvrir tout le territoire national, loin s'en faut, sont largement plus appuyées par les projets et les programmes financés actuellement par l'aide extérieure.

Pour toute nouvelle intervention d'appui à la décentralisation et en complément de l'abondement des instruments d'appui financier (ANFICT) et de formation (CFGCT), il y a donc matière à réflexion.

Encadré 6, interventions de l'aide extérieure et contenus du DCPND⁸

"Les projets et programmes des partenaires techniques et financiers portent essentiellement sur deux composantes du document cadre de politique nationale sur la décentralisation : Autonomie des collectivités (composante 1) et implication de la population dans les affaires locales (composante 4). Entre 25 et 27 partenaires techniques et financiers appuient ces deux composantes.

Le renforcement de capacités des acteurs est particulièrement soutenu (composante 1). Au sein de la composante 1, 43 projets et 22 partenaires techniques et financiers interviennent sur les seules composantes dispositifs d'appui technique (sous-composante 1.3) et de formation (sous-composante 1.4) dans le cadre de l'autonomie des collectivités.

L'implication des populations dans la gestion des affaires locales (composante 4) est également favorisée par les PTF. Les deux sous-composantes information de la population (4.1) et gestion partenariale (4.2) reçoivent respectivement l'appui de 16 à 25 partenaires à travers 28 à 39 projets et programmes.

A l'inverse, les composantes Articulation décentralisation-déconcentration (composante 2), politiques de développement en cohérence avec la décentralisation (composante 3) et pilotage et suivi de la réforme (composante 5) ne reçoivent que peu d'appui des PTF. Sept partenaires au maximum sont impliqués dans ces composantes avec moins de 10 projets ou programmes".

⁸ Extrait du compte-rendu de la réunion de coordination des partenaires techniques et financiers – Décentralisation – Développement Local du Mercredi 27 janvier 2010

PARTIE II. Revue des programmes

Ce deuxième chapitre porte plus particulièrement sur la revue des programmes, thématique pour laquelle il est demandé dans les TdR d'établir le niveau de pertinence, d'efficacité et d'efficience des programmes mis en œuvre par la coopération suisse pour l'appui à la gouvernance et le financement des investissements locaux.

Ceci au travers de réponse à quatre questions clefs⁹ :

- ✓ "Quelle est l'hypothèse d'impact des programmes d'appuis aux investissements locaux de la DDC? Quelle est sa pertinence dans le contexte et par rapport à la stratégie et aux moyens de la coopération suisse au Niger ?
- ✓ FSILs et PAGLs : les modalités d'appui, de mise en œuvre et de suivi sont-elles pertinentes, efficaces et efficientes ? Au niveau notamment de l'appui à la planification (établissement des priorités d'investissement, établissement des dossiers, attribution des projets, etc.) ; du financement des investissements (contractualisation par le Buco, par projet, budgétaire, etc.) ; du cofinancement (participation aux investissements, fonds d'entretien, cofinancement communal ou communautaire, etc.) ; de l'appui à la réalisation et au suivi des investissements ; de l'appui à l'établissement d'une bonne gestion des investissements ; du soutien aux services techniques déconcentrés ?
- ✓ Quel est le niveau de durabilité des changements & effets obtenus par les programmes PAGLs et FSILs ?
- ✓ Quel est le niveau de cohérence, de coordination et d'harmonisation des programmes avec les stratégies et priorités nigériennes du secteur et les appuis des autres PTF ?"

2 REVUE, UNE APPROCHE DE DEVELOPPEMENT LOCAL INSCRITE DANS LA DUREE

Au moment de la revue, deux Programmes constituent l'essentiel des interventions de la Coopération Suisse en matière d'accompagnement de la décentralisation : le Programme d'Appui à la Gouvernance Locale (PAGL) et le Fonds de Soutien aux Investissements Locaux (FSIL). Dans leur esprit, les deux Programmes se complètent avec l'objectif de faciliter l'émergence d'entités décentralisées conscientes de leurs rôles et outillées pour le jouer pleinement.

L'intervention du FSIL date de 2001, soit avant même la mise en œuvre de la décentralisation. A cette époque le Programme apportait son concours financier aux projets portés par les organisations communautaires faîtières. Le PAGL n'a démarré qu'en fin 2007, c'est-à-dire deux années après l'installation effective des conseils communaux à l'issue des élections de juillet 2004. Le FSIL a dû "s'ajuster" à l'évolution du contexte local dans lequel les communes sont devenues les maîtres d'ouvrage/les porteurs de toutes les actions de développement. Dans quelle mesure les FSIL ont-ils su véritablement revoir leur stratégie d'intervention pour asseoir les bases d'un réel processus de maîtrise d'ouvrage communale ? La synergie et la complémentarité FSIL-PAGL a-t-elle été effective ? La suite de ce chapitre va chercher à apporter des réponses à ces interrogations.

Le PAGL propose des actions en matière de renforcement de capacités relatives à plusieurs aspects de la gestion communale, de l'animation de l'espace citoyens-élus communaux et de la participation de tous les acteurs locaux dans le développement de leur environnement. Il existe en fait deux Programmes :

- Le PAGL Gaya mis en œuvre dans les neuf communes du département de Gaya (Région de Dosso), entre septembre 2007 et août 2010 (puis étendu à décembre 2010). Son budget est de 1.300.000 FCH.
 - Le PAGL Maradi mis en œuvre dans les cinq communes du département de Guidan Roumdji (septembre 2007-décembre 2010) et quatre communes sur neuf du département de Dakoro (novembre 2008 - décembre 2010). Son budget est de 3.130.000 FCH.
-

⁹ A l'issue du démarrage de la mission, il a été décidé qu'une réponse aux deux questions ci-dessous ne s'avérait plus d'actualité suite aux évolutions mesurées depuis la rédaction des TdR :

- Est-il pertinent, efficace et efficient de mettre en œuvre des appuis techniques (PAGL) et financiers (FSIL) séparés, également du point de vue de la charge administrative et de suivi du Buco Niamey ?
- La question de l'équité hommes et femmes et les intérêts des minorités sont-ils suffisamment pris en compte par les programmes FSIL et PAGL ?

Le FSIL constitue l'instrument financier d'accompagnement des acteurs locaux. Il met en œuvre un processus participatif et transparent au travers duquel les acteurs communaux et communautaires identifient leurs priorités, élaborent des dossiers de projets, et défendent leur financement à l'issue d'un processus de compétition entre les initiatives présentées par l'ensemble des porteurs de projets. Tout le circuit de priorisation des projets, d'appréciation et d'attribution des financements est pris en charge par les acteurs locaux à divers niveaux. Les dossiers jugés les plus pertinents et les plus "urgents" -relativement à leur cohérence avec des besoins pressants- sont financés.

2.1 LES FSIL, UNE EVOLUTION PROGRESSIVE MAIS INACHEVÉE A CE JOUR

Le FSIL a démarré en 2001 avec le souci de séparer les actions d'appuis-conseils/renforcement des capacités des appuis financiers. Au départ, deux mécanismes de financement devaient voir le jour : le FSIL centré sur le financement des actions de développement local, et le FRIC destiné à financer les initiatives communales dès les premières élections communales.

L'histoire de l'intervention de la Coopération Suisse a fortement orienté la philosophie et les choix actuels dans la façon dont le FSIL interagit avec les acteurs qu'il est sensé servir et accompagner. Quand elle s'est installée à Gaya et à Maradi -surtout dans le département de Guidan Roumdji- à la fin des années 90, la Coopération suisse a résolument fait l'option stratégique de travailler à la base, de promouvoir une approche communautaire servant de support au développement local.

Encadré 7, le FSIL et l'objet sous-tendant sa création

Le FSIL est avant tout un outil de financement au service des communautés, reposant sur la structuration du milieu social, suffisamment souple et réactif pour s'adapter rapidement aux évolutions socioéconomiques et politiques.

Les acteurs locaux, hommes et femmes, ont été formés, renforcés, assistés et financés pour prendre en charge leurs propres affaires. Ceci s'est fait en marge des circuits publics d'appuis-conseils, les services techniques n'étant impliqués que pour des prestations ponctuelles. Cette approche se justifiait d'autant plus que le contexte était marqué par une remise en cause de la légitimité du pouvoir de l'époque et un boycott des institutions publiques par les agences internationales de développement. Les flux de financement et les actions des programmes étaient de fait principalement orientés vers les acteurs non étatiques.

L'autre orientation historique a été de se concentrer sur les départements de Gaya et de Guidan Roumdji, pour y construire avec des groupes d'acteurs bénéficiaires un accompagnement sur le long terme. D'années en années, les programmes ont gardé la même constante : développement local, promotion de l'Etat de droit (au niveau local) et financement des infrastructures locales. Les principaux programmes exécutés dans ces domaines ont connu plusieurs phases, consacrant la volonté de la Coopération suisse de s'inscrire dans la durée à travers une continuité d'actions dont les effets s'ajouteraient les uns aux autres.

Le FSIL a ainsi connu plusieurs phases au cours de ces dix dernières années :

- Phase 1, septembre 2000 à fin 2002 : un seul projet FSIL existait et intervenait à Gaya et Maradi ;
- Phase 2, 2003 à juin 2007 : le projet initial a été scindé en deux projets distincts dont un basé à Gaya et l'autre à Maradi, chacun doté d'un budget de 4 millions de FCH ;
- Phase 3, juillet 2007 à janvier 2010 (Gaya) et juin 2010 (Maradi) : cette phase correspond à l'ancrage du FSIL dans l'environnement et à la révision de la composition de ses organes pour prendre en compte la présence des acteurs communaux. Les projets FSIL s'appuient désormais sur le PAGL qui prend en charge le renforcement des capacités des acteurs et les actions d'appuis-conseils pour favoriser l'émergence d'une gouvernance locale forte ;
- Phase 3 intermédiaire, février 2010 (Gaya) et juillet 2010 (Maradi) à mars 2011. Cette phase intermédiaire se justifie par les événements majeurs planifiés en 2010 : revue des interventions dans le secteur de la décentralisation et élaboration de la nouvelle stratégie de coopération de la DDC au Niger pour la période 2011-2014. La phase intermédiaire permettra de continuer à répondre aux fortes demandes des acteurs locaux. Le budget est de 950.000 FCH pour Maradi (Guidan Roumdji et Dakoro), et 1.260.000 FCH pour Gaya.

L'évolution des projets FSIL s'est faite également en termes de couverture géographique :

- Prise en compte progressive et intégrale des neuf communes de Gaya et des cinq communes de Guidan Roumdji ;
- Couverture de nouvelles zones à partir de 2008-2009 : Dakoro (quatre communes sur neuf) ; Téra (trois communes sur huit), et Filingué (quatre communes sur sept).

Encadré 8, finalité et objectifs des FSIL durant la phase 2 intermédiaire

Finalité :

Améliorer de façon équitable les conditions de vie de la population des communes partenaires du programme dans la région de Dosso grâce à l'établissement de pratiques de bonne gouvernance et à la réalisation d'infrastructures et d'aménagements durables facilitant l'accès à l'eau potable et à l'éducation, contribuant au désenclavement et à l'accès aux marchés et permettant une amélioration de la production agro-sylvo-pastorale.

Objectifs spécifiques :

- Accompagner les organes du Fonds et soutenir la consolidation des procédures de planification et de financement des investissements et renforcer leur efficacité, leur équité, leur caractère participatif et leur transparence ;
- Soutenir par des appuis techniques et financiers la réalisation des investissements en maîtrise d'ouvrage communale ;
- Accompagner l'établissement de dispositifs de gestion et d'entretien des investissements réalisés par le FSIL.

A partir de 2004, avec l'avènement des conseillers communaux sur la scène locale, la Coopération Suisse a dû revoir l'ancrage des FSIL, et adapter la composition et les attributions des organes au nouvel ordre communal. C'était une transition qui pouvait paraître évidente tant la plupart des infrastructures financées relevaient des compétences des communes.

Les maires ont été automatiquement intégrés dans le Comité d'Orientation Stratégique (COS) qui est l'Assemblée Générale du FSIL.

Des conseillers communaux siègent dans le Comité d'Attribution (CA).

Les dossiers de projet élaborés par les groupes communautaires sont analysés et priorisés par les conseils communaux qui sélectionnent les meilleurs dossiers à soumettre au CA. Par la suite et au cours de l'exécution, le maire préside la commission d'attribution des marchés.

Le FSIL a sensiblement évolué dans sa façon de fonctionner, les maires et les autres conseillers occupant la place qui est la leur dans les entités décentralisées. Cependant la gestion du projet sur des aspects aussi importants que l'allocation du budget, l'ordonnancement des dépenses, la signature des contrats avec les entrepreneurs, le suivi-contrôle échappent au contrôle des communes. Elles sont "impliquées" d'une certaine façon à ces étapes clefs, mais elles ne le sont pas à la hauteur de ce que devraient être leurs prérogatives à l'intérieur de leurs entités respectives. **La logique de participation prévaut encore sur celle de la pleine reconnaissance des responsabilités des communes dans tout le cycle de gestion du projet.**

La phase intermédiaire actuelle (à venir pour le cas de Maradi) se propose de "tester de nouvelles modalités de financement permettant une gestion simplifiée et un renforcement de l'apprentissage par les communes¹⁰". C'est l'expression d'une volonté de progresser un peu plus vers l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale.

Mais tous les conseillers ont été suspendus suite au coup d'Etat du 18 février 2010. De ce fait, les interlocuteurs actuels des projets FSIL (et PAGL aussi) sont des administrateurs délégués nommés par l'Etat et non plus des élus du peuple. Ce n'est donc pas durant cette période de transition que les projets pourront véritablement faire leur "mue" dans le sens d'un ancrage plus fort des mécanismes d'exécution et des processus de décision dans l'environnement communal.

Encadré 9, investissements financés par les FSIL

Le FSIL est conçu pour répondre à une large gamme d'investissements dont le financement doit contribuer à l'amélioration du potentiel productif ou de la couverture en infrastructures socio-collectives.

Les domaines d'investissements éligibles sur les ressources de la 2^{ème} phase du programme sont :

- Construction d'infrastructures sociales (eau potable, classes primaires et secondaires) ;
- Crédit d'infrastructures marchandes qui pourraient contribuer à l'accroissement des revenus des communes (abattoirs, séchoirs, parcs de vaccination, marchés et gares routières) ;
- Aménagement des ressources naturelles pouvant avoir une influence positive sur la production (mares, koris et micro barrages).

A partir de la 3^{ème} phase, seule les infrastructures sociales (hydraulique et construction de classes) sont éligibles au financement du FSIL.

¹⁰ Voir FSIL Maradi, proposition de crédit phase intermédiaire 2010-2011

2.2 LES PAGL, UNE CONCEPTION ET UNE EXECUTION SPECIFIQUES A CHAQUE DEPARTEMENT

Les PAGL Gaya et Maradi interviennent dans le même champ : la gouvernance locale et la participation citoyenne. A Gaya, à partir de mars 2006 et la clôture du PADEL, la DDC a mis à profit les différentes sessions du FSIL et des ateliers spécifiques pour discuter avec les acteurs communautaires et communaux autour des contours que prendrait le Programme. A Maradi, l'ONG Karkara, en relation avec la SNV Niger, a reçu en avril 2006 un mandat de la DDC pour concevoir le Programme dans le département de Guidan Roumdji.

Les deux processus ont conduit à l'élaboration de propositions de crédits par la DDC avec une finalité, des objectifs et des résultats relativement identiques pour les PAGL Gaya et Maradi (cf. tableau 2, page suivante).

A Gaya, mandat a été donné à l'ONG

CAO de conduire le PAGL. Le programme a démarré en juillet 2008 avec une seule composante (ou volet) confié au Centre Afrika Obota (appui à la gestion citoyenne de la commune). La deuxième composante -appui à la délivrance des services communaux- a été mandatée au CAO en fin 2009. La DDC a gardé la gestion de la composante 3 (capitalisation et démultiplication des leçons apprises). A Maradi, l'ONG Karkara devait assurer la mise en œuvre opérationnelle à partir d'une équipe complète installée à Guidan Roumdji. La SNV devait contribuer "(...) par des moyens propres" en apportant son "expertise en matière d'appui conseil". Elle devait aussi assurer "la coordination et la consolidation de la gestion administrative et financière". SNV et Karkara devaient installer conjointement une cellule de programme à Guidan Roumdji.

Mais des discussions ultérieures avec la DDC ont abouti à "l'ouverture" du Programme dans le sens où la SNV participait à l'exécution directe au même titre que Karkara. La mise en œuvre a été répartie de la façon suivante : la SNV est en charge des résultats 4, 6 et 7 (dans les cinq communes de Guidan Roumdji). Karkara s'occupe des résultats 3 et 5 dans les cinq communes de Guidan Roumdji, et des résultats 3, 4, 5, 6 et 7 dans les quatre communes de Dakoro à partir de fin 2008. La DDC prend en charge les résultats 8 et 9 portés sur la capitalisation et le dialogue politique à différents niveaux.

Le PAGL est sensé capitaliser toute l'expérience accumulée en matière de développement local et concevoir une démarche similaire dans l'accompagnement des communes. Le Programme met aussi un accent relativement important sur l'information des citoyens et l'émergence de cadres de concertation réunissant les élus communaux et les citoyens. La mission garde toutefois l'impression que le travail d'accompagnement des communes et de renforcement de leurs capacités sur des aspects spécifiques, n'a pas été appréhendé ni réalisé ou approfondi de la même façon selon les zones géographiques (Gaya, Guidan Roumdji et Dakoro) et surtout selon les opérateurs en charge de les mettre en œuvre.

Globalement, l'intervention du PAGL ne se fait pas au même rythme. Le souci de souplesse, dicté par les contextes spécifiques et le profil des opérateurs, est compréhensible, mais le risque est grand que le Programme général PAGL avance à un rythme inégal selon les départements, et selon le niveau de réalisation des résultats (dépendamment de l'opérateur qui les prend en charge). Les Programmes ont les mêmes principes d'action (voir tableau 2). Même si on admet que les contextes sont différents, il était logique d'envisager des actions systématiques d'échanges d'expériences, d'informations et de capitalisation à l'intérieur d'une même région, et de façon transversale d'une région à l'autre. Dans les faits, les PAGL Gaya et Maradi demeurent non connectés.

A Maradi, le FSIL joue le rôle de coordonnateur fonctionnel et formel du portefeuille de la DDC dans la région. Des réunions mensuelles sont organisées entre les différents opérateurs et le FSIL, suite à quoi des avancées certaines en termes de partages d'informations (et d'outils) et de moyens logistiques ont été réalisées. Mais globalement, il n'y a pas d'impacts profonds ni de réflexions sur les stratégies et un partage systématique d'expériences/leçons du terrain.

Encadré 10, stratégie et principe d'action des PAGL¹¹

"L'hypothèse est que l'état actuel de la décentralisation représente un laboratoire de citoyenneté (définie comme la capacité d'un individu à exercer de manière informée, pleinement et activement ses droits et devoirs de citoyen). La décentralisation permet aux interventions de la DDC d'induire une spirale vertueuse, en rupture avec les pratiques observées au niveau central.

La commune, c'est avant tout ses citoyens, et non pas seulement ses organes élus. Tous ceux qui font et sont la commune ont chacun des droits et des devoirs et se meuvent dans un champ complexe de rapports de force. Pour que la commune vive et serve tous les citoyens -donc aussi et avant tout les pauvres et les sans voix, les femmes, les jeunes- il s'agit de faire en sorte que les arbitrages et modes de prises de décisions soient transparents et efficaces".

¹¹ Extrait des documents de programmes PAGL Gaya et PAGL Maradi.

La coordination est plus opérationnelle que stratégique : (i) chaque opérateur garde ses modes de faire, (ii) contractuellement, chaque opérateur est lié à la DDC, (iii) il n'y a pas de contraintes particulières liées à la coordination à Maradi, (iv) il n'y a pas de capitalisation qui amène éventuellement à des réajustements des différentes interventions.

La DDC qui devrait normalement prendre en charge les questions liées à la capitalisation et au dialogue politique ne s'est pas encore investie dans ce travail. Un coordonnateur du programme a été recruté au démarrage pour assurer ce travail de capitalisation et de mise en cohérence. Mais son départ au cours de l'année 2008 n'a pas facilité les choses. En outre, le fait que les PAGL soient relativement récents, et surtout la situation politique nationale tendue de l'année 2009 expliquent également ce faible investissement de la Coopération suisse sur une question qui ne semblait plus à l'ordre du jour dans l'agenda des acteurs politiques et des décideurs nationaux.

Tableau 2, finalités, objectifs et résultats des deux PAGL selon leurs propositions de crédit

PAGL Gaya	PAGL Maradi
Finalité	
Contribuer à l'amélioration du bien être des femmes et des hommes en facilitant la création et la mise en œuvre des conditions d'un développement local harmonieux et équitable au sein des différentes communautés et communes du Département de Gaya	Contribuer au développement de l'Etat Local institutionnalisant une bonne gouvernance citoyenne, redevable ainsi qu'équitable, pour un mieux être de la population au Niger et plus particulièrement les groupes et couches sociales défavorisées
Objectifs	
Les communes du département de Gaya assurent la maîtrise d'ouvrage de manière pertinente et redevable, œuvrent pour l'atteinte de services de qualité et favorisent l'émergence d'une conscience citoyenne qui permet une participation équitable des différents acteurs et actrices à la construction communale	Les institutions Communales dans la région de Maradi (Guidan Roumdji et Dakoro) créent un cadre permettant le bien être des citoyennes et des citoyens les plus défavorisé (e)s
Volets ou composantes	
Le dispositif de gestion et de pilotage du programme est fonctionnel	Les communes sont installées et collaborent avec la DDC
Les communes délivrent des services de qualité aux citoyens	Les communes délivrent des services de qualité aux citoyens
Les communes accroissent leurs ressources internes (auto-financement) à travers une meilleure participation des citoyens (nes)	Les communes accroissent leurs ressources internes (auto-financement) à travers une meilleure participation des citoyens (nes)
La DDC capitalise les expériences de terrain et initie un dialogue national sur les politiques de modernisation de l'Etat	La DDC capitalise les expériences de terrain et initie un dialogue national sur les politiques de modernisation de l'Etat
Résultats attendus	
Résultat 1 : Appui à la gestion citoyenne de la commune	Résultat 1 : les citoyens et les citoyennes maîtrisent tout le fonctionnement et les enjeux de leur commune
Résultat 2 : Appui à la délivrance des services communaux	Résultat 2 : tous les citoyens et citoyennes ont un accès égal aux informations clés de la commune
Résultat 3 : Gestion et administration du programme	Résultat 3 : Dans 10 communes des départements de Dakoro et Guidan Roumdji les organes municipaux collaborent et contractualisent avec les organisations de la société civile locale en tant qu'interlocuteurs compétents et prioritaires
	Résultat 4 : les organes municipaux de 10 communes des départements de Guidan Roumdji et Dakoro sont fonctionnels et assurent la coordination du développement local de manière transparente et redevable et compétente
	Résultat 5 : Dans 10 communes la maîtrise d'ouvrage communale a permis la fourniture de services de base de qualité accessibles à toutes et à tous
	Résultat 6 : les ressources financières endogènes de 10 communes sont mobilisées de façon optimale et affectées selon les principes d'équité et d'efficacité
	Résultat 7 : les organes déconcentrés de l'Etat et les communes, ainsi que les communes entre elles, interagissent et collaborent de manière efficace et transparente dans un esprit de redevabilité
	Résultat 8 : les parties prenantes au programme participent activement à l'échange des expériences sur la constitution de l'Etat local
	Résultat 9 : appui aux parties prenantes, études et consultations

2.3 UNE INTERVENTION HYBRIDE, ENTRE EXECUTION EN REGIE ET MANDAT DONNE AUX OPERATEURS

Les projets FSIL sont exécutés en régie par le Bureau de Coopération de Niamey (BUCO). Le personnel est recruté et relève entièrement du BUCO. L'exécution en régie à travers des équipes de projet a été progressivement abandonnée par la DDC à partir de 2005. Depuis tous les Programmes sont confiés à des mandataires ou des opérateurs qui ont une certaine responsabilité pour la conception technique, la planification, l'exécution et le suivi. Ils rendent régulièrement compte à la DDC sous forme de rapports périodiques. Ils sont annuellement audités pour vérifier la conformité des dépenses qu'ils engagent.

Le FSIL n'a donc pas suivi le mouvement de contractualisation avec des opérateurs ONG. La DDC estime que les coûts de gestion d'un mandat seraient trop élevés au vu du financement disponible. Par ailleurs, les réflexions relatives à la possibilité d'évoluer vers des mécanismes de financement intégrés au niveau national comme par exemple l'ANFICT a amené la DDC à adopter une position attentiste en "attendant de voir".

Tel n'est pas le cas des PAGL confiés à trois opérateurs, tous trois ONG : CAO à Gaya, SNV à Guidan Roumdji, et Karkara à Guidan Roumdji et Dakoro. Les trois opérateurs n'ont pas été recrutés suite à une procédure ouverte d'appel d'offres, mais plutôt à travers un mécanisme de gré à gré. Aussi bien à Gaya qu'à Guidan Roumdji et Dakoro, le choix final sur le dispositif de mise en œuvre n'a pas respecté la planification initiale. A Gaya, le programme devait être exécuté par un consortium d'ONG, mais finalement le BUCO a saisi l'opportunité de la présence du CAO pour mettre en œuvre le Programme. L'ONG CAO avait accumulé une certaine expérience dans l'information des citoyens, la communication et le renforcement de la base de connaissances des citoyens en vue de la promotion de l'Etat de droit (exécution du PREDEC entre 2003 et 2006, et du projet d'appui à la sécurité juridique et à la gestion pacifique des conflits entre 2007 et 2009). L'ONG CAO présentait l'avantage de connaître le terrain, d'avoir travaillé avec la plupart des acteurs concernés par le PAGL et d'avoir un dispositif organisationnel sur place. Par opportunité et de façon pratique, la DDC a donc confié à l'ONG la mise en œuvre du PAGL dans le département de Gaya.

A Maradi, le choix final a été de confier à la SNV l'appui aux communes dans Guidan Roumdji, Karkara s'occupant de l'accompagnement des communautés, et des deux aspects dans le département de Dakoro.

L'expérience et le savoir-faire spécifique des trois opérateurs sont très inégaux en rapport à l'appui aux entités décentralisées. SNV peut mettre en avant une expertise indéniable dans ce domaine, elle s'est engagée dans le renforcement des capacités des élus communaux (formations diverses, coaching,...) depuis plusieurs années et ce, dans quatre régions : Maradi, Niamey, Tahoua, Zinder. Elle a acquis une connaissance des réalités de plusieurs communes, et a développé en conséquence des outils liés au processus d'accompagnement. Même si depuis deux ans, la décentralisation n'est plus un secteur d'intervention mais plutôt une thématique transversale pour la SNV, l'organisation dispose des atouts nécessaires pour exécuter le PAGL selon des normes minima de qualité. Aux dire des principaux interlocuteurs que la mission a rencontrés, la SNV est réputée pour fournir les appuis les plus consistants et les plus cohérents avec les besoins des communes de Guidan Roumdji. Son approche participative, d'écoute active et de partenariat réel est généralement appréciée.

L'ONG CAO à Gaya et Karkara à Dakoro, ont certes travaillé sur le renforcement des capacités des acteurs communaux, mais elles ont davantage œuvré dans le travail d'information, d'éducation et de communication en direction des citoyens tout comme de mise en relation à travers la création de cadres de concertation multi-acteurs. L'ONG Karkara a en outre apporté des appuis pour aider les groupes communautaires à concevoir leurs dossiers de projets qui sont soumis au financement du FSIL. C'est généralement dans l'interaction avec les groupes de citoyens, les acteurs de la société civile à la base, et leur mise en relation avec les décideurs, que Karkara et CAO ont construit leur expertise spécifique. L'ONG Karkara a conduit des expériences similaires (pré-décentralisation) dans plusieurs zones du Niger (Diffa, Tillabéry, Mayayi et Filingué) en effectuant un travail de proximité avec plusieurs structures locales de gestion, des commissions paritaires, des organes de prise de décision au niveau local.

L'ONG CAO a valorisé son expérience du PREDEC -clubs d'écoute, animations radios, débats thématiques,...- pour prendre en charge les activités liées à la gestion citoyenne des communes, et renforcer la compréhension par les citoyens de leurs rôles au sein des entités décentralisées. Ce sont des actions dans lesquelles CAO a démontré de grandes qualités et a obtenu des résultats satisfaisants par le passé. Mais on ne peut pas en dire autant en ce qui concerne l'appui direct aux communes.

Il est cohérent de penser que les opérateurs ont été utilisés pour leurs différents avantages comparatifs : niveau communal pour SNV, et niveau infra communal -citoyens et acteurs communautaires- pour Karkara et CAO. Mais dans ce cas, la logique aurait dû être poussée jusqu'au bout en confiant les activités centrées sur les communes soit à la SNV, soit à d'autres opérateurs ayant une bonne expérience dans le domaine.

Et surtout, il aurait fallu créer les bases d'une vraie approche programme en créant les conditions pour que les volets, composantes ou niveaux d'intervention se rencontrent dans le cadre de réflexions sur les synergies existantes et potentielles, la pertinence des actions, tirer les enseignements stratégiques -changements réels envisagés versus moyens utilisés- et envisager en conséquence des ajustements appropriés. Mais il a été souligné plus haut, qu'un tel cadre de coordination, de réflexions et de revue stratégique du Programme n'existe pas réellement. Ni le BUCO Niamey qui devait être le maître d'œuvre du processus de capitalisation, ni le FSIL qui passe pour être le coordonnateur du Programme à Maradi, n'ont pu jouer ce rôle.

2.4 EXECUTION-SUIVI, QUESTIONNEMENT SUR LA QUALITE DU SERVICE ET LE RESPECT DE LA MAITRISE D'OUVRAGE

2.4.1 En relation avec le PAGL

Les contrats entre le BUCO Niamey et les opérateurs sont signés pour maximum une année. Chaque année il faut reprendre la procédure de négociation. Cette prudence a été imposée par le BUCO pour mieux contrôler l'utilisation des fonds octroyés (un audit annuel est commandité) et avoir une traçabilité des dépenses année par année. Cette procédure est sans doute efficace pour assurer une rigueur dans la gestion financière, mais elle est tout aussi préjudiciable à la cohérence globale du Programme. Les activités engagées ne le sont pas (normalement !) sur une échéance annuelle. Les processus sont longs et nécessitent un suivi régulier. Les équipes des opérateurs ont besoin de travailler dans la continuité sans avoir à attendre le nouveau contrat,...

Des discussions avec les opérateurs, il ressort que les négociations sur le montage définitif du Programme et les contrats ont pris quatre à cinq mois avant son démarrage effectif. Puis annuellement, les renégociations sur les nouveaux contrats peuvent durer deux mois. Globalement sur une année, il faut compter 9 à 10 mois de travail effectif. Outre les préjudices dans la cohérence et la continuité du Programme, cette procédure risque de compromettre fortement l'engagement et la motivation des opérateurs. Au lieu de se mettre résolument dans un esprit d'appropriation (ownership) et de démultiplier les effets du PAGL dans le cadre de leur propre portefeuille d'activités, les opérateurs auraient plutôt tendance à se comporter comme des prestataires de services. L'engagement prend fin quand le service est livré, et il n'y aurait aucune autre obligation ni intérêt pour un éventuel suivi -ou approfondissement- post contrat. Le BUCO de Niamey apporte des appuis à distance aux équipes de terrain sous forme de notes ou d'échanges mail. Celles-ci apprécient la bonne proactivité du BUCO qui répond dans les délais à des requêtes multiformes et qui prend le plus souvent des décisions rapides.

Les appuis du BUCO se font également sous forme de missions organisées par les Chargés de programme. Ces missions "nombreuses en première année", sont devenues plus rares en deuxième année, pour s'arrêter complètement en troisième année où il n'y a eu aucune visite. Chaque mission dure en moyenne trois à cinq jours pour visiter tous les programmes et tous les partenaires. Cela pourrait sembler insuffisant pour que la DDC engage véritablement des discussions de fonds avec les opérateurs sur la pertinence des approches, la qualité des appuis apportés aux groupes locaux, les questionnements quant aux premiers changements induits dans l'accompagnement des collectivités, ou au contraire les écarts par rapport à la situation du terrain,... Pourtant les opérateurs avaient des sujets de discussions/des questionnements sur la thématique décentralisation, et semblaient disposés à discuter de l'approche de façon générale. Ils sont dans la demande d'un tel engagement de la DDC, au-delà de leur mandat et dans le cadre plus général du fonctionnement des communes et de leurs relations avec les citoyens.

Des visites et des discussions plus approfondies de la DDC avec les principaux acteurs auraient également été l'occasion de vérifier la qualité du travail effectué par les opérateurs. Le mandat signifie qu'on responsabilise un opérateur sur pratiquement tout le cycle de projet, mais il implique aussi que le mandant -en l'occurrence la DDC- se donne les moyens de contrôler que tout se passe bien, et ce conformément aux TdR. La qualité des processus, le respect de l'orientation stratégique du Programme, la participation réelle des acteurs communaux (et non pas leur implication) sont des éléments clés qui auraient mérités une plus grande attention de la DDC. Dans un Programme dont l'ambition est de promouvoir l'émergence de communes fortes et responsables pour exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage, il est important de s'assurer que tous les opérateurs jouent le jeu et mettent les communes au centre de leur travail : information transparente et systématique, relations courtoises, respect dû à des autorités élues, concertation permanente,...

D'un autre côté, la maîtrise d'ouvrage communale implique aussi que les communes disposent de la bonne information relative au mandat des opérateurs : quel est le contenu de leurs TdR ? Quelles sont leurs obligations contractuelles vis-à-vis de la DDC, et surtout vis-à-vis des communes ? En ne considérant pas les autorités communales comme des acteurs auxquels les opérateurs devaient rendre compte, la DDC a manqué une formidable occasion de mettre en place un contrôle de qualité de proximité. La redevabilité des opérateurs auraient dû être étendue aux autorités communales, responsables du développement sur les territoires où les services des opérateurs sont fournis.

Tableau 3, contrats signés par les opérateurs dans le cadre de la mise en œuvre du PAGL

Nbre contrats	période	Montant (CFA)	Objet
CAO			
1	Juillet 2008 à août 2009	55.772.000	Mise en œuvre du volet appui à la gestion citoyenne de la commune
2	Septembre à décembre 2009	35.931.000	Mise en œuvre du volet appui à la gestion citoyenne de la commune et du volet appui à la délivrance des services communaux de qualité
3	Janvier à décembre 2010	163.500.000	Mise en œuvre du volet appui à la gestion citoyenne de la commune et du volet appui à la délivrance des services communaux de qualité
SNV			
1	Septembre 2007 à septembre 2008	110.345.000 (dont contribution de la SNV de 16.820.000)	Mise en œuvre du volet appui aux communes du PAGL dans le département de Guidan Roumdji
Avenant	Novembre 2007		Idem
2	Novembre 2008 à décembre 2009	105.028.000 (dont contribution de la SNV de 25.445.000)	Idem
3	Janvier 2010 à décembre 2010	89.000.000	Idem
Karkara			
1	Novembre 2007 à octobre 2008	76.252.000	Mise en œuvre du volet appui aux structures infra communales du PAGL dans le département de Guidan Roumdji
Avenant	Novembre à décembre 2008	14.679.000	Idem
2	Janvier à décembre 2009	123.282.376	Mise en œuvre du volet appui aux structures infra communales du PAGL dans les départements de Guidan Roumdji et de Dakoro
3	Janvier à décembre 2010	98.436.000	Idem

2.4.2 En relation avec les FSIL

Dès la mise en place des projets FSIL, la DDC gardait à l'esprit un ancrage communal des circuits d'identification des projets, de décision sur les projets à financer, de gestion des infrastructures, voire de gestion des flux de financement. Ceci a été précisé un peu plus lors de la conception de la 3^{ème} phase des projets FSIL en juillet 2007. L'idée que les FSIL évoluent vers des mécanismes de financement intégrés au sein des communes était évoquée et envisagée. Tout l'argumentaire des documents de base des projets renvoie à la notion de maîtrise d'ouvrage communale qui semble inéluctable, et qui va de soi au vu de l'évolution du contexte national.

Aujourd'hui, à différents niveaux des processus de décision, d'ordonnancement des travaux et des dépenses, aussi de contrôle, les FSIL engagent des procédures qui ne sont pas toujours comprises (ni acceptées ?) par les acteurs locaux (communaux, départementaux et régionaux). Apparemment il n'y a pas de communication avec le projet pour clarifier les modes de faire :

- Les autorités communales saluent la transparence des processus de sélection des projets, d'attribution des financements et de recrutement des entrepreneurs. Mais ils regrettent de ne pas disposer, en temps opportun, de l'information sur les enveloppes annuelles des investissements. Il est difficile d'effectuer une sélection rigoureuse et d'avoir une certaine crédibilité vis-à-vis des populations de la commune si les autorités ne peuvent connaître à l'avance le niveau de financement prévu.

Le maire préside le comité d'attribution des marchés, mais il ne signe pas le contrat avec les entreprises retenues. De ce fait, il n'y a pas d'obligation contractuelle entre ces derniers et la commune. Les possibilités d'action, de suivi-contrôle, et finalement de "coercition" des maires en sont d'autant plus réduites. Il existe des fonds prévus pour des missions périodiques des autorités communales sur les sites des travaux. Mais quelle serait la motivation de suivre des travaux alors que le maire se sent invité, et que son rôle normal de maître d'ouvrage ne lui est pas reconnu ?

- L'élaboration des DAO pour l'exécution des travaux est réalisée par des bureaux d'études. C'est le projet qui conduit le processus, non les communes. L'argument est qu'elles ne disposent pas de la technicité et des savoir-faire nécessaires. Mais pourquoi ne pas leur donner l'opportunité de contractualiser avec les bureaux d'études, avec un appui technique des STD ?

Ce faisant, les communes se retrouveraient au centre du processus : elles passeraient la commande, elles approuveraient le produit présenté (avec l'assistance de techniciens avertis), elles mettraient en œuvre tout le processus de passation de marchés et de contrôle. Avec en finalité des entreprises et des bureaux d'études qui leur rendraient compte.

- Les modes de gestion des infrastructures hydrauliques sont variés et loin de répondre au principe de maîtrise d'ouvrage communale que tout le monde admet, mais qui n'est pas mis en œuvre. Les mini-AEP sont dans le champ des prérogatives communales et leur mode de gestion relève d'une décision prise par le Conseil Communal. Mais

Le FSIL a conduit un test portant sur le financement d'un bloc maternité en transférant les fonds nécessaires à la commune de Chadakori qui devait prendre en charge tout le projet de bout en bout.

Mais le test n'aurait pas été concluant en raison des défauts de justification des dépenses par la commune (pièces non conformes, retard dans la production des pièces,...).

Suite à cela, le FSIL s'est conforté dans sa position de contrôler toutes les ressources et de continuer d'intervenir selon une approche projet DDC. Mais connaissant les risques au départ et le potentiel limité de la commune de Chadakori en ressources humaines, dans quelle mesure le FSIL a-t-il pris les dispositions adéquates pour accompagner l'expérience et créer les conditions de son succès ?

dans les faits, plusieurs situations sont observées : des comités de gestion communautaires gèrent les infrastructures sous mandat des Associations des Usagers de l'Eau (AUE) en attendant qu'un déléguétaire privé soit recruté. Le DAO pour le recrutement du déléguétaire privé est élaboré par la DRH, qui vend les dossiers et effectue le recrutement en impliquant les communes. Ces dernières ne signent pas le contrat du déléguétaire privé,... Sous l'argument qu'elles ne disposent pas des savoir-faire nécessaires, les communes sont écartées d'un processus important participant de la maîtrise d'ouvrage communale. Quand vont-elles acquérir ces fameux savoir-faire si leurs partenaires les plus directs (FSIL, PAGL) n'inscrivent pas dans leur agenda de véritablement créer les conditions suffisantes et nécessaires pour que cela arrive ?

- Au niveau régional, la DRH est responsable de la qualité des ouvrages réalisés sur son territoire. Elle n'est cependant pas informée du travail qu'effectuent les bureaux d'études retenus pour le contrôle des travaux. Les rapports ne lui sont pas transmis pour contre-expertise et validation des différentes phases du chantier. Un contrôle de qualité fourni par un bureau d'études ne dispense certainement pas de se passer de la supervision officielle de la DRH qui représente l'autorité publique et qui en finalité, devra décider si l'ouvrage peut être réceptionné ou non. Il est important que le FSIL pense à des mécanismes d'information systématique de la DRH et d'une certaine reddition des comptes par les bureaux d'études.

Globalement la maîtrise d'ouvrage communale se construit avec la prise en charge des processus dans leur intégralité, par les autorités communales. Elles disposent de compétences techniques (STD) qu'elles peuvent mobiliser aux niveaux départemental et régional. Cette assistance technique des STD renvoie à une obligation de reddition de comptes par les prestataires privés au moins à deux niveaux : (i) au niveau technique vis-à-vis des STD qui donneraient leur cachet officiel quant à la qualité des travaux et (ii) au niveau politique vis-à-vis des maires qui sanctionneraient les prestations en ordonnant les paiements subséquents.

Les projets FSIL sont encore loin de respecter ce schéma.

2.5 COHERENCE ET COORDINATION AVEC LES PRIORITES ET LES STRATEGIES NATIONALES, DE TIMIDES AVANCEES

La mise en cohérence avec les priorités et les stratégies nationales est prise en charge par le BUCO qui assure l'interface entre les Programmes sur le terrain. La logique mise en avant dans la conception des Programmes est que les enseignements tirés du terrain nourrissent la réflexion au sein de la Coopération suisse qui répercute ensuite les idées majeures au sein des cadres de concertation auxquels elle participe au niveau national. En ce qui concerne le PAGL, l'analyse précédente a montré que le BUCO n'a pas effectué une capitalisation formelle. Les mutations majeures enregistrées dans l'environnement politique nigérian à partir de fin 2008 ont annihilé plusieurs réflexions et initiatives d'envergure nationale, et principalement les actions prévues pour accélérer la réforme administrative et enracer le processus de décentralisation de manière plus consistante.

Compte tenu de cela, les PAGL (et les FSIL également) ont plus travaillé à créer des synergies et concertations au niveau local (régional et/ou départemental). Ils ont développé des relations d'échanges avec d'autres projets/programmes mis en œuvre dans leurs zones d'intervention respectives. Mais ces efforts de mise en cohérence ne concernent pas, encore une fois, le fonds des interventions. Il s'agit plutôt de relations fonctionnelles centrées sur le partage d'informations, pour, quand c'est possible, éviter de faire les mêmes choses aux mêmes endroits. Parfois, les échanges concernent aussi un partage d'outils méthodologiques et des discussions sur les approches utilisées, voire même des discussions sur la possibilité de mener des activités conjointes et complémentaires.

Encadré 12, les synergies entre acteurs d'appui au sein du département de Gaya

Dans le département de Gaya, CAO mentionne les relations de synergie ci-après avec d'autres organisations intervenant sur la scène locale :

- Participation et contribution du PAMED (Projet d'Appui à la Mise en place des Entités Décentralisées - financement Coopération Technique Belge) à la formation sur la comptabilité budgétaire des communes ;
- Partage d'informations avec le Programme Moyen Niger 1 (Exécuté par la Wild Wife Fundation en collaboration avec la Coopération Suisse), le Programme d'Actions Communautaires (financement Banque Mondiale), le PAMED et le comité technique départemental, dans le cadre de la mise à jour des Plans de Développement Communaux ;
- Rencontres d'échanges avec le FSIL, le CET-Chérif pour réfléchir autour de la prise en compte par le PAGL au cours de l'année 2010, d'actions concrètes de mobilisation des ressources fiscales par les communes. Aussi de la mobilisation des élues, des citoyens et des organisations communautaires autour de la préservation et la gestion durable des biens collectifs (écoles, centres de soins et points d'eau modernes) ;
- Mise en place d'un cadre de concertation départemental entre les différents intervenants.

Mais globalement, il n'y a pas de capitalisation orientée vers des questionnements profonds sur les programmes et sur les possibilités d'influencer les réflexions/initiatives menées au niveau national.

A Maradi, le FSIL entretient des liens de complémentarité avec les projets IRDAR¹² et PMAEPS¹³. Certains dossiers de projets recalés par les comités d'attribution du FSIL sont reversés pour financement du PMAEPS. Quant au projet IRDAR, il a été très actif dans les réflexions et les processus visant à créer un cadre régional de concertation des intervenants dans le secteur rural. Il était prêt à mettre à contribution une assistance technique pour institutionnaliser le cadre avant sa fermeture prématurée en fin 2009.

Dans le secteur hydraulique, la Commission Régionale de l'Eau et de l'Assainissement (CREA)¹⁴ de Maradi a réussi un plaidoyer auprès du Ministère de l'Hydraulique courant juillet 2009, en demandant et en obtenant que la procédure de sélection des délégataires en charge de la gestion des mini-AEP soit conduite au niveau régional. Les textes en vigueur ne font pas explicitement mention de la responsabilité du niveau régional pour ce recrutement. Par extension, même les communes, au titre des nouveaux textes en préparation, peuvent choisir leurs délégataires. Le cadre régional existe de même qu'une volonté formelle des autorités régionales de reconnaître aux communes cette compétence.

Le projet FSIL bénéficie d'une opportunité intéressante qu'il devrait exploiter pour réaliser son ambition affichée de promouvoir la maîtrise d'ouvrage communale.

2.6 DES IMPACTS CERTAINS MAIS PEU AISÉS A MESURER

Les Programmes n'ont généralement pas de situation de référence précise, avec des indicateurs identifiés pour rendre compte des progrès réalisés. Comme la revue n'a pas été exhaustive et qu'il n'y a pas eu de mission de terrain pour entamer des discussions approfondies avec les populations au-delà de leurs élus et de certains personnels des communes, il n'est pas possible de rapporter les impressions des populations (indices de satisfaction). Pour combler cet aspect lié à la durée restreinte de la mission et au recadrage opéré à son démarrage, la mission a exploité principalement les rapports élaborés par les opérateurs tout comme les documents de capitalisation produits en interne par le BUCO.

Par ailleurs, les PAGL sont relativement récents soit moins de trois années d'intervention effective. Les processus viennent donc de démarrer. Il est difficile de considérer qu'ils ont déjà enregistré des impacts ou suscité des changements en profondeur. On peut toutefois essayer d'estimer aujourd'hui, le potentiel de changement induit par les PAGL, voire à la limite, les effets ou les changements dans les systèmes et services qu'ils ont contribué à faire émerger dans les communes.

¹² Initiative pour la Réhabilitation et le Développement des Activités Rurales (financement FIDA)

¹³ Programme de Mini-adduction d'Eau Potable par le Système Photovoltaïque (financement UE)

¹⁴ Commission Régionale de l'Eau et de l'Assainissement, présidée par le Gouverneur et comprenant les Préfets, les représentants des services techniques, les Maires

A l'opposé, les projets FSIL disposent d'un recul plus important. Des données existent sur les conditions cadres (taux d'équipements aux niveaux régional, ou départemental, rarement communal). Il est donc possible d'apprécier dans quelle mesure les FSIL ont contribué à changer les conditions de vie des populations à travers le renforcement des infrastructures socio-économiques.

Pour les projets FSIL et les PAGL, il sera question d'hypothèses d'impacts pour bien montrer que les Programmes de la DDC apportent leur contribution dans le cadre d'autres efforts accomplis par ailleurs. Cette contribution est plus ou moins importante selon les communes, les activités réalisées, les infrastructures financées.

2.6.1 Hypothèses d'impacts des FSIL

Compte tenu des préalables ci-dessus énoncés et en regard des informations collectées dans les rapports d'exécution du FSIL, il peut être énoncé :

- Financement des collectivités : les fonds FSIL représentent la seule opportunité de financement pour la plupart des communes de Guidan Roumdji (Sae Saboua, Chadakori et Guidan Sori) et de toutes les communes de Dakoro. Aussi tenus soient-ils, les financements du FSIL représentent donc, année après année, une source importante d'investissement pour ces communes. Par exemple au cours de l'année 2007, le budget réalisé par la commune de Sae Saboua était de 11.231.616 CFA, pendant que le FSIL y effectuait des investissements d'un montant de 49.996.031 CFA.
- Plus qu'une situation d'opportunités, les maires estiment que l'offre de financement du FSIL répond aux préoccupations réelles de leurs administrés dans les domaines centraux que sont l'hydraulique, l'éducation et la santé :
 - Entre 2007 et 2009 (troisième phase du FSIL à Maradi), le taux de couverture en eau du département de Guidan Roumdji en Points d'Eau Modernes (PEM) est passé de 61 % à 91 %. Environ 45.000 personnes ont eu un meilleur accès à une eau de qualité acceptable et/ou potable ;
 - Dans le département de Guidan Roumdji, la proportion des classes en matériaux définitifs est passée de 40 % en 2007 à 36 % en 2009. Ce ratio en baisse ne doit néanmoins pas occulter que plus de 4.000 élèves et une centaine d'enseignants ont pu accéder à de meilleures conditions d'études et de travail suite aux investissements réalisés sur fonds FSIL ;
 - La construction des classes en terre stabilisée représente une opportunité de revenus pour les populations des villages concernés qui vendent leur force de travail sur les chantiers. En 2009, près de 16.065.000 CFA ont été injectés dans sept villages (en moyenne 2.295.000 CFA par village).
- Il est vrai que l'évolution des taux de couverture hydraulique et de classes en matériaux durables n'est pas imputable au seul financement FSIL. De gros programmes comme IRDAR, le PAC, le programme conjoint multisectoriel du PNUD réalisent également des infrastructures au profit des départements de Guidan Roumdji et Dakoro. Mais le processus de sélection et d'attribution des projets destinés au financement FSIL comporte un critère important lié à l'acuité du besoin : on réalise l'infrastructure là où elle n'existe pas et où les populations en ont le plus besoin. Le FSIL permet une redistribution relativement plus équitable des infrastructures. A la limite, on pourrait schématiser en disant que le FSIL va là où les autres ne vont pas.

Encadré 13, extrait du rapport de fin de phase intermédiaire (mars 2010)

(...) "Le FSIL, grâce à un processus de priorisation mettant l'accent sur l'acuité des besoins, contribue à l'amélioration de la qualité de la couverture. Ce qui a permis à certaines catégories de populations en général défavorisées par les méthodes usuelles d'attribution des points d'eau (campements d'agropasteurs, hameaux ou quartiers n'ayant pas le statut de village administratif) de disposer de leur 1^{er} puits. Certaines de ces populations parcouraient jusqu'à sept km, pour accéder à un point d'eau ou consommaient des eaux de mares".

- La proportion des classes en matériaux définitifs a baissé suite au nombre de classes en matériaux provisoires plus important en 2009 qu'en 2007. En effet, une politique volontariste de scolarisation au niveau national est en œuvre depuis le début des années 2000. L'objectif est d'accroître le taux de scolarisation de façon significative (plus de 80 % escomptés à la fin de la mise en œuvre du PDDE). Les classes en paillotte constituent donc la seule alternative réaliste pour abriter le flux d'élèves qui arrivent chaque année dans les écoles.
- D'autres indicateurs qualitatifs sont mis en avant par le projet FSIL pour montrer comment la présence d'un PEM influence positivement la vie des gens, particulièrement celle des femmes en charge de la corvée quelles que soient les conditions dans lesquelles cela se passe. Le puits moderne réalisé dans le voisinage immédiat allège considérablement leurs charges de travail.
- En outre, la réalisation de puits pastoraux et l'adoption de règles d'usage équitables et inclusives seraient des facteurs permettant de prévenir les conflits autour des points d'eau modernes.

Au-delà de l'accroissement des services aux usagers, le FSIL a aussi des succès à revendiquer en matière de dissémination de ses pratiques :

- Le processus FSIL a inspiré d'autres acteurs locaux et organisations/projets dans la façon dont ils mettent en œuvre leurs propres activités. Des exemples sont cités par le FSIL où des éléments de son mécanisme participatif d'octroi des financements ont été adoptés. Ce sont des impacts inattendus dans la mesure où le montage et le fonctionnement du projet FSIL sont en question et que des réflexions sont faites pour renforcer son impact sur la scène locale de développement :
 - La commune de Guidan Roumdji s'est appropriée le processus de priorisation, de planification participative pour élaborer son budget annuel, et même de restitution du niveau d'exécution du budget à la fin de l'exercice ;
 - Le processus de passation des marchés a été repris par le PMAEPS pour recruter les délégataires chargés de la gestion des mini-AEP ;
 - Le projet TMN (Taimko Masu Nema) financé par l'Agence Française de Développement dans la Communauté Urbaine de Maradi, a adopté le processus de priorisation des investissements et d'attribution des marchés ;
 - La technique de construction en terre stabilisée a fait des émules et a été reprise dans la commune de Sae Saboua sur un financement qui n'est pas celui du FSIL.

Ces différents éléments sont donc significatifs si on se réfère à l'accroissement de l'offre de services aux usagers.

2.6.2 Hypothèses d'impacts des PAGL

En raison de la relative nouveauté des PAGL et de l'absence de recul pour réellement apprécier les impacts, on s'est intéressé à analyser la qualité des processus dans lesquels le programme a engagé les acteurs locaux. Ces processus visent trois grands volets (ou axes d'intervention) :

- Le renforcement des capacités et l'accompagnement des acteurs communaux pour bien effectuer leur travail et répondre aux sollicitations de leurs administrés ;
- La création d'espaces de rencontres/discussions entre les élus et les citoyens ;
- Pour le cas de Dakoro, l'accompagnement des organisations communautaires de base pour l'identification et l'élaboration de dossiers de projets qui sont présentés à l'arbitrage des conseils communaux dans le cadre du financement FSIL.

L'analyse des premiers effets du PAGL par les opérateurs en charge d'exécuter le programme met en lumière plusieurs avancées dans (i) le déroulement des conseils communaux (qualité des débats, sujets d'intérêt général, expression des femmes, etc.), (ii) le fonctionnement relativement normal des conseils communaux, (iii) une meilleure capacité à mobiliser les ressources internes, (iv) les capacités des communautés à prioriser leurs problèmes et à les traduire en dossiers de projets. (voir détails dans l'encadré ci-dessous).

Encadré 14, Principaux effets rapportés par les opérateurs suite à la mise en œuvre du PAGL

- Emergence au niveau des communes, d'un leadership qui s'affirme, et amélioration de la performance des communes en matière de planification participative, de la prise en compte des intérêts et attentes des différents groupes (jeunes, femmes, minorités), et de la promotion de la transparence et de l'équité (éléments importants de la bonne gouvernance) ;
- Il y a une certaine amélioration de la qualité des débats au sein des conseils municipaux et une première émergence de l'expression des femmes ;
- La démarche participative dans l'élaboration des documents de base -stratégie de mobilisation des ressources financières, plan d'actions pour l'amélioration de la gouvernance, élaboration des avant-projets de budgets- ont contribué à favoriser des échanges entre acteurs communaux et communautaires, aussi ont permis de déclencher et/ou de renforcer une réelle dynamique ;
- La mise en œuvre du PAGL a amélioré le partage et la circulation de l'information entre les organes communaux et la société civile locale (implication dans le processus) ;
- Le niveau de recouvrement des taxes et impôts connaît une nette amélioration. A titre d'illustration, à Guidan Roumdji, quatre communes (sans Guidan Sori pour non disponibilité de données) avaient mobilisé un total de 92.855.767 FCFA durant l'exercice budgétaire 2007, alors que déjà en juin 2008 le montant mobilisé s'élevait à 70.592.419 FCFA soit 76 % des recettes de l'exercice précédent. Conséquemment, il y a une amélioration du niveau investissement propre (selon les communes de 42,97% à 47,08% des montants recouvrés) toutefois, il subsiste des difficultés dans le financement de mobilisation du cofinancement FSIL.

Mais,...

- Les acteurs communaux affichent une faible capacité d'appropriation des outils et processus mis en place dans le cadre de la planification et de la gestion de la commune de façon globale. L'idée qu'ils sont les moteurs réels du développement communal n'est pas communément répandue.

Il n'a cependant pas été possible de vérifier ces progrès sur le terrain. Cependant les témoignages des anciens maires et de leurs Secrétaires Généraux vont dans le même sens. Ils estiment en effet que l'intervention du PAGL a globalement contribué à rendre les communes fonctionnelles. Les organes et services des communes ont été formés pour gérer les affaires communales de façon professionnelle et rationnelle (gestion de l'état-civil, gestion financière, base de données,...). Même si plusieurs outils ne sont pas achevés ni complètement appropriés (par exemple les bases de données sur l'état civil n'ont pas encore été vraiment exploitées), mais les communes estiment qu'elles disposent du minimum pour fonctionner.

L'approche utilisée (principalement par la SNV dans le département de Guidan Roumdji) a été fortement appréciée : il s'agit de la formation par l'action. Les acteurs communaux sont mis dans un processus d'apprentissage qui aboutit à l'élaboration de produits immédiatement utilisables (budgets annuels, recueil de procédures de gestion administrative et financière,...)

Encadré 15, impacts des PAGL : verbatim

Dixit le SG de G. Roumdji : "le PAGL n'a pas apporté de solution miracle. Il a tout de même réussi à accompagner les communes pour trouver des solutions à plusieurs problèmes.

Dixit le SG de Tibiri : "le PAGL est arrivé à un moment crucial, avec des acteurs en apprentissage puisque le système de décentralisation voulu par l'Etat n'a pas été accompagné par l'Etat".

l'élaboration de produits immédiatement utilisables (budgets annuels, recueil de procédures de gestion administrative et financière,...)

D'autres sessions de formations et rencontres d'échanges devaient contribuer à une meilleure orientation des acteurs locaux (élus, chefs de cantons, chefs de villages, citoyens) sur leurs compétences/prérogatives respectives au sein des entités décentralisées. A ce niveau, les résultats sont plus mitigés parce que d'une part les rencontres spontanées élus-citoyens sont rares (elles sont généralement suscitées dans le cadre d'un évènement spécifique) et d'autre part, les relations entre les élus locaux et les chefs traditionnels sont loin d'être apaisées et sereines :

- **Relations élus-citoyens** : Certaines communes (comme Chadakori par exemple) où le PDLM et le FSIL sont intervenus, disposent d'un potentiel intéressant de structures communautaires avec des leaders compétents ayant suivi plusieurs cycles de formations-actions sur le développement local. Les autorités communales ont valorisé ces compétences en invitant les leaders communautaires lors des sessions extraordinaires des conseils et en les mettant en avant lors des processus d'élaboration des projets à soumettre au financement du FSIL. Il faut tout de même souligner que malgré l'ancienneté des structures communautaires (CC, AIV, etc.), elles ne sont pas dans une logique où elles entreprennent d'influencer et de demander des comptes aux conseils communaux. Cette culture visant à demander des comptes aux élus locaux quant à leurs responsabilités doit encore se construire progressivement.
- **Relations élus-administration déconcentrée** : Les attributions et compétences des communes, même reconnues par le législateur ou consacrées par l'administration centrale, ne sont pas toujours respectées par l'administration de proximité (Gouvernorat, Préfecture, chefferie traditionnelle, et éventuellement les services techniques déconcentrés). La faute en incombe selon les maires, à une impréparation des autorités au niveau déconcentré, à la faible compréhension qu'elles ont de la décentralisation et des prérogatives des élus, et globalement, au peu d'empressement qu'elles manifestent pour accompagner les communes. Au bout de cinq années de relations souvent conflictuelles, il n'y a pas eu d'évolution notable. Selon l'avis général des maires et de leurs secrétaires, l'administration déconcentrée "chercherait plutôt à étouffer la libre administration des communes", qu'à appuyer ces dernières.

Encadré 16, problèmes vécus selon les mairies en relation avec l'administration déconcentrée

- **Rôles.** Les représentants de l'Etat ne comprennent pas toujours l'esprit de la loi parce qu'ils n'ont pas été préparé ni formé en conséquence. Ils ont des comportements qui tendent à étouffer la libre administration des communes. Les niveaux départemental et régional continuent à s'immiscer dans les affaires des communes.
- **Mise à disposition des STD.** Le mécanisme n'est pas bien compris, ni par les autorités ni par les STD. Aucune commune ne perçoit les modalités d'application du décret 1373 qui dispose : que "pour utiliser un agent de l'Etat, il faut signer une convention annuelle avec le Préfet, qui ensuite planifie avec les différents STD leurs interventions respectives". Par ailleurs, ce sont les communes qui prennent en charge les moyens de travail et tous autres coûts liés.
- **Relations de travail.** La loi 2002-012 institue la libre administration des communes. Jusqu'à aujourd'hui, certains Préfets pensaient qu'ils étaient les supérieurs hiérarchiques des maires et pouvaient disposer de ces derniers. Plusieurs tensions et situations conflictuelles en ont découlé.
- **Les textes ne sont pas adaptés au contexte actuel**, certains sont insuffisants, d'autres en opposition avec ce qui est véritablement recherché dans la décentralisation (libre administration des communes). Exemples : (i) la loi sur les finances locales (17-2002) n'est pas adaptée, la nomenclature budgétaire n'est pas cohérente, (ii) rupture entre les maires et les chefs traditionnels : le maire ne peut pas sanctionner un chef traditionnel et le Préfet utilise souvent les chefs traditionnels pour empiéter sur les prérogatives des maires, (iii) les relations avec l'administration des finances sont variables, les impôts rétrocédés ne sont pas toujours disponibles, si la mairie a son propre receveur, elle peut mettre en place son propre système de trésorerie et échapper au principe d'unicité de caisse pour certains types d'impôts collectés.

2.7 REFLEXIONS SUR LE POTENTIEL DE DURABILITE

2.7.1 En relation avec les FSIL

Dans un contexte où la maîtrise d'ouvrage communale ne s'exerce pas vraiment, la viabilité des infrastructures réalisées se pose en ces termes : quelles sont les capacités des structures de gestion communautaires à gérer ces infrastructures de façon durable ? Les mécanismes de contrôles des délégataires privés sont-ils au point ? Qui effectue ce contrôle ?

La gestion communautaire a montré des limites évidentes : mauvaise gestion des fonds, entretien non conforme des infrastructures, technicité limitée pour diagnostiquer les pannes et intervenir de façon opportune,...

Il est vrai qu'il existe également dans la région de Maradi et ailleurs au Niger, de bons exemples où les structures communautaires ont réussi à assurer une gestion durable des infrastructures hydrauliques. Les fonds sont gérés de façon rationnelle et relativement transparente, les entretiens sont effectués régulièrement, les pannes sont réparées de façon quelquefois satisfaisante. Mais même dans ces cas, dès qu'une grosse panne survient et dont la prise en charge dépasse les ressources de la caisse constituée au niveau de la structure de gestion, l'infrastructure est abandonnée en attendant qu'un éventuel intervenant apporte les ressources nécessaires pour la réparation. Souvent, c'est un autre ouvrage qui est réalisé.

Les mêmes observations sont valables quand il s'agit d'une gestion par des délégataires privés. Si ces derniers ne sont pas suffisamment suivis ni contrôlés par une structure de proximité, les fonds ne sont pas gérés selon les normes et à la première grosse panne, le délégataire disparaît.

En ce qui concerne les infrastructures scolaires, les APE et les COGES s'occupent généralement des menus frais d'entretiens courants. Mais ils ne peuvent gérer les grosses réparations. Parfois, ils se tournent vers les communes qui apportent ou non leur appui selon la disponibilité en ressources et leur motivation à s'investir dans les problèmes soulevés par les communautés.

Sachant tout cela, il est primordial pour le FSIL de repenser les pratiques de gestion. Les modes de gestion communautaire par le biais de délégataires privés montrent rapidement leurs limites dans un contexte où il n'y a pas une participation consistante du niveau communal.

Dans le secteur hydraulique, le projet FSIL n'intervient pas de façon active dans les options faites en rapport au mode de gestion. La DRH de Maradi jouant un rôle central. Il devrait néanmoins s'assurer que les communes dont personne ne conteste les attributions sur les infrastructures hydrauliques soient replacées au centre du processus. Pour l'instant, elles sont simplement impliquées. Pour assurer que les conditions soient réunies pour que leurs responsabilités s'exercent sur les infrastructures, il est essentiel qu'elles soient les premières responsables dans :

- Le choix des modes de gestion, en concertation avec les communautés bénéficiaires des infrastructures. La responsabilité communautaire n'est pas mise de côté mais recadrée pour que chaque acteur joue un rôle précis au niveau de ses compétences/prérogatives ;
- Le choix des délégataires, avec un circuit précis de reddition des comptes : d'abord du délégataire envers la communauté à travers l'AUE qui effectue le premier niveau de contrôle, et qui peut se référer à la commune en cas de besoin ; ensuite du délégataire envers la commune qui est le maître d'ouvrage.

Des cas ont été rapportés où des délégataires ont avec la complicité du maire, détourné les fonds destinés à la gestion des PEM. La solution ne consiste pas à ramener la maîtrise d'ouvrage et le contrôle entier à la communauté, mais à donner à celle-ci à travers l'AUE, la possibilité de dénoncer le maire indélicat (au niveau du conseil communal et/ou des autorités préfectorales). Toujours dans l'esprit que dans le futur les rôles/prérogatives des différentes catégories d'acteurs soient plus clairs, qu'il existe des contrôles, l'existence de voies de recours,...

La viabilité peut également s'apprécier à travers l'efficience recherchée dans les choix techniques effectués pour la réalisation des infrastructures. Le FSIL qui ne dispose pas d'une enveloppe conséquente, privilégie les options les moins coûteuses. Ces options sont les plus susceptibles d'être reproduites par les acteurs locaux et/ou d'autres intervenants ayant des ressources limitées. Citons par exemple des expérimentations porteuses d'avenir qui ont été expérimentées avec succès sur les fonds suisses :

- Une mini-AEP à cuve en tôle noire permet de réaliser des économies de 20 à 30 % par rapport au réservoir en inox ;
- Une classe en terre stabilisée réduit les coûts de construction de 29 % ;

- Parfois le branchement d'un village à un réseau existant (extension et réalisation de bornes fontaines) est moins coûteux que la réalisation d'un nouveau point d'eau moderne. Par exemple, le branchement du village de Malamai Salifou (extension sur 3,5 km et réalisation de 2 bornes fontaines) au réseau d'eau de la commune Sae Saboua (Guidan Roumdji) a coûté moins de 14 millions pour environ 40 millions pour l'équivalent en puits cimentés neufs ;
- Les mini-AEP multi-villages sont de plus en plus privilégiés (économie d'échelle).

2.7.2 En relation avec les PAGL

Le Coup d'Etat militaire du 18 février 2010 et la suspension de toutes les institutions qui s'en est suivie, ont mis un terme au mandat des élus locaux. Les administrateurs délégués nommés sont des nouveaux venus sur les scènes communales, les anciens maires ont tous été remplacés. La situation des secrétaires généraux n'est pas précisément connue. S'il est probable que quelques uns ont été maintenus à leurs postes, il est tout autant possible que plusieurs ont été remplacés suite à la série de nominations à tous les niveaux de l'administration publique.

Pour la dynamique globale des PAGL, le risque d'une perte importante de mémoire institutionnelle est grand. Les efforts réalisés pour créer des capacités d'actions et de gestion au niveau des exécutifs communaux risquent fort d'être compromis par le changement brutal intervenu dans les communes. Les opérateurs en charge de la mise du programme s'interrogent sur les aspects pratiques de leur travail au cours de l'année 2010 : avec qui travailler ? Faut-il tout recommencer ? Comment capitaliser ce qui a été fait et aller de l'avant ?

Au-delà de ces questionnements légitimes en matière de mise en œuvre, se profile une question de fonds quant à la cohérence de la stratégie d'accompagnement des communes.

Le remplacement des élus et des exécutifs est un processus attendu au terme d'élections normales ou alors de façon impromptue comme ce fut le cas en février 2010. Dans ces conditions, il est important de se focaliser non pas sur les acteurs qui sont présents à un moment donné, mais sur un processus durable d'accompagnement de ces acteurs quels qu'ils soient et de façon permanente. Une structure de projet ne se prête pas vraiment à cette approche.

Aussi convient-il de réfléchir à un accompagnement des entités décentralisées, qui s'inscrirait dans la durée et qui proposerait des services de qualité adaptés aux demandes spécifiques des acteurs. La stratégie d'accompagnement de la décentralisation proposée dans la partie III propose quelques pistes que la Coopération suisse pourra exploiter.

PARTIE III. Perspectives

Cette troisième et dernière partie porte sur les perspectives en regard des enseignements dégagés dans les deux premiers chapitres. Selon les TdR il s'agit en effet "à partir de l'analyse du contexte et de la revue des programmes suisses, de proposer des options et des orientations stratégiques pour les appuis de la coopération suisse à la décentralisation, au niveau des programmes et au niveau général". Compte tenu des réorientations enregistrées depuis la formulation des TdR, avec une acuité sur les orientations définies lors de l'atelier de planification de la Stratégie de Coopération de la DDC au Niger de mars 2010. Ceci à travers des réponses à cinq questions clefs¹⁵ :

- ✓ "Quelle doit être la place de l'appui aux investissements & infrastructures à l'avenir compte tenu du profil de la coopération suisse et des moyens financiers à sa disposition? En moyenne entre 2004 et 2009, 48% du budget était consacré aux infrastructures et 15% à la gouvernance.
- ✓ Serait-il pertinent d'intégrer sectoriellement les appuis à la gouvernance & décentralisation dans le cadre d'une mise en œuvre décentralisée des appuis développés dans les thématiques prioritaires du programme Niger : éducation, développement rural, hydraulique? Quelles pourraient en être les modalités pratiques (grandes lignes) ?
- ✓ Faut-il maintenir les orientations géographiques actuelles : appui à 25 communes situées dans 5 départements et 3 régions ?
- ✓ Quelles pourraient être les changements & améliorations à apporter au niveau des modalités d'appui, de mise en œuvre et de suivi des PAGLs & FSILs au sens du point 2.3 ?
- ✓ Quelles sont les perspectives d'harmonisation, d'alignement et d'utilisation des systèmes nationaux d'appui à la décentralisation au Niger pour la coopération suisse (ANFICT notamment) ? Quelle pourrait être la stratégie DDC à moyen terme en la matière ?"

3 PERSPECTIVE, ARTICULER LES PILIERS "DR ET EDUCATION" AVEC L'ACTION DES CT

La revue des programmes en cours ont permis de dégager quelques conclusions fortes :

- "Le PAGL est arrivé à un moment crucial, avec des acteurs en apprentissage puisque le système de décentralisation voulu par l'Etat n'a pas été accompagné par celui-ci", Exprimé par un ex-maire et résumant les idées de ses homologues, ce constat mérite d'être énoncé avant tout autre.
- L'action de la coopération suisse dans ce domaine ne possède cependant pas une ligne de conduite claire en matière de gouvernance locale, variable d'un département à l'autre selon l'expérience de ses opérateurs et des projets de société qu'ils portent. Se pose alors un problème de cohérence entre les appuis apportés au niveau des collectivités des différents départements.
- De ce fait et selon les circonscriptions administratives, l'accent est mis avec une acuité variable sur les institutions municipales et/ou les structures intracommunales, les relations entre les CT et celles-ci, héritage des actions de la coopération suisse précédant l'installation des premiers organes communaux.
- Le montage du PAGL et du FSIL est plus perçu par les acteurs locaux comme une superposition de résultats menés par des opérateurs distincts, que comme un ensemble homogène participant d'un même processus de renforcement des capacités matérielles, fonctionnelles et organisationnelles des CT.
- L'appui de la coopération suisse, s'il a contribué à mieux faire connaître leurs missions aux collectivités, à les équiper et à les renforcer en savoir-faire et en savoir-être afin de fournir des services de qualité aux populations n'a permis que modérément de renforcer ces services, eu égard à l'ampleur des besoins mesurés à l'échelle de ces entités décentralisées.

¹⁵ Trois questions clefs se sont révélées obsolètes à l'issue des réflexions entamées conjointement entre les consultants et la DDC au démarrage de la mission :

- Dans le contexte nigérien de crise politique, est-il pertinent de maintenir un engagement fort dans le domaine gouvernance et décentralisation et de le maintenir en tant que thème prioritaire de la stratégie de coopération Suisse - Niger ? Question 3.1
- Une autre option pourrait être d'intégrer appuis - accompagnement de la gouvernance et appuis aux investissements au sein d'un même programme d'appui global, notamment pour permettre de réduire le portefeuille de programmes et projets du BUCO Niamey. Serait-ce pertinent ? Quelles pourraient en être les modalités (grandes lignes) ? Q. 3.4
- Est-il envisageable d'élargir les appuis actuellement en cours pour soutenir la réalisation des plans de développement local des communes? Quelles pourraient en être les partenaires et les modalités en l'absence des conseils départementaux et régionaux ? Question 3.5

- Le FSIL constitue une réponse effective à des besoins en investissement des CT dans un contexte de pénurie. Mais l'adhésion des collectivités aux modes opératoires proposés par le Fonds doit être appréciée en regard de l'absence d'alternative pour ces communes.
- A ce titre, le FSIL n'a pas réuni les conditions pour permettre aux collectivités d'assurer leur compétence générale en matière de maîtrise d'ouvrage. Les communes s'en contentent faute de mieux. La coopération suisse aurait tout intérêt à valoriser l'expérience acquise par d'autres coopérations, PTF qui respectent mieux la législation nigérienne avec des résultats largement supérieurs.
- En restant dans cette logique, la coopération suisse a perdu de sa crédibilité, aussi bien au sein de la communauté des bailleurs qu'auprès de ses partenaires locaux. Sa force qui fut par le passé sa capacité d'innovation et d'adaptation s'est peu à peu amenuisée.

En relation avec les éléments contextuels, l'analyse des documents et des stratégies nationales a montré que ceux-ci étaient, à l'exception du secteur de l'eau, en décalage par rapport aux contenus des lois de la décentralisation et des contenus du projet de Document-Cadre de Politique Nationale de Décentralisation. Si ce constat peut paraître plus que préoccupant pour le futur, il doit néanmoins être tempéré eu égard à la prise de conscience de cette limite, aussi bien par les acteurs centraux que déconcentrés et décentralisés. A ce titre, l'étude financée par l'UE dans le cadre de "l'évaluation organisationnelle et institutionnelle de l'administration du secteur rural en vue d'améliorer la mise en œuvre de la SDR" a révélé un besoin fort de régionaliser la mise en œuvre de la SDR pour faciliter l'atteinte de ses objectifs et de ses résultats attendus.

Citons à cet effet les auteurs de cette évaluation : **"la régionalisation comme moyen du Plan d'action de la SDR.** Le Plan d'action de la SDR place la décentralisation comme son premier principe d'intervention. Le processus de régionalisation de la SDR vise à rendre plus cohérente l'action publique et privée au sein du secteur rural, pour (i) améliorer l'efficacité des structures en charge de fournir des services de proximité et (ii) permettre aux acteurs ruraux d'améliorer leurs performances en termes de développement socio-économique durable et de sécurité alimentaire. **C'est l'ancrage, la source et la finalité du cadrage administratif de la mise en œuvre de la SDR".**

Globalement, les consultants partagent le contenu de cette assertion. Egalement, les grandes lignes des fonctions à assurer par les services déconcentrés sectoriels, les agents de l'administration territoriale et les collectivités territoriales ainsi que les freins observés à ce jour tels que repris dans l'encadré ci-dessous. Elément qui oblige l'Etat mais aussi ses partenaires, à reconnaître les CT comme interlocuteurs de principe mais aussi de les appuyer pour favoriser leur crédibilisation, en dépit de leur niveau actuel de savoir-faire.

Encadré 17, diagnostic de la place de l'administration territoriale et des CT dans la mise en œuvre de la SDR

Administration territoriale. "Les Gouverneurs, Préfets et Sous-Préfets représentent le Chef de l'Etat ainsi que l'ensemble des membres du Gouvernement. Les Secrétaires Généraux Adjoints (SGA) des Gouvernorats assurent, par délégation de pouvoir, les fonctions de coordination des actions de développement au niveau de la région.

La responsabilité de la conception et de l'exécution de la politique régionale de développement est dévolue au Gouverneur, qui pour cela coordonne l'action des STD et des projets/programmes, en s'appuyant sur le SGA. (...)

Le Gouverneur assure le « leadership » des stratégies/programmes régionaux et est par conséquent garant de leur appropriation. Il s'appuie pour cela sur des outils de concertation, difficilement gérables par leur nombre.

La multiplicité des stratégies sectorielles, et l'absence d'un plan opérationnel (priorisé et définissant qui fait quoi ? / qui apporte quoi ?) et global de développement régional ne permettent pas au SGA d'avoir une ligne d'action claire pour «cadrer» et mieux «articuler» les stratégies sectorielles et coordonner efficacement l'action des services de l'Etat.

La faiblesse du niveau d'appropriation de la SDR et de son Plan d'action au niveau des acteurs régionaux est davantage la traduction d'un excès de confusion (de termes / stratégies / sigles,...), que d'une insuffisance de communication, de dialogue, de personnel ou de moyens. La mission de «pilotage» du SGA est principalement compromise par la forte mobilité des agents des directions administratives et techniques, voir de la sienne".

Collectivités Territoriales. Seules les communes ont été mises en place en 2004. Les textes clarifient les prérogatives des différentes CT (principe de subsidiarité), qui n'entretiennent pas de liens hiérarchiques. Les programmes d'investissement, en particulier doivent s'inscrire dans le cadre de ces prérogatives (principe de maîtrise d'ouvrage). Le transfert de compétences aux CT ne s'est pas accompagné d'un transfert de ressources, ce qui contribue à douter de l'effectivité du processus.

On dénombre différents programmes (Union Européenne, CTB, Danida, SNV, DDC,...) d'appuis aux communes (avec une répartition géographique très inégale, environ 50 % des communes bénéficiaient d'appuis).

Le processus de décentralisation s'inscrit dans une forte complexité institutionnelle mais avec une avancée significative avec l'élaboration du document de politique nationale de décentralisation.

L'articulation avec les communes se fera à travers les PA sectoriels contenus dans les PDC, les PAD (plan d'action départemental) et les PAR (plan d'action régional), en cours d'élaboration. Le positionnement des communes comme acteur de développement est conditionné par un certain nombre de préalables : (i) un transfert concomitant des compétences et des ressources, (ii) la reconnaissance du principe de maîtrise d'ouvrage communal par l'ensemble des partenaires, (iii) la clarification/organisation des missions d'appui des STD aux CT, (iv) la clarification des relations des CT avec la tutelle, (v) l'opérationnalisation de l'ANFICT, (vi) la simplification de la fiscalité locale.

Le processus d'exercice de la maîtrise d'ouvrage des communes sera nécessairement long. Il est nécessaire que les STD s'inscrivent dans cette perspective et puissent mobiliser un accompagnement approprié (renforcement des capacités de conseil, logistique pour toucher l'ensemble des CT de leur ressort,...).

Recenter les interventions de la DDC sur le développement rural, l'éducation et la formation professionnelle ne montre aucune incompatibilité avec l'appui à la décentralisation. Tout au contraire, cela participe d'un même processus aujourd'hui partagé par l'ensemble des acteurs. Il paraît donc utile d'ancrer les actions de la coopération suisse dans cette dynamique en participant à la régionalisation de la mise en œuvre de la SDR. D'autant que l'appui à la gouvernance n'est pas une fin en soi mais plutôt un moyen, par exemple pour accroître les services aux usagers en matière de réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.

3.1 PRINCIPES-DIRECTEURS

Les propositions formulées dans ce chapitre prospectif reposent sur un certain nombre de principes.

Redonner de la visibilité à l'action de la coopération suisse. La coopération suisse fut pendant de longues années une des coopérations les plus novatrices, expérimentant des modalités de faire et intervenant dans des domaines où les partenaires extérieurs se montraient peu entreprenants. Ce fut salutaire, permit de faire progresser de nombreux débats. Par la suite et sur la base de son expérience, même limitée dans l'espace, les enseignements des expériences conduites par la DDC furent quelquefois multipliées par des programmes déployés par d'autres coopérations. Par ailleurs, les partenariats construits par la Suisse avec les institutions nationales étaient appréciés, basés sur la confiance et le respect mutuel.

Aujourd'hui ce capital, même s'il est toujours reconnu, s'amenuise peu à peu. Différentes raisons participent à expliquer, mais non à justifier, ce constat : frilosité dans les relations partenariales, distance entre le Bureau de Coopération de la DDC et le niveau local, difficulté à mettre ses actes en conformité avec ses déclarations, dispersion des interventions dans l'espace.

Inscription des interventions dans un espace homogène. Aujourd'hui le portefeuille des interventions de la coopération suisse se caractérise par une dispersion d'actions ponctuelles, de durée restreinte -même si elles font l'objet d'une reconduction régulière- et de faible ampleur géographique dans plusieurs régions et un plus grand nombre encore de départements. Cela nuit non seulement à la visibilité de l'action de la coopération suisse mais aussi à son efficacité et à son efficience.

Ce qui est recherché par l'inscription des interventions dans des espaces homogènes est de favoriser les synergies entre les appuis, aux populations à travers les CT bien sûr mais aussi aux acteurs situés dans leur environnement institutionnel avec en premier lieu les services déconcentrés de l'Etat, accompagnateurs "naturels" des collectivités.

Pour ce faire, il paraît utile de rechercher une concentration des actions au sein d'une région, si pas dans l'entièreté des départements et des collectivités, du moins dans des circonscriptions entièrement couvertes. De manière à ce que des collectivités ne soient pas durablement dépourvues d'appui, suite à la perception erronée que la Suisse couvre ces entités dans leur ensemble. Cette situation n'est pas qu'un cas de figure. Tout au contraire, elle a handicapé les CT situées dans les départements d'intervention de la Suisse, aussi les directions régionales de certains ministères¹⁶.

Cette logique est plus pertinente encore s'il s'agit d'inscrire le futur dans la régionalisation de la SDR, opportunité qui ne sera possible qu'en remettant aussi l'Etat au centre du processus, à travers l'administration territoriale, Gouverneur à l'échelle régionale et Préfet au niveau du département, dans leur rôle de représentant de l'ensemble des ministères à l'échelle de leurs circonscriptions respectives.

Accompagnement de l'ensemble des acteurs, décentralisés et déconcentrés. A l'échelle des différents niveaux de circonscription administrative, les acteurs impliqués sur la scène de la décentralisation et dans la mise en œuvre de la SDR, relèvent donc de différents groupes : les collectivités locales à travers leurs élus - et leur personnel administratif, gage en principe de stabilité et d'efficacité-, les acteurs infra-collectivités du développement local, dans toute leur diversité, mais aussi les services déconcentrés, témoins -et même incarnation pour le Gouverneur et le Préfet- de la présence de l'Etat au niveau de ces circonscriptions.

¹⁶S'il advenait, ce qui serait bien sûr regrettable, pour le Niger mais surtout pour la Suisse, que sa coopération modifie ses priorités et délaisse le "secteur" de la décentralisation, pour poursuivre son cheminement non seulement (i) en dehors des routes balisées par des conventions bilatérales mais aussi (ii) de l'organisation de l'Etat dont les collectivités, démembrements de l'Etat gérés par des organes élus, constituent le socle le plus décentralisé, il paraîtrait indispensable de procéder à une large information à l'échelle nationale afin de lever toute ambiguïté sur l'accompagnement dont bénéficierait les populations à travers les collectivités de "ses" zones d'intervention.

Cette territorialisation du pouvoir administratif est un facteur important, car elle contribue fortement à baliser un espace de développement. Ces trois groupes d'acteurs ne peuvent donc être approchés isolément.

En particulier en ce qui concerne les acteurs décentralisés et les acteurs déconcentrés, enserrés -notamment du fait du contrôle de légalité et de l'appui-conseil- dans un réseau d'interrelations, qui a vocation à se développer. Il convient donc de les approcher comme un système à l'intérieur d'un espace institutionnel homogène, c'est à dire constitutif d'un ensemble complet. Ce cadre de cohérence est selon les niveaux, la région ou le département, qui devraient permettre la mise en synergie des actions des CT et de leurs services déconcentrés d'accompagnement, aussi des collectivités entre elles. D'où comme énoncé précédemment une préférence pour l'inscription d'une future intervention à l'échelle de circonscriptions dans leur ensemble et non au sein d'espaces fragmentés comme ce fut le cas par le passé, manière aussi d'accroître l'efficience lors de l'utilisation des ressources mises à disposition des interventions.

Inscription dans la durée et respect des programmations budgétaires. Ses dernières années, les actions de la coopération suisse se sont caractérisées par une succession d'interventions de courte durée, le plus souvent annuelles. Probablement voulue pour favoriser l'adaptation régulière des activités aux évolutions mesurées à l'échelle nationale, si pas seulement par prudence ou pour des raisons procédurales, cette option n'a pas participé à conforter les actions déployées à l'échelle du territoire.

Tout au contraire, elle a réduit l'efficacité des interventions et nuit aux programmations de ses partenaires, au premier chef les collectivités qui ont à élaborer leurs budgets dans des délais prescrits dans la législation.

Au-delà de cet aspect, dans un pays où le recouvrement des ressources budgétaires des collectivités est étroitement lié au cycle saisonnier, cela a lésé la mobilisation des contreparties demandées par le FSIL. En égard à ces éléments, il paraît indispensable de donner de la visibilité aux acteurs locaux sur les ressources mobilisables, dans le temps et l'espace, en vue de renforcer les résultats attendus des interventions appuyées par la coopération suisse.

A ce titre, il paraît nécessaire de mieux insérer les actions de la coopération suisse dans une logique programmatique, gage de la continuité de son intervention, et non seulement de "micro-interventions" circonscrites dans la durée.

Respect de la maîtrise d'ouvrage des CT et évitement des logiques substitutives. Cet aspect a déjà été abordé plus haut. Les collectivités -communes, départements et régions- ne sont pas des acteurs comme les autres, à traiter comme des bénéficiaires de type groupes associatifs plus ou moins formels et organisés, récipiendaires d'une offre de services offerte par un projet de développement ou une ONG.

Tout au contraire, les collectivités sont gérées par des élus du peuple, disposent d'une personnalité morale et d'une autonomie budgétaire.

A ce titre, elles possèdent une compétence générale et immédiate, inscrite dans la législation, à savoir la maîtrise d'ouvrage du développement au sein de leurs territoires.

Le respect de cette maîtrise d'ouvrage n'est pas une option mais une obligation au risque de perpétuer des systèmes déviants, contraires aux objectifs recherchés, que les interventions soient résolument ancrées dans l'appui aux collectivités ou privilégié une entrée sectorielle dans un domaine de compétence leur revenant.

Cela oblige les partenaires à modifier leurs manières de faire, leurs instruments d'intervention tout comme leurs procédures.

Cela les oblige aussi à acquérir de nouveaux savoir-être, un élu du peuple n'étant pas abordé comme un quelconque quidam issu d'une vague communauté locale, au statut indéterminé.

Encadré 18, définition de la maîtrise d'ouvrage

Le Maître d'Ouvrage (MO) est la personne qui est à l'origine du choix de la réalisation, qui commande, finance et paie les travaux et en finale, qui en est destinataire ou propriétaire.

Dans le cadre de cette fonction, le MO exécute différentes tâches : définition des objectifs et des actions susceptibles d'y concourir, choix des modalités de réalisation, détermination et mobilisation des ressources monétaires, programmation de l'exécution, choix du ou des maîtres d'œuvre, suivi et contrôle des fournitures et/ou des chantiers, réceptions provisoire et définitive, règlement des factures intermédiaires et finales.

Le MO a cependant la latitude de définir les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, faire directement ou faire-faire par exemple par un maître d'ouvrage délégué voire se faire assister par un conducteur d'opération, la collectivité ayant la compétence pour désigner la structure qualifiée pour le représenter aux contrats et/ou qui aura qualité pour donner toutes directives au maître d'œuvre.

Ce qui ne libère pas la collectivité de ses obligations, celle-ci ayant à suivre le délégué et à ce titre, se doit de posséder les capacités correspondantes, le maître d'ouvrage ne pouvant se démettre de sa responsabilité ce qui serait un déni de sa mission de service public.

Enfin, cela suppose aussi d'impliquer concrètement les collectivités, dès la préparation des interventions, dans les activités à mener et les résultats attendus, afin que ceux-ci correspondent à leurs besoins, soient réalisables par leurs soins ou par l'intermédiaire d'autres acteurs, privés et/ou publics, à qui elles auront confiés des tâches au travers de contrats ou de conventions.

Associer les collectivités, directement ou à travers leurs représentants, si cela ne constitue un gage de succès, représente néanmoins une condition nécessaire et une obligation, si pas légale -les contenus d'une convention internationale primant sur le droit national-, du moins morale.

Ces dispositions de principe étant exprimées, les chapitres suivant précisent les propositions de la mission, sur la base de leurs contenus.

Encadré 19, choix des opérateurs, verbatim

"Il y a aussi le problème de sous-traitance à régler. Le Programme veut libéraliser certaines activités avec les ONG. C'est bien mais dans le choix du prestataire, il faudrait associer les communes.

Si on prend XXXXX¹⁷, on a énormément de problèmes dans le choix des activités, on n'est informé qu'à l'issue du choix. Ils font des choses à l'échelle de notre territoire sans que nous le sachions.

C'est lié au fait que nous n'avons pas été associé, XXXXX ne sait pas qu'ils doivent au moins nous informer. Ils pensent qu'ils doivent répondre à la coopération suisse et non aux communes.

Aujourd'hui on a des problèmes, la commune ne sait pas ce qui se passe dans le suivi, un opérateur est retenu et on nous saisit quand il y a des problèmes sans en connaître les tenant et les aboutissant

C'est lié aux clauses de la sous-traitance du contrat avec l'opérateur. Ces erreurs devraient être corrigées. Je l'ai déjà dit deux fois à la DDC mais on n'est pas encore passé aux actes".

3.2 SECTEURS D'INTERVENTION

Forcément l'objet de la mission, à l'articulation de la décentralisation et des nouveaux piliers retenus par la coopération suisse lors de son atelier stratégique de mars 2010, suppose de réfléchir aux secteurs d'intervention situés dans les domaines de compétence des collectivités et incluses dans ces piliers.

Pour la mission et vu l'ampleur des besoins existants, l'important n'est néanmoins pas de procéder à des propositions de choix de secteurs, d'activités et d'actions, tout naturellement à définir ultérieurement par la DDC en étroite concertation avec ses partenaires. Son objet est plus de discourir sur la méthode et les points d'attention à ne pas mésestimer si on souhaite respecter le corpus juridique nigérien et renforcer simultanément, la décentralisation tout comme les besoins des usagers dans les secteurs concernés.

Les propositions incluses dans ce sous-chapitre, forcément non exhaustive, doivent être lues dans ce sens.

1. Développement Rural (DR). En matière de DR, les interventions de la Coopération suisse pourraient s'inscrire dans la SRD à travers quatre programmes structurants et deux sous-programmes :

- Le Programme 2, Gouvernance locale des ressources naturelles ;
- Le Programme 3, Organisations professionnelles et structuration des filières ;
- Le Programme 4, Infrastructures rurales ;
- Le Programme 8, Eau potable et assainissement ;
- Le Programme 9, Réduction de la vulnérabilité des ménages ;
- Le Programme 12, Aménagement pastoral et sécurisation des systèmes pastoraux.

Relativement au **Programme 2, Gouvernance locale des ressources naturelles**, les actions pourraient concerner des appuis divers en matière de :

- Sécurisation du foncier rural (OS1) avec en particulier, l'élaboration des schémas communaux d'aménagement fonciers (SAF), la vulgarisation des textes relatifs au Code rural (et au Code Pastoral une fois adopté) et des actions de plaidoyer pour leur application effective aux niveaux régional, départemental et communal ;
- Amélioration des connaissances et mise en valeur des ressources pastorales au niveau local et régional (OS3) ;
- Amélioration des connaissances et mise en valeur des autres ressources naturelles (OS4), et notamment un renforcement des capacités des communes rurales et des structures d'appui-conseil.

¹⁷ Opérateur mobilisé par la coopération Suisse dans le cadre du PAGL

Relativement au **Programme 3, organisations professionnelles et structuration des filières**, Les actions se placent dans le cadre du sous-programme "renforcement et structuration des organisations professionnelles", et pourraient concerner le développement des services intégrés et de proximité aux producteurs (OS2) basé sur : l'installation et le fonctionnement des Centres de Services (CS) de proximité (boutiques d'intrants, magasins de warrantage et services financiers), l'installation et le fonctionnement de centres de services régionaux ou nationaux, l'appui au Réseau des Chambres d'Agriculture (RECA) pour l'installation, la structuration et le renforcement des capacités de ses démembrements dans les CT.

Relativement au **Programme 4, infrastructures rurales**, les actions pourraient se situer dans le cadre du sous-programme "infrastructures de transport", et seraient alors centrées sur le développement des échanges économiques inter zones et entre les zones et leurs centres urbains (OS1). Ce qui se traduirait par : (i) la construction de nouvelles pistes rurales et (ii) la consolidation/réhabilitation des anciennes, (iii) la réalisation d'études et de diagnostics, et (iv) la planification des actions à réaliser en relation avec les principaux acteurs communaux, départementaux et régionaux.

Relativement au **Programme 8, eau potable et assainissement**, deux types d'actions pourraient être envisagés : le rehaussement du taux de couverture des besoins en eau potable du milieu rural (OS1) et le rehaussement du taux d'accès aux infrastructures d'assainissement de base du milieu rural (OS2). Plus précisément en ce qui concerne la réponse aux besoins en eau potable du milieu rural, il est possible de travailler avec les communes, et comme par le passé, lors de la création de nouveaux Points d'Eau Moderne (PEM), mini-Adduction d'Eau Potable (AEP) et la réhabilitation des anciennes infrastructures. Alors que le rehaussement du taux d'accès aux infrastructures d'assainissement pourrait passer par la réalisation de latrines familiales et publiques tout comme la réalisation de campagnes d'Information - Education - Communication (IEC).

Relativement au **Programme 9, réduction de la vulnérabilité des ménages**, les actions se logeraient surtout dans le sous-programme "prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles" où plusieurs possibilités pourraient être envisagées lors des concertations entreprises avec les collectivités :

- Le renforcement des capacités du dispositif et des populations à prévenir et gérer les crises alimentaires et nutritionnelles, à travers une harmonisation des approches qui intègre tous les niveaux, le renforcement des CSR/PGCA et l'initiation du dispositif au niveau communal, la formation des équipes communales pour suivre et analyser les indicateurs de crise,....
- L'amélioration du système de collecte et de transmission de données (intégrant le niveau communal) ;
- L'équipement et l'appui au fonctionnement des comités régionaux, départementaux et communaux ;
- La promotion et le renforcement des stocks de sécurité alimentaire de proximité (banques céréalières, boutiques coopératives...) impliquant la responsabilité des communes ;
- Eventuellement si cela constitue une demande, la relecture des PDC et l'intégration d'un volet sur la prévention et l'atténuation des crises alimentaires.

Relativement au **Programme 12, aménagement pastoral et sécurisation des systèmes pastoraux**, les actions pourraient intéresser les domaines suivants :

- L'appui à l'installation des COFOCOM et des Commission Foncière de Base (COFOB) dans les zones pastorales et de transhumance ;
- L'accompagnement des associations pastorales au sein des CT : centres de services (aliments du bétail, santé, informations,...), renforcement des capacités à dialoguer avec les élus locaux ;
- L'appui à la mise en œuvre du Code rural et de la Loi sur le régime pastoral ;
- L'appui à l'identification et à la mise en œuvre d'aménagements agro-sylvo-pastoraux.

2. Education. Il s'agirait de travailler pour obtenir une application effective des textes réglementaires sur l'éducation scolaire qui reconnaissent des compétences étendues aux collectivités dans les domaines suivants :

- Décision sur la planification des créations d'écoles (en concertation avec les STD) et des constructions de classes ;
- Gestion du processus de construction de classes (appels d'offres, choix des prestataires, etc.) ;
- Appuis divers et supervision (travail des COGES, relations fonctionnelles avec l'Association des Parents d'Elèves,...).

3.3 ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES ET RENFORCEMENT DE LEURS SAVOIR-FAIRE

Aujourd'hui les élus et leurs personnels bénéficient différemment, selon leur localisation à l'échelle des territoires et la nature de leurs partenariats, de la possibilité d'accéder à de nouveaux savoir-faire, par l'accès à des formations ou un accompagnement dans l'action. Force est néanmoins de constater que les collectivités, aujourd'hui les communes et demain les départements et les régions, n'ont pas un égal accès à cette offre de services. D'autant que les besoins de ces collectivités concernent toutes les ressources qui devraient leur permettre d'accomplir convenablement leurs missions et de mieux assumer leurs responsabilités dans la conduite du développement local et la fourniture des services publics, de manière transversale dans les domaines d'appui déjà approchés par le PAGL mais aussi dans les secteurs couverts par la SDR ou les politiques liées aux secteurs de l'éducation ou de la santé.

Jusqu'à ce jour, en dehors des actions déployées par les coopérations décentralisées et l'accompagnement attendu des services de l'Etat, l'acquisition des savoir-faire est organisée grâce au déploiement de formations administrées trop souvent par des prestataires aux aptitudes et aux savoir-faire aléatoires, selon des approches peu pertinentes, des outils et des supports inadéquats. Ces procédés donnent des résultats variables, selon la qualité des formateurs et la complexité des domaines de connaissance à assimiler. Ils ont montré leurs limites et devraient de plus en plus laisser la place à des formations qualifiantes ou diplômantes suite à l'action du CFGCT. Dans le futur, les interventions initiées par la coopération suisse ont tout intérêt à favoriser l'accès à l'offre de services de ce Centre.

Normalement le **renforcement des connaissances des élus** devrait relever de :

- **Leurs personnels et en première position du Secrétaire Général.** En effet, ces agents, garant de la continuité de l'institution sont les premiers formateurs des élus à travers leur collaboration au quotidien. Cela suppose dans un premier temps que ces collectivités disposent effectivement de ces agents ce qui aujourd'hui n'est pas toujours effectif. Ensuite que ceux-ci possèdent les qualifications correspondantes aux postes occupés. Ici aussi et dans la continuité des actions déjà envisagées par la GtZ dans ses zones d'intervention, la coopération suisse pourrait participer à l'accession pour les personnels au cycle de formation de base initiée par le CFGCT de manière à ce qu'ils répondent de manière plus performante aux besoins de leurs collectivités.
- **Les agents des ministères sectoriels dans leur mission d'accompagnement**, ceux du Trésor et des Impôts dans le cadre des opérations financières, comptables, de définition de l'assiette d'imposition et du recouvrement, aussi dans le cadre du contrôle de légalité pour les représentants de l'administration territoriale, occasions mises à profit pour déceler les manquements et susciter leurs corrections, dans la démarche pédagogique qui les anime ou devrait les animer. Enfin des services déconcentrés des ministères sectoriels, par exemple en charge du développement communautaire, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, de l'élevage, de l'hydraulique,... pour tout ce qui relève des activités intégrées dans les programmes et sous-programmes constitutifs de la SDR.
- **Le recours à des formateurs issus du secteur privé** pour certains domaines à la technicité pointue non disponible dans l'environnement immédiat des collectivités. En effet, certains domaines assez pointus par exemple pour les attentes en matière d'assainissement, de traitement des ordures ménagères, d'extension et d'entretien des réseaux pour ne citer que ces domaines obligent de recourir à des savoir-faire rarement disponibles au niveau des régions ou des départements.
- **Une offre de service déployée par leurs organes de représentation**, Association des Municipalités du Niger, au niveau central ou dans le futur, régional.

Pour les agents des collectivités et outre les connaissances liées à leur parcours académique et professionnel, les trois dernières options constituent les moyens pour accéder à de nouvelles connaissances.

Aujourd'hui il s'agit de laisser aux collectivités le libre choix sur les modes opératoires à privilégier, dans une logique de pérennisation de l'offre de service :

- Recruter des personnels sans quoi le besoin de répéter les actions de renforcement des savoir-faire, moyennant le déploiement de formation et l'accès à un accompagnement sur site, restera permanent ;
- Recourir effectivement aux STD ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui faute de moyens suffisants aussi bien au niveau de ces services que des collectivités ;
- Mobiliser les acteurs du secteur privé et donc disposer de ressources financières correspondantes ;
- Créer leurs propres dispositifs à travers leurs organes de représentation ou sur une base inter-CT.

Au-delà bien sûr du renforcement de capacités attendus suite au contrôle de légalité par les agents de l'administration territoriale.

3.3.1 Etudier les options susceptibles de valoriser l'expérience de la coopération décentralisée

Une dernière option mériterait également d'être envisagée au bénéfice des élus et des agents des collectivités à savoir le recours à la coopération décentralisée, dans ses deux entendements, de coopération Sud-Sud et Sud-Nord voire de triangulaires telles qu'il en existe déjà dans d'autres pays. Des coopérations avec les associations de collectivités des pays plus avancés dans la décentralisation, de Suisse ou d'autres pays francophones du Nord, pourraient être envisagées dans ce sens¹⁸.

Ces coopérations décentralisées nourrissent beaucoup d'espoirs au niveau des collectivités du Sud : source de ressources pour améliorer les services aux citoyens, accession à de l'information et à des expériences, aussi possibilité pour se rendre au Nord. Ces partenariats présents nombre d'avantages, notamment leur inscription dans la durée contrairement aux programmes de développement qui représentent plutôt des opportunités dont il faut profiter à court terme. Au-delà de ces considérations, sous-tendant de nombreux partenariats, la coopération décentralisée représente une possibilité d'accès à des savoirs à ne pas négliger et ce, dans des domaines où les pratiques ne sont pas encore fréquente ou plus simplement sur des fondamentaux, utiles pour des nouveaux élus et leurs collaborateurs issus de leurs administrations.

Actuellement, beaucoup de collectivités attendent une occasion pour entamer de tels partenariats, sans toujours réfléchir à la notion de réciprocité que cela suppose. Les espoirs placés dans ces partenariats sont donc conséquents alors que les possibilités effectives sont en réalité très rares, l'offre étant limitée et la demande importante. L'aide extérieure peut en faciliter l'opérationnalisation, notamment avec une visée de renforcement des connaissances. Des opportunités existent avec des collectivités du Nord, notamment rurales, n'ayant pas la possibilité d'accompagner celles du Sud au-delà d'actions ponctuelles où elles pourront partager des valeurs de fraternité et de solidarité.

L'encadré de la page suivante illustre ce propos. Elle relève de l'expérience du PAMED, programme financé par le Fonds Belge de Sécurité Alimentaire dans la région de Dosso.

Mais dans le cadre des interventions futures et en lien avec une entrée sectorielle ou plurisectorielle, deux schémas paraissent à privilégier, à savoir (i) le renforcement de l'articulation des actions des CT et STD et (ii) la constitution de centres de ressources sous maîtrise d'ouvrage des collectivités.

3.3.2 Favoriser l'opérationnalisation du dispositif nigérien d'assistance-conseil aux collectivités

Aujourd'hui les services déconcentrés ne sont pas à même d'assurer de façon satisfaisante leurs missions traditionnelles, ni a fortiori de prendre en charge l'appui aux collectivités. Les raisons en sont multiples : (i) personnels insuffisants, (ii) peu équipés, (iii) peu informés et préparés par leurs ministères de tutelle pour assurer la mutation des missions engendrée par la décentralisation voire (iv) déployant leurs actions sans coordination, mission relevant de l'administration territoriale dans son rôle de représentation de l'ensemble des ministères à l'échelle de leur circonscription administrative.

Le corpus juridique nigérien prévoit la mise à disposition des agents des services de l'Etat au bénéfice des CT par l'intermédiaire du Gouverneur ou du Préfet. Le cadre réglementaire existe et n'est donc pas une nouveauté. Jusqu'à ce jour, ce dispositif n'est pas réellement opérationnel pour diverses raisons : (i) activités réduites des collectivités, (ii) moyens financiers indisponibles en volume et aux moments requis au niveau de ces entités décentralisées, (iii) quelquefois relations directes entre STD et CT, (iv) personnels des STD aux fonctions orientées sur les services directs aux usagers, moins sur le déploiement des stratégies, l'accompagnement ou certains aspects de la maîtrise d'ouvrage pourtant utiles aux CT.

Par ailleurs et pour être sollicité, il faut que (i) les STD aient des savoir-faire valorisables, (ii) des moyens pour les déployer en complément (iii) de l'existence d'une confiance réciproque entre CT et STD. Ces aspects affectent la qualité des collaborations entre les différentes catégories d'acteurs. Le peu de sollicitations des ministères de tutelle à leurs services déconcentrés également. La correction de toutes ces insuffisances mérite une attention particulière. Certains programmes interviennent déjà dans ce domaine. Par exemple le FICOD, instrument financier de l'aide allemande, qui laissent le libre choix aux CT lors de la réalisation de leurs investissements, d'assurer la maîtrise d'ouvrage en régie, de se faire assister par les STD ou de la déléguer à la NIGETIP.

¹⁸ Pour ce faire, voir les possibilités offertes par la Suisse notamment dans le document : Position et rôle de la DDC, engagement des collectivités locales suisses dans la coopération internationale, DDC, novembre 2006, 10 pages.

Encadré 20, Organiser et animer en France des séjours de formation destinés aux maires du Niger, action développée par le projet PAMED en collaboration avec Espace Public International

De plus en plus nombreux sont les pays d'Afrique francophone qui engagent une réforme de l'Etat hérité de la période coloniale. Fortement centralisés, ces pays choisissent avec courage et non sans difficulté la déconcentration et la décentralisation dite "à la française" pour affronter les défis du XXI^{ème} siècle.

Les PTF accompagnent ces profonds changements, notamment par des formations sur place destinées aux élus, à leurs personnels, aux fonctionnaires de l'Etat, à la société civile et aux acteurs locaux. Ces renforcements des capacités institutionnelles sont également soutenus au niveau des coopérations décentralisées unissant des collectivités territoriales "du Sud" et "du Nord".

Dans ce contexte, les fondateurs d'ESPACE PUBLIC INTERNATIONAL ont la conviction que les Maires ruraux de France ont aussi un rôle à jouer aux côtés de leurs collègues élus africains. Ces derniers seraient sans doute étonnés de constater, dans les communes rurales françaises et leurs groupements intercommunaux, de nombreuses similitudes avec les situations qu'ils vivent au quotidien dans leurs pratiques de la gestion locale, au service des populations et des territoires dont ils ont la charge.

Moyens modestes, pour ne pas dire souvent insuffisants, obligation d'innover, de faire participer et adhérer les populations, d'entretenir des relations permanentes avec les services de l'Etat,... Autant de "savoir-faire" et d'expériences qui, parce qu'ils dépassent le cadre strict et nécessaire de l'apprentissage des Lois et règlements, ne peuvent se transmettre que sur le terrain, par un partage simple, convivial et républicain entre des femmes et des hommes élus par leurs concitoyens, habités par le même sens du service public et de l'intérêt général. En ce sens, le jeu de mots certes facile ("des maires formés par leurs pairs" !!!), s'il résume techniquement le projet, ne traduit pas que ce projet est aussi porté par des valeurs de fraternité et de solidarité sans lesquelles il ne peut y avoir de démocratie locale.

Le projet consiste donc à immerger pendant quatre semaines des élus communaux (maires principalement) du Niger au sein de CT françaises ressemblant le plus aux leurs : les communes rurales. Au-delà des textes et de leur complexité liée à leur théorie, c'est bien le quotidien et sa pratique qui sont au cœur du dispositif. (...)

Déroulé du séjour

A. Avant le départ du stage

- Arrivée groupée à Paris : briefing de deux heures. Une salle du Sénat paraît adaptée, sans doute contact solennel avec les "ors de la République", mais aussi lieu calme pour parler avec le groupe avant son éclatement vers le terrain. Remise à chacun de sa feuille de route et de son dossier personnel.

- Départ vers les micro-régions, dont le schéma général est le suivant. Un bourg-centre rural (chef lieu de canton, typiquement), siège d'une intercommunalité de développement et, à l'intérieur de son périmètre communautaire, autant de communes volontaires pour l'accueil (chef-lieu compris) que de membres de ce sous-groupe régional (cinq en pratique).

- Chaque sous-groupe arrive ensuite par transport intérieur dans sa micro-région. Chaque stagiaire est pris en charge dans la ville chef-lieu d'arrivée pour aller vers la commune qui l'héberge où il est accueilli par le maire français. Installation, prise de repères, informations pratiques.

B. Stage proprement dit

1. Dans la mairie d'accueil : une semaine d'observation du fonctionnement de la mairie :

- Budget, comptabilité, achats, recettes, fiscalités, marchés,
- Conseil municipal, décisions, contrôle de légalité, informations à la population, police administrative,
- Vie d'un projet, échanges avec les élus municipaux, montages financiers

2. Dans la commune, mais hors de la mairie : une semaine de la vie communale :

- Le maire accueillant (l'élu) va au devant des citoyens et des problèmes du quotidien
- Surveillance des travaux en cours, préparation de ceux à venir
- Rencontre avec les acteurs locaux : employés, associations, commerçants
- Visite à l'école pour y voir et écouter maîtres et parents et tout ce qui tourne autour de l'école
- Rencontre avec tout autre acteur du service au public "itinérant" : facteur, gendarme, médecin, fontainier syndical ou privé,

3. Une semaine de la vie communale, hors de la commune (dans la micro-région) :

- Du service à accomplir vers le syndicat de service : eau, école, déchets,... comment, avec qui, dans quel cadre juridique ?

- Du projet à sa meilleure échelle d'accomplissement : la communauté de communes, comment, avec qui, dans quel cadre juridique ?

- Les relations avec le contrôle ayant remplacé la tutelle : trésorier, préfecture

4. Un jour pour faire le point avec stagiaires et accueillants sur la micro-région, entre les jours 10 et 20, avec, principalement :

- Le point sur l'aspect matériel du séjour
 - Toute question sur le vécu
 - Toute demande d'éclaircissement ou d'approfondissement d'aspects vécus
 - Eventuellement profiter de ce regroupement pour visiter la préfecture, le trésorier
5. Une semaine d'approfondissement sur de grands sujets, avec pour exemples :
- Comment préparer une consultation de fournisseurs, une mise en concurrence ;
 - L'Etat Civil ;
 - La traçabilité des actes, décisions, réunions, et leur archivage ;
 - S'impliquer dans les grandes missions : santé, déchets, eau, sécurité, solidarité,...

Selon le FICOD, l'expérience acquise à ce jour montre, moyennant la remise en état des véhicules des STD, leur dotation en carburant et le paiement de leurs perdiems, qu'ils assurent correctement leur mission d'assistance aux collectivités dans la maîtrise d'ouvrage de leurs investissements. Cela ouvre donc un large champ d'actions pour la coopération suisse, dans ce domaine mais aussi d'autres liés par exemple à l'aménagement des parcours pastoraux, l'appui-conseil aux producteurs, l'organisation des services aux usagers pour les secteurs sociaux de base,....

Les interventions prochaines pourraient alors être mises à profit pour identifier, en lien avec les programmes de la SDR privilégiés pour les futures actions appuyées par la coopération suisse (i) les fonctions attendues par les CT de la part des services techniques, (ii) les freins à lever pour les rendre opérationnels, (iii) les outils à fournir pour faciliter l'exercice de leurs attributions, (iv) éventuellement les actions pouvant être organisées au niveau départemental voire régional pour renforcer les activités de chaque STD pris individuellement (moyens de travail commun, maintenance informatique,...).

L'organisation de l'offre de services aux CT par les STD relève des Préfets à l'échelle des départements. Des discussions avec ceux-ci tout comme avec les Gouverneurs devraient permettre de préciser la nature des appuis à organiser durant la prochaine intervention au bénéfice de ces structures. Il s'agit donc de déterminer l'offre de services susceptibles de rapprocher les STD et les CT et à partir de là, des appuis susceptibles d'être organisés au cours de la prochaine intervention, y compris en termes de moyens complémentaires aux budgets de fonctionnement des services, pour permettre à ces STD d'assurer l'accompagnement attendu.

Outre les secteurs d'intervention énumérés dans le chapitre précédent, cela peut de manière transversale, intégrer des actions dont certaines proposées ci-dessous. Elles n'ont pas l'ambition d'être exhaustive, dépendant aussi des thématiques retenues dans le futur par la coopération suisse.

Mise à disposition de l'information utile aux différentes catégories d'acteurs. Il est toujours étonnant d'observer le décalage existant entre les niveaux central, régional et départemental en matière d'accès à l'information essentielle régissant les secteurs. Par exemple la disponibilité du journal officiel au niveau de l'administration territoriale, pourtant chargée d'assurer l'application effective des contenus des textes législatifs et réglementaires ou encore des documents de stratégie et de politique au niveau des services déconcentrés des ministères sectoriels.

Sans l'avoir vérifié au cours des investigations de terrain, l'hypothèse que la SDR et son plan d'action ne soient pas accessibles à l'échelle des départements voire même des régions mériterait d'être vérifiée. Et si disponibilité il y a, son effectivité au-delà des premiers responsables des différents services déconcentrés pour ne pas parler des collectivités.

Diffusion du capital d'outils et de méthodes. Les investigations au niveau de Maradi ont montré que les opérateurs mobilisés par la coopération suisse avaient quelquefois identifié des besoins pertinents mais avaient du mal à y répondre, mobilisant des prestataires préparant de nouveaux outils de qualité discutable (logiciel informatique portant sur les budgets et l'état civil, document lié à la stratégie de mobilisation des ressources budgétaires,...).

Pourtant certains de ces outils existent au Niger tout comme des documents d'information préparés par d'autres programmes et ne demandant qu'à être valorisé. A d'autres reprises, des instruments informatiques sont disponibles en libre accès sur le net, et moyennant adaptation au contexte nigérien, pourraient être fournis aux CT et aux STD. Participer à l'adaptation, à la reproduction et/ou à la diffusion de ces instruments mérite alors d'être envisagé.

Concevoir des outils techniques, administratifs et d'animation du territoire, ensuite des formations sur le contenu de ces outils portant par exemple sur le contrôle de légalité, l'assistance-conseil ou encore les contenus des délégations de gestion,...

Le développement d'outils assurant un contrôle de légalité performant mais aussi le suivi sur site des actes des exécutifs et des services apportés par les collectivités constituent des priorités, de manière à uniformiser les procédures et en garantir l'impartialité. Un contrôle basé sur des règles connues et partagées par tous les acteurs, y compris bien sûr les collectivités, est un domaine essentiel qui fait semble-t-il défaut.

Capitaliser les données portant sur les collectivités s'avère indispensable pour identifier les besoins en ingénierie territoriale. La préparation, l'installation et l'utilisation d'un Système d'Information Informatisé sur les actes des collectivités, l'exercice de leurs compétences, leurs relations avec les autres catégories d'acteurs, les résultats des contrôles de légalité,... constituent un élément d'importance.

Il s'agit alors de définir les outils de collecte et de capitalisation de l'information à utiliser par l'administration territoriale pour analyse ultérieure et organisation, à leur niveau ou par la portion centrale, des mesures permettant de répondre aux besoins d'ingénierie institutionnelle des communes (contenu des contrôles et nature des déficits, personnels des collectivités, contenus des délibérations des conseils,... mais aussi, nature, types et fréquence des relations les liant avec les services déconcentrés de l'Etat).

Définir les modalités et organiser les espaces de concertation réunissant les CT et les STD sous l'autorité du représentant de l'Etat. Cet aspect est primordial, par exemple dans le cadre de l'harmonisation des programmations sectorielles, initiées jusqu'à ce jour par les services de l'Etat et les programmations des collectivités par exemple à travers les PDC. En effet, la décentralisation implique de revisiter les modes de programmation des investissements.

Cela suppose de trouver une articulation entre les programmations verticales, issues des planifications engagées par les Ministères chacun dans leur secteur d'intervention, et les planifications horizontales initiées par les collectivités. En d'autres termes, il s'agit de territorialiser les politiques publiques avec en finalité une amélioration des services aux populations. Les modes de programmation doivent alors évoluer pour tenir compte de cette territorialisation, élément clé de la déconcentration et de la décentralisation mais aussi, si on se réfère aux conclusions de l'évaluation organisationnelle et institutionnelle du secteur rural en vue d'assurer une mise en œuvre effective de la SDR, élément manquant dans ses documents de base.

Cette exigence de territorialisation, évidente à première vue, n'est pas aisée à opérer dans les faits. Elle suppose la rencontre de deux logiques programmatiques portées par des acteurs n'ayant pas toujours une habitude de travailler en commun, localisés à des échelles distinctes et légitimités soit par les urnes, soit par leur statut d'agents de l'Etat. C'est un enjeu d'importance qui suppose donc l'organisation d'espaces de concertation fonctionnels, réunissant les différentes catégories d'acteurs. Cela suppose de disposer d'une méthode, de la volonté, aussi de moyens pour les organiser.

Et dans ce domaine, cela exige de travailler avec et de reconnaître, la mission essentielle des agents de l'administration territoriale dans le cadre des collaborations à établir entre CT et STD pour rendre opérationnel les éléments constitutifs de la SDR tout comme organiser les transferts de connaissances nécessaires pour assurer la fonctionnalité des collectivités et l'amélioration des services apportées par celles-ci aux usagers, dans le cadre de la facilitation des actions productrices tout comme des services sociaux.

Identifier les domaines d'appui et de collaboration entre CT et STD. L'organisation des espaces de concertation ci-dessus explicité, constitue un moyen permettant d'identifier les domaines d'ingénierie territoriale, cf. encadré ci-dessous, qui sous-tendent les transferts de capacités et les appuis dans l'action à organiser au bénéfice des collectivités et des structures intra-CT qui les composent. Selon les secteurs privilégiés par la coopération suisse pour ses interventions futures, et en lien avec les instruments financiers qu'elle souhaiterait utiliser, voir plus loin, cela pourrait susciter des actions au niveau des différentes catégories d'ingénierie structurant l'ingénierie territoriale.

Encadré 21, exemples d'activités liées aux différentes catégories d'ingénierie composant l'ingénierie territoriale

Ingénierie institutionnelle. Diagnostic des administrations des collectivités et organisation de leurs services (organigramme, profil de poste, recrutement, contractualisation,...), gestion des ressources humaines, règles et procédures de gestion administrative, tenue du secrétariat et de l'état-civil, organisation des archives et de la documentation, conseil juridique, rédaction administrative, planification et coordination des interventions, études de dossiers, conseils à la préparation/participation/organisation de réunions, préparation et organisation de visites d'échanges, suivi de la gestion du patrimoine, appui à la préparation du dialogue sur les politiques publiques,... ;

Ingénierie budgétaire et financière. Définition et mise en œuvre de stratégies de mobilisation et d'accroissement de ressources locales, étude d'assiette, établissement des rôles, opération d'adressage, appui à l'utilisation des outils et procédures de gestion des finances publiques, appui à l'élaboration des budgets annuels, appui à la reddition des comptes, comptabilité-matières, mise à disposition des imprimés utiles pour l'établissement des actes et fourniture d'outils informatiques (logiciel d'automatisation des procédures comptables et fiscales),... ;

Ingénierie sociale. Circulation de l'information, éducation à la citoyenneté, création et dynamisation des cadres de concertation, mise en relation, modes de gestion des services de proximité (régie, affermage, délégation,...), dialogue sur les problèmes culturels et les relations entre les groupes sociaux, accompagnement du tissu associatif, enquêtes de satisfaction des usagers, promotion de la coopération entre les territoires,... ;

Ingénierie technique sectorielle ou intersectorielle. Réalisation d'études techniques thématiques, d'études d'opportunités et d'accès aux marchés, de référentiels de prix, d'études de potentialités et de contraintes, appui-conseil sur les règles et les normes techniques sectorielles de production des services de proximité et de commercialisation, outils de gestion urbaine voire rurale (numérisation de plans, schémas d'aménagement et schémas directeurs de voirie, plan d'urbanisme simplifié, inventaire foncier, plan de restructuration des quartiers, bases de données sur les infrastructures,...), montage des DAO, appui à la sélection des prestataires de services, suivi et contrôle des chantiers, assistance lors des réceptions provisoires et définitives des ouvrages, organisation de certains services en matière d'assainissement, de réseaux, de structures socio-sanitaires et d'accessibilité, de facilitation des activités productives,...

3.3.3 Appuyer l'AMN dans le cadre des services à apporter à ses adhérents à l'échelle régionale

La décentralisation nigérienne est récente et sa mise en œuvre n'a pas été facilitée jusqu'à ce jour par les actions déployées par l'Etat au bénéfice des collectivités. Tout naturellement celles-ci ont commencé à se structurer, dans un premier temps à l'échelle nationale, par l'intermédiaire de l'Association des Municipalités du Niger (AMN). Cette structure a vocation à assurer différentes missions au bénéfice de ses adhérents (cf. encadré).

Si on se réfère aux entretiens avec son Président, aussi ancien maire de la commune urbaine de Guidam Roumdji dans le département du même nom, l'AMN désire mettre en place dans chaque région un démembrement de l'Association.

Cela serait déjà le cas dans les régions d'Agadez et de Zinder, grâce aux appuis apportés respectivement par les coopérations allemande et danoise. Le FICOD aurait par ailleurs accepté récemment d'apporter un appui pour favoriser la création d'un secrétariat permanent de l'AMN au niveau des six régions restantes.

Il n'en demeure pas moins qu'un travail important reste à réaliser pour que ces structures régionales apportent des services effectifs aux CT comprises dans les régions.

Ce qui n'est pas contradictoire par rapport à la proposition précédente. En effet il serait normal voire indispensable qu'à l'échelle de chaque région, l'AMN puisse déployer des services de proximité au bénéfice des communes membres et peut-être un jour au profit des départements et des régions, si l'Association se restructurerait pour réunir les CT des trois niveaux.

Cela pourrait se faire moyennant la création d'un Centre de Ressources (CR) propre à chaque région, structure chargée d'apporter des services effectifs aux collectivités dans le cadre de la mise en œuvre de leurs actions.

Des dynamiques de ce type existent déjà dans d'autres pays, de manière plus ou moins fonctionnelle.

La coopération suisse pourrait s'investir dans ce domaine -en étroite concertation avec les CT dans le cadre de l'identification des services à offrir- en lien avec les activités liées aux ingénieries rappelées dans l'encadré de la page précédente, en mettant s'il le faut un focus particulier sur l'ingénierie sociale ou l'ingénierie technique sectorielle et intersectorielle en fonction des contenus de la stratégie qui guideront ses interventions futures dans les secteurs du développement rural, de l'éducation et de la formation professionnelle²⁰.

Encadré 22, présentation de l'AMN¹⁹

"L'Association des Municipalités du Niger comporte aujourd'hui, 269 membres dont 265 communes et 4 Communautés Urbaines. Les 265 communes sont composées de 213 rurales et 52 urbaines. L'AMN dispose de huit bureaux régionaux et de 36 antennes au niveau des départements.

Mission. Promouvoir un développement durable par le renforcement des capacités organisationnelles, institutionnelles et opérationnelles des municipalités du Niger

Buts.

- Défendre les intérêts de ses membres ;
- Contribuer au renforcement de l'unité nationale ;
- Resserrer les liens d'amitié, favoriser et entretenir l'esprit d'entraide et de collaboration entre ses membres ;
- Susciter, encourager et développer l'intercommunalité et la coopération décentralisée ;
- Définir des aspirations et objectifs communs, les soutenir auprès des pouvoirs publics afin de leur trouver des solutions adéquates ;
- Etre un instrument de formation, d'information, d'animation et de coordination des actions transversales de ses membres ;
- Diffuser toute information et toute documentation utile concernant l'organisation des Municipalités et promouvoir l'utilisation des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication ;
- Favoriser l'enracinement et le renforcement de l'exercice démocratique.

Axes stratégiques

- Le développement et la mise à disposition de ses membres de services adaptés ;
- La mise en place d'un système de capitalisation des expériences et acquis de la gestion communale et du développement local ;
- Le développement et la mise en œuvre d'un mécanisme de mobilisation des ressources humaines propres, matérielles et financières ;
- Le renforcement des ressources humaines de l'AMN ;
- La gestion transparente, efficiente et efficace des ressources humaines, matérielles et financières ;
- La culture de la démocratie et de l'esprit associatif ;
- Le développement et la mise en œuvre d'une stratégie de la communication ;
- Le développement des capacités de lobbying et de plaidoyer de l'AMN et de ses membres ;
- La promotion de l'intercommunalité et de la coopération décentralisée et le développement du partenariat de l'AMN ;
- La prise en compte du genre dans toutes les actions de l'AMN.

¹⁹ Extraits des contenus de son site, www.amn-ne.org

²⁰ Pour ce dernier aspect, cela constitue une compétence départementale si on se réfère aux contenus de l'avant projet de Code Général des CT. Forcément et tant que les élections correspondantes ne sont pas organisées, il paraîtrait intéressant de réfléchir à la pertinence d'un appui à ce secteur, sur des bases qui risquent d'évoluer dans le futur.

Un Centre de Ressources, qu'est ce que c'est encore cela²¹ ?

Le Centre est un lieu physique, repérable et accessible qui sert de référence pour la mobilisation et le déploiement d'un ensemble d'expertises ou d'ingénieries. Il offre un ensemble de services d'appuis-conseils, de formations, d'informations et d'assistances ciblées et de mises en relation des acteurs locaux faisant l'objet d'un contrat d'objectifs avec ses prescripteurs et ses usagers. Son intervention se fonde sur la recherche, la sensibilisation, l'information, la formation, l'intermédiation et l'accompagnement.

Un CR dispose forcément de ressources humaines très qualifiée. Mais la logique partenariale qui sous-tend le CR lui permet également de mobiliser ou de gérer un réseau d'agents de développement pour le compte des programmes de développement opérant dans sa zone d'emprise. Enfin, le CR collabore avec les administrations déconcentrées sur la base d'une convention de partenariat ou de conventions de missions spécifiques afin de limiter les phénomènes conflictuels liés au leadership et aux jeux de pouvoirs mais aussi et surtout valoriser les ressources existantes dans le milieu.

Quelques caractéristiques :

- La notion de CR va au-delà d'un rôle de prestataires de services à qui la commune délègue l'exercice d'une partie de ses missions par un contrat de sous-traitance ou de maître d'ouvrage délégué.
- Le CR doit faire preuve de disponibilité et de souplesse afin de répondre constamment aux sollicitations de l'institution donneuse d'ordre dès lors que la demande d'accompagnement s'inscrit dans l'exercice de ses compétences. Pour éviter la dispersion du CR et un risque de le transformer en une structure d'exécution de tâches banales, les experts du Centre doivent renforcer les capacités des personnels municipaux de sorte qu'ils aient une autonomie suffisante pour réaliser leurs cahiers de charges.
- Le CR est aussi un centre d'application de proximité permettant la constitution progressive d'un vivier d'experts dans des domaines stratégiques du développement territorial. A cet égard, il peut s'avérer utile que le CR noue des partenariats avec les universités ou les écoles professionnelles afin d'accueillir des stagiaires pour leur préparation à la pratique des métiers territoriaux.
- Egalement, les personnels nouvellement recrutés par les CT partenaires pourraient bénéficier d'une période d'accompagnement spécifique de capacitation par les experts du Centre.
- Le personnel du CR doit être en parfaite harmonie avec la mission et les obligations de résultats qui sont assignées au Centre. En tant que pôle d'excellence, le Centre doit disposer de personnels qualifiés choisis pour leur maîtrise des domaines d'expertise pour lesquels ils ont été recrutés.
- Chaque expert est détenteur non seulement d'un cahier des charges mais également d'une lettre de missions annuelle dont le contenu et les mécanismes d'évaluation des performances doivent impliquer ses prescripteurs. Dans le cadre d'un dispositif d'appui aux communes, les premiers prescripteurs sont les institutions communales.
- La pérennité d'un CR ne se traduit pas par son nombre d'années d'existence physique mais plutôt par sa capacité à s'adapter constamment à la demande afin que son offre soit toujours utile aux usagers lors de la réalisation de leurs objectifs de développement.

Types de CR. Un CR peut être un dispositif à vocation unique ou à vocation multiple suivant le contexte économique, social, institutionnel de chaque territoire, la vision de développement et la volonté politique des élus locaux et du gouvernement. La vocation se rapporte aux types d'ingénieries qui structurent le CR.

- Un **Centre de Ressources à vocation unique** est un centre d'excellence très spécialisé sur l'accompagnement dans un secteur (équipement rural, travaux publics, production animale, production halieutique, écotourisme,...) ou l'accompagnement dans un domaine transversal à plusieurs secteurs (planification et aménagement du territoire, ingénierie de la formation, technologie de l'information, organisation et gestion des archives, conseil fiscal et mobilisation des ressources locales, organisation des filières marchandes, commerce international et accès au marché, montage de projets, gestion des finances publiques, mobilisation sociale et plaidoyer, dialogue sur les politiques publiques,...).
- Un **Centre de Ressources à vocation multiple** est un centre d'excellence constitué de façon intégrée et stabilisée d'une équipe pluridisciplinaire et plurisectorielle. Souvent organisé en plusieurs départements thématiques ou sectoriels, il emploie des experts thématiques et des experts transversaux.

L'offre d'accompagnement desdits centres est très variable en fonction du marché cible. Un tel Centre peut réaliser des études de potentialités, de filières et d'opportunités sur plusieurs secteurs à la fois avec une prise en compte des questions transversales comme les enjeux environnementaux, les enjeux sociaux, le développement des capacités, les stratégies de coopération inter-acteurs, les enjeux internationaux,...

²¹ Sur la base des contenus de l'étude "prestation d'appui au lancement des centres de ressources du programme européen d'appui à la décentralisation en Mauritanie", N.Tomyet et C.Majerowicz, mars 2008, 117 pages hors annexes.

Mise en place d'un CR. Le processus de création d'un Centre de Ressources peut emprunter plusieurs voies notamment celle de l'adhésion post-création et celle de l'adhésion pré-création. Dans un cas comme dans l'autre, l'important est de s'assurer que (i) le CR traduit une valeur ajoutée certaine, (ii) sa gestion s'insère dans un système de dialogue assez ouvert aux parties prenantes potentielles et (iii) son coût d'accès tient compte de la capacité contributive de ces futurs adhérents.

- **L'adhésion post-création.** A partir d'une étude de faisabilité, le gouvernement et/ou ses partenaires crée des CR pour l'accompagnement des CT sur la base d'un certain nombre de compétences transférées pour lesquelles ces dernières ne disposent pas des capacités techniques, organisationnelles et financières pour les exercer.

Une fois, l'acte de création pris, une campagne d'information et de sensibilisation se fait à l'endroit des élus locaux sur les résultats de l'étude de faisabilité, les enjeux d'un CR et les formes juridiques possibles. Un temps de réflexion est laissé à chaque conseil communal pour délibérer sur l'intérêt d'adhérer à un tel Centre. Sur la base d'un travail de synthèse des résultats de dépouillement des délibérations des conseils communaux, le gouvernement prend la décision d'opérationnaliser l'acte de création en spécifiant cette fois-ci la forme juridique, les organes de gestion, les missions de base, la territorialité du Centre, sa commune-siège et les engagements des parties prenantes notamment la manière dont l'Etat entend accompagner un tel instrument.

L'Etat peut cependant décider de ne pas adopter cette procédure de respect de la maîtrise d'ouvrage communale et se fonder sur ses découpages administratifs pour décréter l'installation de ces Centres à l'échelle d'une région, d'un département ou des CR à cheval sur plusieurs circonscriptions (bassin de vie).

- **L'adhésion pré-création.** Sur la base d'une étude de faisabilité et d'une volonté affirmée des conseils communaux de coopérer, un ou plusieurs CR à vocation unique ou à vocation multiple peuvent être initiées par les CT coopérantes pour mutualiser certaines fonctions relevant de leurs compétences. Après, l'acte de conformité délivré par l'autorité de tutelle ou par le conseil des ministres, les communes installent leur(s) Centre(s) avec ou non la possibilité de l'ouvrir à de nouvelles adhésions.

Dans tous les cas, la forme institutionnelle d'un CR est dynamique tant en ce qui concerne sa forme organisationnelle que son mode de fonctionnement, ses domaines d'intervention et son mode de financement. L'important c'est d'inscrire la finalisation du modèle organisationnel dans un processus intégrant l'écoute des usagers et la prise en compte des enjeux nationaux et supra locaux.

Formatage institutionnel d'un CR. Quatre éléments paraissent déterminants pour configurer le profil institutionnel d'un Centre de Ressources, à savoir :

- La détermination des usagers potentiels du CR ;
- L'identification et l'engagement des maîtres d'ouvrage ;
- La spécification des services attendus ou des vocations du CR ;
- La définition des moyens institutionnels et opérationnels que les prescripteurs, maîtres d'ouvrage ou les bénéficiaires sont prêts à y consacrer selon la vocation fonctionnelle, l'étendue des services attendus ou la couverture géographique des usagers potentiels.

Ce faisant, le Centre de Ressources peut prendre plusieurs formes. En effet et même si les consultants privilégièrent un ancrage à travers l'AMN, d'autres voies sont possibles :

- **Centre de Ressources à vocation intercommunale** sous la forme d'une association ou d'un établissement public territorial créé par des ententes entre plusieurs CT pour mutualiser certains services;
- **Centre de Ressources de type "administration déconcentrée"** fonctionnant comme un centre local polyvalent d'appui constitué de personnels provenant de plusieurs départements ministériels, détachés pour servir un groupe de CT suivant un programme d'assistance défini avec les communes concernées voire les organisations socioprofessionnelles. Bien qu'étant un service déconcentré, ce CR est doté d'un cadre consultatif d'orientation et d'évaluation associant étroitement les publics-cibles. Ce schéma pourrait s'avérer pertinent dans le cadre de la mise en œuvre de la SDR ;
- **Centre de Ressources de type "groupement d'intérêt public"** associant comme parties prenantes des CT, l'Etat, des organisations socioprofessionnelles, des projets de développement, le secteur privé, ... ;
- **Centre de Ressources de type bureau d'études** assez spécialisé dans certains domaines de compétences des collectivités locales et dans la pédagogie d'animation du territoire.

Profil des ressources humaines. Le profil est déterminé par les types d'ingénieries par lesquels les CT ressentent un besoin d'accompagnement. L'objectif du CR n'est cependant pas de couvrir tous les domaines de compétences des CT, encore moins de se substituer aux savoir-faire disponibles dans les CT ou les STD qui possèdent également un mandat d'appui-conseil. L'expérience des consultants montre que dans le cadre de la définition des services, et ensuite du profil des experts, les CT privilégièrent le plus souvent l'appui aux secteurs productifs, de manière à apporter des services effectifs aux populations.

3.4 ACCROISSEMENT DES SERVICES AUX USAGERS MOYENNANT L'APPUI FINANCIER AUX CT

Il paraît essentiel que la coopération suisse poursuive et renforce son accompagnement des dynamiques locales aussi bien en matière de renforcement des capacités intellectuelles, matérielles et financières afin d'accroître les services aux usagers. Les propositions développées dans le chapitre précédent portent plus particulièrement sur les savoir-faire et l'accompagnement, celui-ci sur les capacités financières, manière aussi de renforcer les capacités matérielles et les services aux usagers. Pour ce faire, trois voies méritent d'être réfléchies.

Elles sont toutes les trois compatibles avec les nouvelles orientations définies par la DDC à savoir une focalisation plus prononcée de ses interventions sur la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire à travers les piliers du développement rural, l'éducation et la formation professionnelle. De même elles sont globalement compatibles avec la mise en œuvre des programmes de la SDR si on désire résolument respecter la maîtrise d'ouvrage des CT dans toute sa plénitude, du moins pour les activités à conduire relevant de leurs compétences.

- Abondement de l'ANFICT ;
- Adaptation du FSIL aux nouveaux piliers retenus par la DDC pour structurer ses interventions futures ;
- Aide budgétaire abondant le budget des CT, en fonctionnement et en investissement.

3.4.1 Abonder l'ANFICT : plus qu'une option, une obligation

Depuis 2004, année d'élection des membres des premiers conseils communaux, il a été observé que les résultats attendus suite au démarrage de la réforme décentralisatrice ont été fortement contraints par l'insuffisance de ressources budgétaires abondant les budgets des collectivités.

En effet et comme énoncé dans la première partie de ce rapport, l'Etat n'a pas assuré sa partition en rapport aux dotations prévues dans la législation ou au transfert des moyens correspondants au transfert des compétences inscrits dans le corpus juridique. Ce fut largement dommageable même si cette situation n'est pas propre au Niger, le Bénin voisin ayant connu malheureusement le même phénomène. Cette période a cependant été mise à profit pour identifier les caractéristiques essentielles d'un instrument financier national, l'ANFICT. Aujourd'hui un des enjeux essentiels est de confirmer les intentions comprises dans cette étude afin de permettre aux collectivités d'assurer leurs compétences. Pour les consultants, l'intégration des appuis financiers aux collectivités à travers l'ANFICT n'est pas seulement une option.

Tout au contraire, cela constitue une obligation d'autant que la réussite du processus est fortement liée aux engagements des premières coopérations qui auront à y inscrire leurs fonds d'investissement. De ce fait, et malgré la "modicité" des ressources d'investissement de la Suisse par rapport aux autres prescripteurs, leur intégration dans l'ANFICT suscitera un effet d'entraînement susceptible de convaincre d'autres coopérations de rejoindre l'Etat et les premiers PTF au sein de cet instrument financier, essentiel pour le devenir de la réforme et l'accroissement des services aux populations. Cela pourra se faire sur la base de dotations non affectées, le plus aisément à gérer pour l'Agence, ou par l'intermédiaire des fonds dit sectoriels si la coopération suisse privilégie le financement des investissements dans des secteurs particuliers tels que l'éducation, le développement rural ou encore l'hydraulique, domaines discutés lors de l'atelier stratégique des 23 et 24 mars 2010 (StraCoNi 2010-14).

Il est néanmoins probable que le démarrage effectif de l'appui aux CT par l'ANFICT prendra encore deux à trois années, période nécessaire pour que les gestionnaires de cet instrument une fois recrutés, négocient en étroite concertation avec l'Etat, les contributions des différents partenaires. De ce fait et en attendant de pouvoir abonder l'Agence, la coopération suisse pourrait poursuivre ses appuis selon deux voies distinctes ci-dessous explicitées.

3.4.2 Adapter le FSIL, des évolutions utiles à mettre en œuvre à court terme

Aujourd'hui et contrairement à la situation passée, le FSIL privilégie certaines catégories d'investissement, avec en résultante, des réalisations principalement liées aux secteurs de l'éducation et de l'hydraulique. Rien n'empêche cependant d'ouvrir le champ des actions bancables voire de les réorienter uniquement sur les nouveaux secteurs d'intervention retenus lors de l'atelier stratégique de mars 2010. Cela ne représenterait pas forcément une avancée mais relève du choix du bailleur de fonds, prérogative de la coopération suisse.

Vu l'absence d'alternative pour les collectivités, il est probable que les communes s'en contenteront même si cela ne représentera pas forcément un profil d'investissement représentatif des contenus des PDC et/ou la traduction des demandes émanant des porteurs d'initiatives inscrivant leurs actions au sein des entités décentralisées des différentes circonscriptions administratives actuellement appuyées par la Suisse.

A priori, les communes considéreront cela comme acceptable, mettant plus l'accent sur les modalités de faire, et en premier lieu le respect de la maîtrise d'ouvrage, que sur les objets susceptibles d'abondement par le FSIL (cf. encadré ci-contre).

Il s'agirait donc, pour répondre effectivement aux attentes des communes, mieux respecter le contenu de la législation nigérienne et préparer ces collectivités à la gestion des fonds qui leur proviendront dans le futur par l'intermédiaire de l'ANFICT de les mettre dans les conditions pour qu'elles assurent dans toute sa plénitude la maîtrise d'ouvrage de leurs réalisations.

Cela suppose d'intégrer dans le coût des réalisations un certain nombre de coûts connexes, liés à l'élaboration des Avants Projets, des Dossiers d'Appel d'Offre, de rémunération ou d'indemnisation des maîtres d'œuvre ou des opérateurs de contrôle, émanant du secteur privé ou public.

Dépenses aujourd'hui prises en charge par le FSIL et non incluses dans les dossiers présentés pour financement au Comité d'Attribution.

Cela implique aussi de prévoir des procédures de conventionnement pour définir les modalités d'utilisation des ressources qui seront mises à disposition des CT et par la suite, des mécanismes de contrôle de l'utilisation des fonds, soit par les structures correspondantes de l'Etat ce qui serait le mieux, soit par l'intermédiaire d'auditeurs mobilisés dans le secteur privé, procédure transitoire mais moins pertinente.

Enfin et afin de préparer les CT à utiliser dans le futur les procédures de l'ANFICT, il s'agirait aussi de prévoir la constitution des dossiers de projet sur la base des éléments constitutifs prévus par l'Agence avant leur sélection par les Comités d'Attribution tels qu'ils existent actuellement ou par une structure ad hoc plus proche des structures de la coopération suisse, la finalité évoluant de l'application de règles définies conjointement par le FSIL, les CT et des représentants des acteurs intra-communaux par des représentants des populations (Comité d'Attribution) vers l'apprentissage du montage de dossiers de type ANFICT et de l'exercice de l'entièvre maîtrise d'ouvrage de leurs opérations par les collectivités.

3.4.3 Incrire l'appui financier de la coopération suisse dans la logique de l'appui budgétaire

Processus plus abouti et déjà expérimenté par d'autres programmes financé par l'aide internationale, ce procédé a aussi fait l'objet de réflexion dans le cadre de l'étude portant sur l'opérationnalisation de l'ANFICT. A terme, il devrait concerner l'ensemble des collectivités nigériennes. Le test de son application mérite alors d'être entrepris durant la période intermédiaire précédant le démarrage effectif de l'Agence.

Encadré 23, besoins en financement, verbatim

Quels sont les objets financables par le FSIL et répondent-ils aux besoins de vos communes ?

"Tout le monde connaît l'insuffisance existante dans les domaines de base tels que la santé, l'éducation et l'hydraulique. Quand il n'y a pas de santé, il n'y a pas de travail. Quand il n'y a pas d'éducation, il n'y a pas de savoir. En brousse, ce qui est exprimé c'est cela, raison pour laquelle cela représente 60 à 85 % des besoins des populations. A notre arrivée à la tête des mairies, le FSIL nous a suivi inconsciemment dans ce sens.

Cela ne veut pas dire que l'on a mis de côté les autres catégories d'investissement : actions dans le domaine de la GRN, aires de pâturage, promotion de l'économie locale,... mais le FSIL ne les finance pas.

Par réflexe, nous élaborons donc des dossiers correspondants aux objets acceptés par le FSIL mais 60% de nos besoins sont effectivement dans les trois secteurs prioritaires énoncés plus haut".

Encadré 24, maîtrise d'ouvrage, verbatim

- "Le FSIL est le principal contributeur financier. En matière de maîtrise d'ouvrage, nous avons progressé : on choisit les opérateurs, on réalise 70% de la maîtrise d'ouvrage. Le reste ne nous est pas accordé. On les comprend, il ya un problème de confiance mais avec d'autres partenaires, on évolue plus rapidement".
- "On devrait s'asseoir avec le FSIL et réfléchir sur des mécanismes expérimentés avec d'autres partenaires qui versent directement les fonds aux communes, de manière à améliorer les relations avec les prestataires de services qui pensent que nous n'avons rien à leur dire en matière de contrôle. Je l'ai déjà dit il y a deux ans de manière à assurer un suivi efficace. Le mécanisme adéquat reste à trouver". (...)
- "Les relations sont caractérisées par la méfiance liées à la capacité des communes pour gérer les marchés. On ne peut pas faire semblant de faire confiance, le FSIL est trop présent. En finalité, il n'y a pas de réelle maîtrise d'ouvrage".
- "Les communes n'ont pas la capacité aujourd'hui d'élaborer les DAO mais le FSIL ne les a pas non plus, il mobilise des opérateurs. On devrait nous permettre de faire l'apprentissage pour le faire. Pour que la commune parvienne à satisfaire à cette question, elle pourrait recourir aux STD pour qu'ils aident la commune.".
- "Nous voulons que la MO soit effective, c'est un des fondements de la décentralisation, la responsabilisation des populations. Si nous devions payer l'opérateur, il tiendrait compte de nous contrairement à la situation qui prévaut aujourd'hui où nous n'avons pas de prise sur lui. Avec le FSIL, la maîtrise d'ouvrage n'est que de nom".

Ici encore et malgré que ce procédé s'apparente à de l'aide budgétaire, rien n'empêche que les fonds soient orientés sur des activités liées aux nouveaux piliers de l'aide préconisés lors de l'atelier stratégique de mars 2010 (dotation affectée). Par comparaison avec l'aide budgétaire octroyé dans le budget de l'Etat, il se rapprocherait à une aide budgétaire sectorielle et non générale. Tout comme pour l'option précédente, cela supposerait d'identifier les rubriques de la nomenclature des budgets des CT au sein desquels ces sommes seraient enregistrées, bien sûr les contenus des dossiers à monter par les collectivités, y compris dans leurs composantes de gestion post-réalisation, de même que les procédures de contrôle de l'utilisation des fonds.

Afin de mettre les collectivités dans les conditions nécessaires pour assurer leurs missions, cet appui budgétaire pourrait intégrer une partie affectée à la couverture des frais de fonctionnement de l'institution municipale, manière aussi de combler leurs déficits en ressources humaines et/ou en renforcer les savoir-faire, sur la base des estimations réalisées dans l'étude ANFICT (dotation d'équilibre / de fonctionnement).

Pour ce faire, la coopération suisse pourrait très opportunément s'inspirer des expériences déjà menées au Niger pour ce type d'appui, y compris dans certaines de ses zones d'intervention actuelles. Est fait référence aux interventions suivantes : Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local dans la région d'Agadez sur financement UE, PAMED déployé par la Coopération Technique Belge en vue de participer au renforcement de la sécurité alimentaire dans la région de Dosso, ancien PACURD mis en œuvre par le PNUD/FENU à Diffa et aujourd'hui nouveau programme organisé par ces agences des Nations-Unies au bénéfice des communes du département de Mayahi (région de Maradi).

L'expérience de ces programmes est intéressante à divers titres.

Par exemple, l'évaluation finale du PAMED a montré que près de 46 % des dépenses opérées par les collectivités sur aide budgétaire accordée par le Programme avaient concerné des actions relevant de la sécurité alimentaire. Ceci après la signature de contrat d'objectifs entre la CT et le PAMED, document conventionnel visé par le Gouverneur de la région de Dosso. Ce document qui prévoit entre autres des objectifs de gouvernance, contient l'ensemble des objectifs de développement communal et les investissements communaux et communautaires que les communes envisagent au cours des exercices budgétaires successifs.

Le programme financé par l'Union Européenne dans la région d'Agadez a privilégié des modalités d'intervention distinctes mais tout aussi intéressantes avec des dotations prévues pour abonder le budget des collectivités intégrant différents guichets liés (i) au renforcement des capacités, (ii) à l'investissement communal et (iii) au développement local à travers des subventions accordées aux acteurs intra-communaux mais par le conseil de chaque collectivité, manière aussi de replacer cette instance dans ses prérogatives.

Ces exemples montrent à l'envi qu'il est possible, tout en respectant scrupuleusement la maîtrise d'ouvrage des collectivités, de leur donner la possibilité d'assurer le financement de secteurs spécifiques -par exemple la sécurité alimentaire pour le PAMED- ou des catégories d'acteurs pour le PADDL (acteurs intra-communaux, OP,...). Sur le même registre, il serait tout autant possible d'adapter ces modalités de financement aux activités comprises dans la SDR, pour une partie ou l'ensemble des activités comprises dans ses programmes et/ou sous-programmes.

Ces modalités présentent donc quelques avantages par rapport aux disposition actuelles utilisées par la coopération suisse : (i) respect de la maîtrise d'ouvrage communale, (ii) facilitation des relations entre CT et STD mobilisés par les collectivités dans le cadre de l'appui à la maîtrise d'ouvrage de leurs réalisations, (iii) strict respect des procédures budgétaires et comptables prévues lors de la gestion des ressources des collectivités, (iv) amélioration de la visibilité de l'action des instances communales auprès des citoyens et donc par extension (v) possibilité d'améliorer le recouvrement de la fiscalité locale au niveau des territoires communaux.

ANNEXES

Annexe 1. Des communes aux caractéristiques physiques et démographiques extrêmement diversifiées

Le Niger a fait le choix d'une décentralisation intégrale selon trois niveaux de collectivités se répartissant sur l'ensemble du territoire national. Il est ainsi dénombré 266 communes²² dont 52 urbaines réparties au sein des 36 départements et 8 régions. L'élection des organes élus de ces deux derniers niveaux ayant été postposée, les données ci-dessous rappelées se rapportent seulement aux communes urbaines et rurales. Ces collectivités se caractérisent par une importance démographique et géographique extrêmement variable.

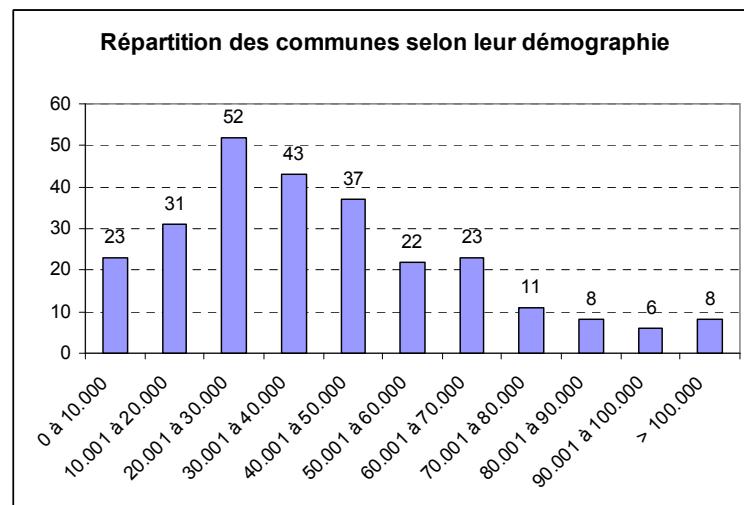
Par exemple et en rapport à leur superficie, il est observé :

- Un tiers des communes possédant une superficie inférieure à 500 km²;
- Un quart des collectivités se situant dans la catégorie des communes dont la surface varie entre 500 et 1.000 km²;
- Moins de 21% des entités disposant d'un territoire variant entre 1.000 et 2.000 km²;
- Près de 11% des collectivités disposant d'un territoire s'étendant sur une surface de l'ordre de 2.000 à 5.000 km²;
- Le solde, soit 10% des communes, dépassant les 5.000 km².

Outre les différences observées en rapport à leur superficie, les communes nigériennes se différencient par leur démographie, aussi bien pour les communes rurales que pour les communes urbaines.

Si on excepte les communes des communautés urbaines, les collectivités nigériennes comprennent entre 753 et 113.673 habitants avec une moyenne proche de 42.000 habitants (données du recensement 2001) :

- Communes de moins de 20.000 habitants, 54 communes dont une urbaine (Bilma) ;
- Communes de 20.001 à 50.000 habitants, 122 collectivités dont 14 urbaines ;
- Communes de 50.001 à 100.000 habitants, 72 collectivités dont 22 urbaines;
- Communes de plus de 100.000 habitants et communes des circonscriptions urbaines, 16 collectivités dont une rurale.



Ces collectivités se répartissent sur le territoire au sein des quatre grandes zones climatiques caractérisant le Niger, pays dont l'environnement est marqué par des températures élevées et une pluviométrie variable dans le temps et l'espace, pluviométrie d'autant plus faible en volume et en durée que l'on se situe dans les zones les plus au Nord du pays.

Toutes les régions chevauchent plusieurs zones climatiques distinctes mais avec des intensités variables. C'est ainsi que par exemple, les 77 % du territoire national situés en zone saharienne, ne comprennent que 17 communes alors qu'à l'opposé, la zone sahélienne est subdivisée en 166 collectivités territoriales sur une surface ne représentant que 10 % du territoire. Sur l'ensemble des communes, on retrouve ainsi :

- 9% des communes (23) en zone sahéro-soudanienne (1% du territoire) ;
- 63% des entités (166) en zone sahélienne (10% du territoire) ;
- 22% des collectivités (59) en zone sahéro-saharienne (12% du territoire) ;
- 6% des communes (17) en zone saharienne (77% du territoire).

Croisée avec les données démographiques issues du dernier recensement national (2001), il apparaît une répartition inégale des populations au sein des différentes zones : (i) la zone sahélienne connaît la plus haute densité démographique avec 51 habitants au km² alors que (ii) dans la zone saharienne la densité est inférieure à 1 habitant au km² pour (iii) respectivement 38 hbt/km² dans la zone sahéro-soudanienne et (iv) moins de 10 hbt/km² dans la zone sahéro-saharienne.

Région	Nombre de Départements	Nombre communes urbaines	Nombre communes rurales	Nombre conseillers	Nombre de villages/tribus	Population (hbt)	Superficie (km ²)
Agadez	3	4	11	98	305	365.297	667.799
Diffa	3	3	9	154	1.327	346.595	156.906
Dosso	5	5	38	565	1.396	1.702.888	33.844
Maradi	6	10	37	718	2.611	2.487.982	41.796
Tahoua	8	9	35	647	1.803	2.461.269	113.371
Tillabéri	6	6	38	638	1.813	2.276.897	97.251
Zinder	5	10	45	740	3.679	2.080.250	155.778
Niamey		5	0	122	100	856.263	255
	36	52	213	3.682	13.034	12.577.441	1.267.000

22 Une nouvelle commune aurait été créée au cours de la première mandature

Annexe 2, rôles des collectivités territoriales dans la mise en œuvre de la SDR

Dans la continuité de l'adoption de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) en janvier 2002, le Niger a entrepris la préparation de sa déclinaison sectorielle en lien avec le développement rural, sous la dénomination de Stratégie de Développement Rural (SDR). Entamée en décembre 2001 sur la base des stratégies sectorielles et sous-sectorielles élaborées antérieurement, elle fut suivie par l'adoption par Décret du 5 octobre 2006 du Plan d'Action de la Stratégie de Développement Rural pour la période 2006-2015.

Ces deux documents furent donc élaborés à la même période que nombre de textes législatifs relatifs à la décentralisation. Ils impliquèrent l'organisation de nombreuses consultations aux échelles nationale et régionale avec les services de l'Etat, des représentants du secteur privé, les organisations de producteurs, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les partenaires au développement.

La SDR a pour objectif général de "réduire l'incidence de la pauvreté rurale de 66% actuellement à 52% en 2015 en créant les conditions d'un développement économique et social durable garantissant la sécurité alimentaire des populations et une gestion durable des ressources naturelles".

Différents principes d'intervention sous-tendent sa conception et ses modalités de mise en œuvre. Au titre de ces principes, l'inscription dans le processus de décentralisation tout comme la bonne gouvernance de l'action publique occupent une place importante, du moins selon les explications incluses dans le document. Cette SDR est organisée selon trois axes stratégiques :

- ✓ "Favoriser l'accès des ruraux aux opportunités économiques pour créer les conditions d'une croissance économique durable en milieu rural.
- ✓ Prévenir les risques, améliorer la sécurité alimentaire et gérer durablement les ressources naturelles pour sécuriser les conditions de vie des populations.
- ✓ Renforcer les capacités des institutions publiques et des organisations rurales pour améliorer la gestion du secteur rural".

Axes stratégiques déclinés en quatorze programmes et treize sous-programmes, les uns "structurants" (dix programmes et treize sous-programmes) et les autres "prioritaires" (quatre programmes). Ces programmes constitutifs de la SDR sont repris dans le tableau ci-dessous.

Programmes (P) et Sous-Programmes (SP) structurant la SDR

	Programme	Sous-Programme
Programmes structurants	P1. Développement local et communautaire	
	P2. Gouvernance locale des ressources naturelles (foncier, eau, végétation, faune)	
	P3. Organisations professionnelles et structuration des filières	SP 3.1. Cadres de concertation interprofessionnels SP 3.2. Renforcement et structuration des organisations professionnelles SP 3.3 Mise en marché des produits agro-sylvo-pastoraux SP 3.4. Renforcement des capacités des agents économiques et développement du tissu économique rural
	P4. Infrastructures rurales	SP 4.1. Infrastructures hydro-agricoles SP 4.2 Infrastructures de transport SP 4.3 Infrastructures de communication SP 4.4 Electrification rurale
	P5. Systèmes financiers ruraux	
	P6. Recherche - formation - vulgarisation	
	P7. Renforcement des institutions publiques du secteur rural	SP 7.1. Restructuration des institutions publiques du secteur rural SP 7.2 Systèmes d'information et connaissance du secteur rural
	P8 Eau potable et assainissement	
	P9 Réduction de la vulnérabilité des ménages	SP 9.1. Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles SP 9.2. Santé - nutrition SP 9.3 Augmentation des revenus des plus vulnérables
	P10. Préservation de l'environnement	
Programmes prioritaires	P11. Développement de l'irrigation	
	P12. Aménagement pastoral et sécurisation des systèmes pastoraux	
	P13. Restauration des terres et reboisement	
	P14. Programme Kandadji : régénération des écosystèmes et de mise en valeur de la vallée du fleuve Niger	

Si on se réfère aux orientations retenues au cours de l'atelier de planification stratégique de la DDC, la coopération suisse, à travers ses expériences antérieures et les secteurs envisagés pour ses interventions futures pourra sans nul doute apporter une contribution significative à l'atteinte des résultats attendus suite au déploiement de la SDR.

La lecture de la SDR et de sa déclinaison en plan d'action interpelle cependant à de multiples égards.

Même si elle constitue sans nul doute un document de référence de qualité, ambitieux et particulièrement bien élaboré, intégrant même un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) triennal glissant pour en assurer le financement.

Néanmoins, force est de constater que la SDR n'a pas forcément intégrée les contenus des lois de la décentralisation en relation avec les compétences imparties aux collectivités, même si, cf. encadré ci-dessous, une déclaration d'intention se retrouve en bonne place dans les principes régissant la SDR.

Cela ouvre alors un large champ d'actions pour la coopération suisse si elle désire contribuer dans le cadre de ses interventions futures, à la transformation de cette intention en réalité.

La suite de cette annexe, reprend, aussi bien pour la SDR que pour sa déclinaison en plan d'actions, l'implication supposée des collectivités territoriales si on se réfère aux contenus de ces documents.

Pour la SDR

La SDR ne fait pas souvent référence à la décentralisation ou aux Collectivités Territoriales. Par exemple le terme "collectivité" y est cité la première fois à la page 32 sur un total de 76, dans le chapitre explicatif de l'axe stratégique 2 et seulement dans un encadré illustratif lié à place de l'eau dans le contexte international et local mais sans lien direct avec les programmes inclus dans la SDR. Il n'est d'ailleurs pas assuré que les rédacteurs du document aient voulu faire référence aux collectivités territoriales, le terme "collectivité" étant quelquefois complété par l'adjectif "local" au sens acteur intra-communal. Par exemple à la page 34, deuxième utilisation de ce vocable sur sept utilisations dans l'entièreté du document et ici, en précisant dans la suite du texte le type d'acteurs considéré :

(...) "Il s'agira notamment de sécuriser l'accès des populations rurales aux ressources foncières et de prévenir les conflits. La gestion durable des ressources en eau nécessite d'améliorer leur connaissance et le cadre institutionnel de leur gestion. Pour cela, le cadre réglementaire constitué par le Code rural doit être complété, vulgarisé et mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. Dans le cadre de la décentralisation, le rôle des collectivités locales dans la gestion des ressources naturelles sera précisé et progressivement renforcé. En particulier, la concession de la gestion des ressources forestières à des structures locales organisées sera développée (...)".

A d'autres reprises, le vocable "collectivité" est largement moins ambigu, notamment dans le chapitre portant sur le premier Programme relatif au "développement local et communautaire" (page 44) qui se réfère clairement à la politique de décentralisation mais en y introduisant la notion de transfert progressif de capacités sans néanmoins précisé qui et comment sera jugé le moment où les collectivités, individuellement ou collectivement, auront atteintes le niveau de capacités requis pour assurer effectivement leurs missions, ouvrant ainsi un champ d'interprétation variable, préjudiciable au plein exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales.

Logique de financement de la SDR, le CDMT et les budgets de programme

"Les budgets programmes sont établis sur la base des plans d'actions, déclinés jusqu'au niveau des résultats attendus et regroupés au sein d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) triennal glissant. Le CDMT, mis à jour annuellement, intègre l'ensemble des financements acquis ou attendus, sur ressources nationales ou extérieures, ainsi que les financements complémentaires à rechercher en fonction des objectifs de dépenses fixés par année. Il est établi sur la base du chiffrage global de la SDR et des capacités probables de mobilisation et d'absorption des crédits par l'administration et les opérateurs délégués. (...)

L'aide budgétaire ciblée et la mise en place de fonds commun seront privilégiées au détriment de l'aide projet. L'objectif est d'évoluer vers la mise en place d'une aide budgétaire globale. Pour cela tous les appuis des PTF doivent comprendre un volet renforcement institutionnel qui va permettre de créer les conditions préalables tant du point de vue de la gestion des finances publiques que de l'amélioration de la capacité opérationnelle et administrative des institutions du secteur rural".

Néanmoins, force est de constater que la SDR n'a pas forcément intégrée les contenus des lois de la décentralisation en relation avec les compétences imparties aux collectivités, même si, cf. encadré ci-dessous, une déclaration d'intention se retrouve en bonne place dans les principes régissant la SDR.

Inscription de la SDR dans le processus de la décentralisation, déclaration d'intention

"La mise en œuvre de la SDR s'inscrira dans le cadre du processus de décentralisation en cours, pour aboutir au renforcement des capacités locales de gestion du secteur, conformément au principe de subsidiarité : il s'agit en effet de gérer localement les actions que l'Etat ne pourrait pas prendre en charge avec la même efficacité conformément aux textes et lois sur la décentralisation.

La déconcentration des services de l'Etat, qui permettra de rapprocher l'administration des populations, et le renforcement des capacités des collectivités locales, viendront accompagner ce processus".

Pour la SDR

La SDR ne fait pas souvent référence à la décentralisation ou aux Collectivités Territoriales. Par exemple le terme "collectivité" y est cité la première fois à la page 32 sur un total de 76, dans le chapitre explicatif de l'axe stratégique 2 et seulement dans un encadré illustratif lié à place de l'eau dans le contexte international et local mais sans lien direct avec les programmes inclus dans la SDR. Il n'est d'ailleurs pas assuré que les rédacteurs du document aient voulu faire référence aux collectivités territoriales, le terme "collectivité" étant quelquefois complété par l'adjectif "local" au sens acteur intra-communal. Par exemple à la page 34, deuxième utilisation de ce vocable sur sept utilisations dans l'entièreté du document et ici, en précisant dans la suite du texte le type d'acteurs considéré :

(...) "Il s'agira notamment de sécuriser l'accès des populations rurales aux ressources foncières et de prévenir les conflits. La gestion durable des ressources en eau nécessite d'améliorer leur connaissance et le cadre institutionnel de leur gestion. Pour cela, le cadre réglementaire constitué par le Code rural doit être complété, vulgarisé et mis en œuvre sur l'ensemble du territoire. Dans le cadre de la décentralisation, le rôle des collectivités locales dans la gestion des ressources naturelles sera précisé et progressivement renforcé. En particulier, la concession de la gestion des ressources forestières à des structures locales organisées sera développée (...)".

A d'autres reprises, le vocable "collectivité" est largement moins ambigu, notamment dans le chapitre portant sur le premier Programme relatif au "développement local et communautaire" (page 44) qui se réfère clairement à la politique de décentralisation mais en y introduisant la notion de transfert progressif de capacités sans néanmoins précisé qui et comment sera jugé le moment où les collectivités, individuellement ou collectivement, auront atteintes le niveau de capacités requis pour assurer effectivement leurs missions, ouvrant ainsi un champ d'interprétation variable, préjudiciable au plein exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales.

Dans la suite de la SDR, l'ambiguïté est encore moins prononcée, les rédacteurs choisissant dès ce stade de citer les collectivités territoriales pour les exclure du champ d'intervention de la SDR. Par exemple à la page 47 traitant pourtant du programme "infrastructures rurales" où il est énoncé :

"Le développement économique et l'amélioration des conditions de vie des ménages en zone rurale nécessitent la mise en place d'infrastructures publiques, dont le financement et la mise en œuvre dépassent les capacités des collectivités locales. Ce programme constituera le cadre de programmation, d'exécution et de suivi de tels investissements, en veillant à obtenir une couverture équitable des besoins des populations, sur l'ensemble du territoire national. Il sera composé de trois sous-programmes, correspondant chacun à un type d'infrastructure : infrastructures de transport ; infrastructures de communication et électrification rurale."

Sous-programme "infrastructures de transport". L'objectif de ce sous-programme est de parvenir au désenclavement, d'une part, des zones de production disposant d'un potentiel commerciale et, d'autre part, des zones déficitaires afin d'améliorer leur approvisionnement. Ce sous-programme interviendra par des investissements pour la réalisation de pistes et de routes rurales, dans les zones prioritaires, et la réhabilitation du réseau actuel, en complément des investissements réalisés par les collectivités locales".

Cela soulève quelques questionnements, le même chapitre expliquant que les CT ne possèdent pas les capacités –financières et techniques- mais plus loin expliquent que le Programme interviendra en complément des investissements réalisés par ces mêmes collectivités. Dans ce cadre, pourquoi ne pas, conformément aux contenus du corpus juridique, leurs transférer les moyens pour qu'elles étendent le volume de réalisation dans le secteur infrastructures de transport.

Toujours est-il que sur les 27 Programmes et sous-programmes inclus dans la SDR, seules les assertions ci-dessus reprises dans ces deux Programmes mentionnent les collectivités.

Une dernière mention au vocable "collectivité" et cette fois résolument décentralisée y est cependant faite dans le cadre du dispositif de mise en œuvre, à savoir :

"Le Ministre chargé de coordonner la SDR assurera l'animation de ce processus : coordination inter-ministérielle, concertation avec les partenaires au développement. Une instance de concertation, réunira les ministères concernés, des représentants de la société civile, des collectivités décentralisées, des opérateurs économiques et les partenaires au développement".

Le terme "décentralisation" est plus usité dans la SDR, soit à dix reprises, y compris dans l'un des titres relatifs au principe déjà énoncé plus haut d'inscription de la SDR dans le processus de décentralisation. Au-delà de ce chapitre repris dans l'encadré de la page précédente, également de son utilisation dans les parties de texte ci-dessus exploitée, le vocable décentralisation est utilisé sans trop d'implications concrètes sur les contenus ou les conditions de la mise en œuvre de la Stratégie, ci ce n'est par des déclarations d'intention.

Par exemple dans le chapitre relatif à l'axe stratégique n°3 en lien avec le renforcement des capacités des institutions publiques et des organisations rurales pour améliorer la gestion du secteur rural où il est énoncé, dans le dernier sous-chapitre :

"La mise en place de la SDR est basée sur une approche intégrée de la gestion du secteur, nécessite la mise en cohérence de l'architecture institutionnelle des administrations impliquées. Cette réflexion devra intégrer la mise en place programmée de la décentralisation et de la déconcentration".

Ce qui se confirme dans le chapitre portant sur le Programme 7 relatif au renforcement des institutions publiques du secteur rural mais seulement avec des développements, par ailleurs très pertinents, sur l'impérieuse nécessité d'agir aussi au profit des instances déconcentrées de l'Etat :

(...) "Il s'agira, dans le cadre du présent sous-programme, d'améliorer les capacités des institutions publiques et de renforcer les mécanismes de gouvernance pour permettre une bonne mise en œuvre de la SDR.

Pour cela, il sera nécessaire de redéfinir les rôles des différents échelons institutionnels, notamment dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation, dans une perspective de fédération des initiatives et d'efficacité de l'utilisation des moyens. Les ressources humaines seront renforcées et la polyvalence des agents développée.

La mise en place de dispositifs d'évaluation des résultats permettra de suivre les progrès réalisés. Les capacités de l'administration en matière de contrôle du respect des règles et normes nécessite un renforcement significatif des dispositifs de surveillance et des laboratoires publics d'analyse (salubrité des aliments, qualité des eaux, pollutions, etc.). Pour poursuivre la dynamique participative, ayant prévalu lors de l'élaboration de la SDR, les pouvoirs publics animeront des cadres de concertation avec les différents acteurs, à tous les niveaux".

Quant au terme "commune", au sens de collectivité territoriale, il est utilisé qu'à trois reprises, deux fois dans le programme "développement local et communautaire" déjà cité et à une dernière occasion en qualité de localisation géographique en rapport à l'électrification des chefs lieux de commune sans plus de précision sur leurs rôles dans la mise en œuvre de cette électrification.

Plan d'action de la SDR

Pour le plan d'action de la SDR et suite à sa formulation postérieure à la SDR proprement dite, à savoir novembre 2006 soit plus de deux années après l'installation des premières équipes élues au sein des communes urbaines et rurales, la mention aux collectivités ou à la décentralisation est plus fréquente. Quelquefois aussi moins imprécise.

Dans certains cas, par exemple pour le Programme 1, en lien avec des activités sous maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre du Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MAT/DC) qui étonnamment n'avaient jamais été prévues lors de la préparation de la réforme, ni par le HCME ni par le ministère en charge de l'Intérieur. Dans d'autres en qualité d'espaces territoriaux, comme pourvoyeuses d'informations ou suite à la citation des lois et les décrets de la décentralisation. Plus rarement avec pour objet de préciser l'implication des collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre des différents Programmes.

Ainsi, en rapport aux programmes 2, 3, 6 et 12 pour lesquels la coopération suisse possède déjà des interventions, les références aux collectivités territoriales sont mieux explicitées mais sans toujours un strict respect des compétences qui leurs sont imparties si on se réfère aux lois de la décentralisation et/ou en les plaçant sur un même plan que d'autres catégories d'acteurs, déconcentrés, issus du secteur privé ou de la société civile, marquant le peu d'attention ou de connaissances de leurs compétences et de leur statut particulier par rapport à ces autres acteurs.

Programme 2, gouvernance locale des ressources naturelles.

Dans ce programme, les collectivités territoriales ou locales sont citées à quatre reprises tout comme la réforme décentralisatrice. La première fois à travers la nécessité "*de transférer les prérogatives et responsabilités de gestion des ressources naturelles aux communautés locales à la base, aux collectivités décentralisées et au secteur privé en vue de la promotion d'une gouvernance locale*". Par la suite et en les mettant à nouveau sur le même plan que les autres acteurs ruraux, sur les efforts à fournir en matière d'information, de communication et de renforcement des capacités pour qu'elles assurent leurs rôles ou en relation avec la politique nationale en matière de foncier rural.

Enfin et pour finir relativement au dispositif de financement où elles sont citées seulement en qualité d'espace territorial et suite à la mobilisation des ressources du fonds d'Appui à la Décentralisation pour assurer la couverture des dépenses liées aux actions déployées par les autres acteurs :

"Le financement du programme « Gouvernance locale des ressources naturelles » devrait se traduire par : i) une augmentation des fonds alloués à l'ensemble du dispositif du Code Rural ; ii) un renforcement des capacités des différents services techniques déconcentrés des ministères intervenant dans la gestion des ressources naturelles et iii) l'élaboration des plans de gestion des ressources naturelles qui seront réalisés avec l'appui des services techniques et/ou d'opérateurs associatifs ou privés proches des collectivités territoriales. Le fonds d'appui à la décentralisation devrait contribuer au financement de ce programme".

Si les collectivités ne sont pas mentionnées en relation avec la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre du Programme, son exécution est toutefois prévue avec une implication de l'Association des Municipalités du Niger (AMN) et de "structures décentralisées". Ainsi il est dit :

"de par son champ d'action, ce programme sera exécuté en partenariat avec pratiquement toutes les structures décentralisées et impliquera l'AMN, ainsi que tous les acteurs du développement local et la société civile".

Ce qui est confirmé dans son tableau de bord et son cadre logique où plusieurs activités ou indicateurs impliquent effectivement les collectivités territoriales, ouvrant ainsi un champ d'action à investiguer pour qu'elles puissent effectivement les assurer mais cette fois, en tenant compte de leur statut particulier et de leurs compétences.

Programme 3, organisations professionnelles et structuration des filières.

La situation est plus simple pour ce programme et ses quatre sous-programmes où les collectivités territoriales ou locales, la décentralisation, les communes voire les départements et les régions ne sont jamais cités, laissant penser que les collectivités territoriales ne possèdent pas de compétences particulières en

matière d'agriculture, d'élevage ou de pêche contrairement aux contenus de l'article 12 de la Loi n° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes. Ou encore de facilitation du développement économique locale, domaine ou des interactions avec les organisations de producteurs et la structuration des filières pourraient se justifier.

En effet, les seules mentions aux entités décentralisées sont intégrées dans des indicateurs en qualité d'espace territorial, par exemple en termes de nombre d'agents du MDA, du MCI ou du MHE par commune ou département.

Programme 6, recherche – formation - vulgarisation

La situation est similaire pour ce résultat ou seule une mention à des services décentralisés -en lien et place de déconcentrés- sont cités à juste titre pour appuyer le processus de développement local :

"En ce qui concerne les services techniques agricoles il existe encore un personnel relativement important, malgré l'absence de recrutement de cadres. Les structures ministérielles ont toutefois été considérablement affaiblies depuis les ajustements structurels et les services décentralisés manquent singulièrement de cohésion et de capacité au moment de mener la décentralisation. En effet, ces services sont les seuls en mesure d'appuyer techniquement le processus de développement Local".

Programme 12, aménagement pastoral et sécurisation des systèmes pastoraux.

Enfin pour ce quatrième Programme pour lequel la DDC déploie déjà des activités, la référence aux collectivités et à la décentralisation est tout aussi minime. Ils sont ainsi cités :

- Dans l'explication du contexte pour préciser que l'élevage constitue une source importante de devises pour l'Etat et les collectivités territoriales ;
- En qualité d'unité de mesure dans une activité liée à l'installation de centres de services gérés par les organisations d'éleveurs en zone pastorale dans 20 communes / an ou dans le cadre de l'organisation des populations sur une base communale ;
- Enfin et pour finir lors de l'élaboration des Schémas communaux d'aménagement foncier.

Dispositif de pilotage et d'exécution de la SDR.

Enfin, en lien au dispositif institutionnel de pilotage de la SDR, une participation des collectivités et leur organe de représentation tout comme le Ministère en charge des collectivités territoriales n'est pas prévue au sein du le Comité Interministériel de Pilotage (CIP). Le même constat peut être opéré dans les organes techniques prévus pour sa mise en œuvre à savoir le Comité Technique Développement Rural (CT-DR), structure de concertation entre tous les acteurs du développement rural, encore moins au niveau du Secrétariat Exécutif de la SDR.

En guise de conclusion.

La lecture de la SDR et de sa déclinaison en plan d'action montre une faible implication des collectivités dans les Programmes, les Résultats et les Activités prévues dans ces documents, du moins pour les Programmes intéressant la DDC à travers les interventions déjà déployées. C'est aussi le cas pour les autres composantes de cette stratégie.

S'il s'agit de participer dans le futur à la réduction de la pauvreté et au renforcement de la sécurité alimentaire sur la seule base de ce document stratégique, force est de constater qu'il n'existe que deux options, soit abandonner le domaine de la décentralisation pour privilégier les deux socles prévus pour les actions futures de la coopération suisse, soit chercher à assurer une meilleure implication des collectivités territoriales dans les contenus de ces Programmes qui pour plusieurs d'entre eux recouvrent les compétences des CT des trois niveaux. Pour la mission, ce choix n'en est pas réellement un, la coopération suisse ne pouvant faire fi du contenu des lois de la décentralisation.

A l'opposé, réfléchir à une réelle articulation entre les contenus de la SDR, rappelons le souvent très pertinents et les objectifs impartis à la réforme décentralisatrice constitue un défi où la Suisse pourrait apporter une plus-value, en assurant une mise en œuvre de certaines activités prévues dans les Programmes de la SDR mais en conformité avec les compétences imparties aux collectivités. Par extension et de manière à favoriser la multiplication de l'expérience, en faisant le lien entre les actions déployées aux niveaux décentralisés et le partage de l'expérience acquise à l'échelle nationale.

Annexe 3, grille de compréhension des compétences des communes

Les lois de la décentralisation définissent les compétences des communes à travers les textes suivants :

- Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources ;
- Loi n° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes.

Ces contenus apparemment distincts, cf. encadré ci-dessous, sont en réalité complémentaires.

Compétences des communes

Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources	Loi n° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes
Article 97 : Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune	Article 3 : La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'opère, si possible, par blocs de compétences et selon le principe de subsidiarité.....
<p>Article 98 : Le conseil municipal a notamment pouvoir de décision dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Collecte, évacuation et traitement des eaux pluviales; - Construction, aménagement, entretien des voiries; - Construction, aménagement, entretien des collecteurs de drainage, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées et d'usines de traitement des ordures ménagères; - Construction, aménagement, entretien des fontaines et puits publics; - Police de voirie : toutes mesures relatives à la sécurité et à la commodité du passage sur les voies situées dans les limites de la commune; - Délivrance des autorisations, approbation des tarifs, perception des redevances relatives à l'exploitation des services divers de transport lorsque ces services ne dépassent pas la limite de la commune; - Délivrance des autorisations relatives à l'exploitation d'un service de taxis et fixation des tarifs; - Autorisation de stationnement sur la voirie située dans les limites de la commune et perception des redevances y afférentes; - Organisation et gestion des transports urbains; - Conception d'outils d'urbanisme et d'aménagement : instruments de planification urbaine; - Domaine: actes de disposition du domaine privé de la commune; - Réalisation de parcs publics, complexes sportifs et culturels, terrains de jeux de la commune; - Construction et entretien courant des bâtiments et soins de santé primaire; - Secours et assistances sociales; - Construction et entretien des écoles primaires et maternelles et gestion du personnel auxiliaire; - Construction, entretien et gestion des abattoirs et séchoirs; - Construction et entretien de cimetières; - Construction, entretien et gestion des marchés et gares routières; - Installation et entretien de l'éclairage public; - Construction et entretien de pompes funèbres; - Soutien aux actions de développement : agriculture, élevage, pêche, pisciculture, artisanat; - Préservation et protection de l'environnement; - Collecte et évacuation des eaux usées et des ordures ménagères. 	<p>Article 12 : Les collectivités territoriales peuvent bénéficier de transfert de compétences dans les domaines suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le domaine foncier des collectivités; - Le développement économique; - La planification, l'aménagement du territoire et l'urbanisme; - L'Environnement et la gestion des ressources naturelles; - L'éducation et l'alphabétisation; - L'élevage; - L'agriculture; - La pêche; - L'hydraulique ; - L'administration et les finances; - L'équipement, les infrastructures et le transport; - La santé; - Le développement social; - La communication et la culture; - La jeunesse, les sports et les loisirs; - Le tourisme et l'artisanat.

Ces deux textes se fondent sur un principe différent : la loi n° 2002-012 sur la notion d'affaires propres, c'est à dire inhérentes à l'autonomie communale, la loi n° 2002-013 sur le principe de subsidiarité, donc sur un raisonnement déductif à partir des compétences de l'Etat. En conséquence, les deux textes donnent des listes sensiblement différentes mais non contradictoires même si la loi n° 2002-012, paraît plus détaillée et surtout non limitative ("notamment"), donc ouvrant plus de champ à l'initiative communale, y compris dans des domaines non listés dans les différents textes. Ce dualisme de fondement n'est pas contradictoire.

En effet, l'autonomie communale postule l'existence d'affaires propres, qui fondamentalement légitiment l'existence de la collectivité. Mais la notion d'affaires propres a des contours indistincts et sujets à appréciation en fonction des contextes, des contingences et des options politiques. D'où l'utilité du principe de subsidiarité, qui intervient comme grille de lecture de cette notion et méthode de définition, au sens propre, des principaux domaines d'intervention de la commune.

Eu égard à ces éléments, ainsi qu'à la liste des secteurs énumérés dans les deux thèmes de concentration défini lors de l'atelier stratégique de la coopération suisse, il apparaît que les secteurs à privilégier dans le futur relèvent résolument des compétences des collectivités territoriales, et donc ne peuvent être déployés sans implication de ces entités décentralisées au cours de la maîtrise d'ouvrage des opérations.

Annexe 4. Programmation communale, l'expérience malgache²³

Malgré les imprécisions de la législation en la matière, des Programmes Communaux ou Municipaux de Développement existent dans nombre de communes principalement grâce à l'appui financier et technique des programmes initiés par la coopération internationale (Banque Mondiale, AFD, FIDA, PNUD, coopération allemande, suisse et décentralisée,...). Si la majorité des communes dispose donc de PCD dans les communes rurales et de PMD dans les communes urbaines, leur analyse donne un éclairage sur les logiques sous-tendant la planification communale et les stratégies déployées par les acteurs engagés. Les entretiens avec les membres des exécutifs communaux tout comme l'exploitation des rapports d'étude ayant analysé leurs modes d'élaboration confirment les enseignements s'en dégageant.

Constitués le plus souvent d'une présentation monographique de la commune et de l'énumération des principaux problèmes obérant le développement des collectivités, les PCD se prolongent par la définition d'axes stratégiques et l'identification des actions susceptibles de résoudre les problématiques identifiées sur les différents territoires. Celles-ci peuvent porter sur les activités productrices (agriculture, élevage, forêt, pêche, environnement, mines, commercialisation...), le foncier, la sécurité, le tourisme, les services sociaux (santé, éducation, hydraulique, électrification, poste et télécommunication, loisirs et sports ...) existant ou non sur les espaces communaux, l'aménagement des axes de circulation, voire mais principalement dans les communes urbaines, sur la réorganisation des services municipaux. Quelquefois, sans réelle prise en compte de la législation nationale, les actions énumérées ne relevant pas forcément des compétences communales et sans réelle réflexion sur les actions à portée intercommunale, suite aux déficits méthodologiques se présentant lors de l'identification de ces actions.

Ces actions sont identifiées lors de processus participatifs initiés au sein des fokontany et quartiers grâce à la constitution de Comités Communaux de Développement (CCD) regroupant selon les cas, des représentants des organes municipaux, des fokontany, des organisations de la société civile, de l'administration territoriale et des services déconcentrés ou encore des agents des ONG et projets intervenant dans le milieu.

En fonction des documents de programmation et des prestataires de services mobilisés pour appuyer les collectivités dans l'élaboration de ces PCD, on retrouve quelquefois les caractéristiques techniques des actions envisagées (tracés, coupes, et vues en plan des investissements) et/ou des éléments de coût avec les métrages/cubages et les prix unitaires correspondants. Informations susceptibles d'apporter un éclairage sur les montants à mobiliser pour exécuter les PCD mais sans forcément conduire le processus à son terme en vue de quantifier le coût global du programme, ni de réflexion prospective sur les modalités de mobilisation de ses moyens financiers. En prolongement, quelques PCD sont complétés par des plans d'actions à moyen terme (3 à 5 ans) si l'intégralité du programme n'a pas vocation à être exécutée durant cet intervalle de temps.

Dans certaines communes, principalement urbaines, les PCD sont souvent prolongés par une réflexion sur la mobilisation de ressources financières : recherche de jumelage avec les collectivités du Nord, recours aux ressortissants installés dans d'autres villes et pays, requêtes auprès des opérateurs économiques exerçant leurs activités dans la commune, amélioration des recettes propres et de leur recouvrement, maîtrise des dépenses de fonctionnement de la CT.

Préceptes tenant souvent à la qualité des prestataires mobilisés pour faciliter leur formalisation, à un meilleur suivi par leurs commanditaires et bien sûr, à l'expérience plus étendue des responsables municipaux.

Dans les collectivités de moindre importance démographique, les prestataires recrutés possèdent souvent des savoir-faire plus aléatoires, travaillent de manière moins rigoureuse voire impriment les PCD de leur expérience propre, se substituant plutôt qu'accompagnant les acteurs communaux dans l'exercice d'élaboration des programmations communales.

Prestataires et élaboration des PDC

"Les grandes étapes du processus participatif d'élaboration des PCD semblent avoir été observées par les partenaires relais. Mais l'étendue et la profondeur du processus participatif varient d'une commune à une autre selon l'expérience des partenaires relais en matière d'élaboration des PCD. Le constat général qui peut être fait est qu'il y a très peu d'ONG et de bureaux d'études qui ont réellement l'expertise requise et l'expérience confirmée en matière de planification locale participative. Il y a au maximum une dizaine de structures qui maîtrisent parfaitement les techniques et outils de planification et d'appui au développement des communes à Madagascar.

Les autres ONG et bureaux d'études (près de 180 partenaires relais) ont émergé ou se sont adaptés à la demande pressante d'élaboration des PCD non seulement du FID mais aussi des autres partenaires (ministères, PNUD, Union Européenne, etc.).

L'examen de plusieurs PCD révèle les limites des capacités des partenaires relais à élaborer en trois mois des PCD réellement participatifs articulés avec des programmes pluriannuels d'investissement réalistes et pertinents. Trois catégories des plans se sont dégagées. La première, le tiers des 757 PCD, se présente comme des documents relativement bien structurés justifiant les priorités des communes²⁴".

²³ Etude de faisabilité d'un Fonds de Développement Local, rapport final, J.Habas et C.Majerowicz, juin 2005.

²⁴ Rapport d'évaluation du FID IV, composante "renforcement des capacités, Moncef Kouidhi, 2005.

C'est ainsi que selon les collectivités mais aussi les bailleurs initiateurs des PCD, les contenus varient, mettant l'accent sur la protection des ressources naturelles ou encore l'amélioration des services de base en matière d'éducation, de santé,... marquant les limites de l'exercice et le rôle effectif assuré par les acteurs communaux lors de leur élaboration. En vérité et pour les instances communales, l'exercice de planification représente une conditionnalité pour accéder à l'aide mais ne constitue pas une démarche portée par les communes, supposant la mobilisation des moyens de la collectivité et des groupes sociaux la composant. Les PCD constituent une énumération d'actions au sein de laquelle les éventuels partenaires financiers amenés à intervenir dans le milieu pourront identifier les réalisations financiables, selon leurs objectifs et capacités propres, si nécessaire en intervertissant les priorités définies par les acteurs locaux.

Quand des coûts de réalisations existent, certains PCD interpellent. C'est ainsi que le coût d'un PCD d'une commune rurale visitée s'élève à 17 milliards de FMG, montant représentant près de 765 années de ressources propres de la collectivité, celles-ci ne dépassant pas annuellement 23 millions de FMG. Cet élément ne préoccupe aucunement les élus et personnels communaux, "pour avoir une montagne, il faut viser le ciel" pour reprendre la formule utilisée par un maire lors des investigations de terrain pour justifier le bien-fondé du programme communal. Dans une autre commune, quinze actions distinctes sont en moyenne envisagées par fokontany (au nombre de 23) pour une période de trois années alors que la commune n'a pu en réaliser que deux sur l'ensemble de son territoire depuis le démarrage du mandat de l'actuel équipe communale et ne possède aucunement les ressources susceptibles de couvrir les frais d'entretien et de fonctionnement des différents investissements s'ils venaient à être réalisés. Cela révèle toutes les limites de l'exercice, le PCD n'ayant pas pour vocation d'être mené à terme, ne constituant pas un acte de gestion de la collectivité mais un moyen supposé pour accéder aux ressources extérieures.

Même dans les régions où des programmes interviennent, les niveaux de réalisation de ces PCD restent très en deçà des attentes et ce pour nombre de raisons. Déficits de savoir-faire des prestataires mais aussi et afin de pouvoir conduire leur travail dans de bonnes conditions, tenue d'un discours ambigu sur la capacité de financement des partenaires extérieurs amenant les populations à penser que tout serait réalisé par l'initiateur de l'exercice.

Au sein d'une même commune, plusieurs PCD peuvent exister pour des raisons diverses : caractère participatif perfectible des processus engagés par les prestataires de services, nouvelles équipes désirant marquer de leur empreinte le devenir de la collectivité, programmes de développement se succédant dans le temps et méconnaissant l'existence des documents précédents ou faisant de la formulation d'un nouveau PCD, une conditionnalité pour appuyer la collectivité. Ce qui participe du constat que les PCD sont avant tout des documents rédigés pour les bailleurs de fonds qui les financent et non des instruments portés par les collectivités. En regard de ces constats, il s'agit alors d'apporter des réponses aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure les PCD actuels ne s'avèrent-ils pas contreproductifs, au sens où l'initiation du processus par des acteurs extérieurs est susceptible de décharger les instances communales de leurs responsabilités propres en matière d'initiation de la programmation et par la suite, de conduite du développement municipal ?
- En prolongement, la création de CCD, aussi bonne l'intention soit-elle, ne devrait-elle pas relever du choix des élus communaux auxquels les populations ont délégué la gestion de la municipalité, quitte à ce que les conseils communaux constituent des commissions de travail en leur sein, y compris avec des personnes ressources extérieures, comme la loi l'autorise ?
- Quelles ambitions devraient sous-tendre un exercice de planification alors qu'aujourd'hui tout comme à moyen terme, ni les ressources propres de la CTD, ni le recours aux partenaires extérieurs ne permettront de mettre en œuvre le contenu de ces PCD. Ne faudrait-il pas alors envisager des exercices moins ambitieux mais correspondant à des résultats atteignables et sur lesquels les organes communaux seront jugés par leurs électeurs à l'issue de leurs mandats ?
- Ne s'agit-il pas aussi de faire correspondre la planification avec la durée des mandats municipaux ce qui suppose la possibilité pour les communes de reconduire volontairement cet exercice au démarrage de chaque mandature ?

La planification constitue un élément important pour une collectivité mais ne peut être initiée dans le seul but de répondre aux attentes des programmes de développement. Elle constitue un indicateur de résultat voire un objectif à atteindre mais non un préalable à remplir pour accéder à des ressources financières extérieures au risque de rester dans un certain formalisme. Il semblerait alors utile et dans un premier temps, de limiter les ambitions de l'appui accordé aux communes par rapport à la programmation, en attendant qu'elles adhèrent à sa logique et puissent, sur des bases autonomes ou moyennant le recours à des prestataires disposant des qualités requises, entreprendre l'identification de programmes de développement intégrant non seulement une véritable réflexion stratégique mais une réalisation selon des modalités favorisant son appropriation par les acteurs communaux. Ce qui implique aussi de prévoir à son terme la communication sur son contenu et sa large diffusion, y compris en langues nationales.

Annexe 5. Gouvernance, tentative de définition²⁵

La gouvernance est une notion à la mode, largement usitée par de nombreux acteurs au nombre desquels les organisations internationales et les agences de coopération bilatérales ne sont pas des moindres. Avec cependant le risque de devenir comme d'autres concepts un simple mot-valise au sein duquel chacun mettra ce qu'il souhaite et qui progressivement n'aura plus une signification précise, chaque discipline et/ou acteur lui donnant un sens particulier.

Cette diversité de sens a cependant une origine, ce vocable -étymologiquement renvoyant à la notion de pilotage- étant utilisé aussi bien en science politique, dans le cadre de l'administration publique, l'économie, le développement durable ou encore les relations internationales. Elle implique aussi des distinctions en fonction de la nature des politiques, privée ou publique, et des échelles d'intervention, de la gouvernance mondiale à la gouvernance locale. Cette polysémie n'est donc pas en soi problématique mais mérite toutefois, dans un document portant sur la gouvernance locale et la décentralisation, une tentative de définition et quelques éléments d'historique afin d'en faciliter la compréhension.

Selon François-Xavier Merrien²⁶, la gouvernance peut se définir comme un processus où "les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités".

La gouvernance suppose alors un changement dans les pratiques managériales, privilégiant l'intervention d'une pluralité d'acteurs dans le processus d'action collective, favorisant les stratégies de participation, de concertation et de négociation entre ces différentes catégories d'intervenants lors de la prise de décision sur les choix possibles alors que de nombreux intérêts divergents entrent en jeu.

Elle représente donc une dénonciation du modèle de politique traditionnel qui laisse aux autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques, pour mettre l'accent sur la multiplicité des acteurs pouvant intervenir dans cette gestion moyennant l'instauration de processus de négociation entre cette diversité d'intervenants.

A l'origine, ce sont les institutions internationales qui ont utilisé le vocable "bonne gouvernance" dans le sens de la "bonne administration publique" -alors qu'il était déjà utilisé dans les années 1930 par les économistes dans le cadre des entreprises- avec l'objectif d'inciter certains pays à engager des réformes allant dans le sens d'une gestion publique fondée sur une logique entrepreneuriale. C'est ainsi que corrélée à l'octroi de prêts aux pays soumis à des programmes d'ajustement structurel, la bonne gouvernance supposait pour ces institutions la mise en place de réformes institutionnelles, l'amaigrissement de l'Etat providence, le ciblage des bénéficiaires des politiques sociales ou encore la privatisation des services publics en vue de la réussite des programmes économiques des pays bénéficiaires de ces aides budgétaires.

La Banque Mondiale et le FMI ont représenté les principaux partisans de cette option suite aux échecs des politiques d'ajustement structurel menées dans les pays en développement, analysant ces revers comme le fruit d'une distorsion entre problèmes économiques de ces pays, capacités de leurs institutions et par extension, efficacité de leurs modes de gestion des affaires publiques. La gouvernance est ainsi passée de la sphère économique au domaine politique avec des implications sur la manière de gouverner, impliquant une réforme de l'Etat, voire sa remise en cause, en vue de redéfinir les rapports entre le pouvoir public et les administrés.

Phénomène de mode ou processus durable porté par les institutions internationales, la gouvernance comporte ainsi une volonté d'améliorer l'efficacité de l'action publique et une réduction de ses coûts.

Quelques définitions de la gouvernance

"Nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique..." (Marcou, Rangeon et Thiébault).

"Processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains..." (Bagnasco et Le Galles).

"Somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt" Commission sur la Gouvernance Mondiale (créeée en 1992 par W. Brandt).

²⁵ Extrait, La décentralisation et la gouvernance locale, quelles contributions de la CTB, C Majerowicz, avril 2006.

²⁶ Professeur à l'Institut des Sciences Sociales et Pédagogiques de l'Université de Lausanne.

Mais la gouvernance possède aussi une portée plus politique et sociale, véhiculant des choix quelquefois plus idéologiques tels que pour certains la libéralisation des sociétés, l'extension du marché capitaliste et donc la limitation des rôles des gouvernements et pour d'autres, une ouverture vers la démocratisation du fonctionnement étatique par l'intégration des initiatives citoyennes et la mobilisation civique. Logiques opposées supposant d'une part la réforme des institutions publiques pour limiter les entraves au bon fonctionnement du marché ou au contraire, le renforcement des mécanismes de régulation pour limiter les effets du libéralisme.

Dans ces deux logiques de pensée, la gouvernance suppose que les autorités publiques s'appuient davantage sur les forces vives de la nation -secteurs privé, associatif, syndicats, églises- et voient leurs fonctions évoluer vers un rôle de facilitation, d'animation et de régulation. Par ailleurs, il est d'usage de considérer qu'elle doit conduire à : (i) un état de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect de leurs droits moyennant une justice indépendante, (ii) une gestion correcte et équitable des dépenses publiques, (iii) la responsabilité et l'imputabilité (accountability) moyennant la reddition des comptes des actions de l'administration et une transparence assurant la connaissance par tout citoyen des modalités d'utilisation des deniers publics. Ce qui se traduit généralement dans les programmes d'appui à la bonne gouvernance, par l'accompagnement des processus de réforme de la fonction publique, l'amélioration des systèmes de gestion comptable et de vérification des comptes des Etats, la privatisation d'entreprises publiques ou encore la décentralisation.

Les sociétés humaines se complexifient suite à l'accroissement démographique, la mondialisation, l'urbanisation accélérée, les mouvements migratoires ou encore des conflits armés, de nouveaux enjeux apparaissent auxquels nos sociétés doivent trouver des réponses adaptées. La gouvernance en général et locale en particulier représente une de ces réponses, un défi pour rapprocher le citoyen des affaires de la cité en vue de donner un sens nouveau à la démocratie ou du moins la renforcer.

La gouvernance locale (GL) peut se définir comme un système de gestion des affaires où au niveau d'un territoire, plus petit espace vers lequel se tourne les administrés pour régler leurs problèmes immédiats, un "gouvernement local" gère les affaires de la cité avec la possibilité pour chaque citoyen de participer à la prise de décision. A ce titre, la GL est fréquemment associée aux processus de décentralisation développés, ou du moins relancés dans certains pays depuis la fin des années 80.

Fondée sur le principe du transfert de certaines compétences de l'Etat à des entités territoriales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion, la décentralisation vise à améliorer l'action administrative, à accroître les services fournis aux citoyens, en d'autres termes, à impulser le développement de la collectivité décentralisée sur la base des besoins et solutions identifiés localement. Participant à la refondation de l'Etat, la décentralisation implique la conduite des affaires des collectivités territoriales par des organes élus, processus censé assurer une meilleure transparence dans la gestion des affaires publiques, garantissant une participation citoyenne effective et par extension, favorisant une nouvelle citoyenneté et une meilleure gouvernance locale. Elle procède de l'idée qu'il existe au sein de l'entité décentralisée des intérêts communs pour lesquels les administrés et leurs représentants légitimement élus sont plus à même pour identifier et mettre en œuvre des réponses adaptées aux réalités locales.

Les enjeux liés à la décentralisation sont donc multiples. Au plan politique, la décentralisation a vocation à participer à la reconstruction de l'Etat et à restaurer sa crédibilité, largement déficitaire suite à la faible capacité de l'Etat à satisfaire les besoins essentiels des populations. Elle est également censée constituer une école d'apprentissage de la démocratie, permettant aux citoyens d'exercer des responsabilités politiques au niveau local, futur vivier de compétences susceptibles d'investir par la suite l'espace politique national. En d'autres termes, la décentralisation doit participer au renouvellement du paysage politique à partir de la base. Au plan culturel, la décentralisation a vocation à valoriser les cultures et les traditions à travers leur prise en compte dans la définition des plans d'actions et des budgets d'investissements de la collectivité. Enfin et ce n'est pas le moindre des enjeux, la décentralisation peut amener un développement économique plus harmonieux en favorisant les initiatives communautaires et individuelles moyennant l'instauration d'un cadre incitatif soutenant les dynamiques locales et tenant compte des spécificités de la collectivité.

Annexe 6. La réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire dans les programmes financés par l'aide internationale

A ce jour, la majorité des interventions financées par les bailleurs de fonds possèdent la réduction de la pauvreté comme finalité de leurs programmes, y compris dans les programmes d'appui aux collectivités. Par ailleurs, le renforcement de la sécurité alimentaire constitue de plus en plus un élément fort recherché par ces interventions. Quelquefois au détriment de l'appui aux collectivités territoriales qui semble passer au second plan. Avec le risque, à l'issue des prochaines échéances électorales, d'accroître le nombre de collectivités non ou peu appuyées dans l'exercice de leurs compétences, non comme un objectif mais comme un moyen pour renforcer les services aux usagers.

Le LUCOP de l'aide allemande

Pour sa prochaine phase, le LUCOP prévoit de scinder son dispositif actuel selon deux axes : (i) un programme lié à la "promotion d'une agriculture écologiquement durable et productive" et (ii) un programme "promotion de la décentralisation - bonne gouvernance - appui à la société civile".

Au titre de ce premier axe, la coopération allemande envisage de l'intégrer dans un "processus itératif de régionalisation de la SDR et de ses programmes respectifs" au travers d'un soutien à la Stratégie au niveau national (secrétariat exécutif, comité technique) et au niveau régional.

Différentes catégories d'action devrait sous-tendre ce premier axe :

- Maintien des mesures de préservation et de restauration des sols dans les différentes zones agro-écologiques avec un focus particulier sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique ;
- Maintien et augmentation de la production agricole dans le secteur rural (foresterie, agroforesterie, culture des oasis, horticulture, élevage pastoral et agropastoral, petite irrigation, promotion des filières,...) ;
- Soutien aux organisations et groupes d'autopromotion agricoles, des chambres agricoles afin de promouvoir l'offre de services pour les producteurs ruraux et leur permettre de mieux défendre les intérêts de leurs membres (prestataires de services nationaux et privés, instituts de recherche, secteur privé commercial) ;
- Garantir l'accès au sol par la promotion des droits fonciers (accompagnement des structures du code rural, contribution à l'élaboration des schémas d'aménagement foncier) ;
- Contribution à la réalisation d'infrastructures économiques et agricoles.

Quant aux actions envisagées en lien avec la décentralisation, la bonne gouvernance et l'appui à la société civile, le LUCOP envisage d'agir en lien avec (i) le renforcement des capacités et (ii) la réalisation d'infrastructures socio-économiques. Pour le renforcement des capacités, cela devrait se faire en lien avec :

- Le soutien aux CT en matière de maîtrise d'ouvrage ;
- La capacitation des institutions partenaires des CT (prestataires de services nationaux et privés, organisation de la société civile) ;
- Le soutien au CFGCT lors de l'élaboration et la validation de modules de formation ;
- Le soutien à l'ANFICT pour lui permettre d'assurer ses missions ;
- La prévention des conflits et la gouvernance des ressources naturelles ;
- Le soutien aux organisations de la société civile afin qu'elles assurent leur rôle de contrôle des actes des collectivités territoriales ;
- Le soutien aux CT lors de la planification et l'exécution d'une gestion décentralisée des ressources communales (GRN,...).

La coopération allemande, toujours dans les régions de Tillabery, Tahoua et Agadez va accroître le nombre de ses communes d'intervention jusqu'à 103 collectivités en 2015. A travers son instrument financier, le FICOD, elle a expérimenté ses dernières années et avec succès le libre choix donné aux communes (i) d'assurer la maîtrise d'ouvrage en régie, (ii) de se faire assister par les STD lors de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage moyennant la réparation de leurs moyens de locomotion, la fourniture de carburant et des perdiems à ces services déconcentrés et (iii) tout comme par le passé, la délégation de la maîtrise d'ouvrage à la NIGETIP. Selon l'expérience acquise à ce jour, la deuxième option ci-dessus énoncée donnerait les résultats escomptés tout aussi bien qu'à l'époque où l'ensemble des communes se devait de déléguer la maîtrise d'ouvrage à la NIGETIP.

Munis des moyens adéquats, les STD réaliseraient donc un accompagnement de qualité au bénéfice des collectivités locales.

Le PAMED financé par le Fond Belge de Sécurité Alimentaire

Ce programme déployé sur Dosso va clôturer ses activités en juillet 2010. Une nouvelle intervention devrait néanmoins voir le jour, toujours financées par le FBSA mais cette fois plus résolument orientée vers la sécurité alimentaire. En effet et jusqu'à ce jour, le PAMED en faisait un élément d'attention dans le cadre du renforcement des capacités techniques et financières des CT en vue de leur permettre d'assumer, dans le strict respect de la maîtrise d'ouvrage communale, leurs compétences en la matière.

A ce titre, différentes catégories d'actions ont été financées par les communes de Dosso sur financement acquis dans le cadre du PAMED, dont 46% des fonds d'investissements consacrés aux actions communautaires en faveur de la sécurité alimentaire :

- Création et gestion de stocks céréaliers au sein de banques céréaliers ;
- Activités d'embouche et d'élevage de petits ruminants au profit des femmes ;
- Cultures de contre-saison, y compris financement de motopompes ;
- Récupération de terres cultivables par des aménagements divers (CES-DRS) ;
- Aménagement/réhabilitation de points d'eau modernes ;
- Aménagement de couloir de passage pour bétail.

En complément d'actions de renforcement des capacités des administrations et des organes élus des CT, la construction de mairies, l'aménagement de marchés, la réhabilitation et/ou la construction d'infrastructures de santé et d'éducation tout comme leur équipement, l'appui à des artisans,....

Le PAMED a produit et diffusé des outils utiles auprès des 265 communes du Niger, les départements ministériels et diverses institutions concernées par la décentralisation. Avant la clôture du Programme, la coopération suisse aurait tout intérêt de réunir ces documents pour les valoriser et éviter que ses opérateurs reconduisent la préparation d'une telle documentation de référence :

- Des Guides : (i) guide pratique pour la préparation et l'exécution du budget des communes au Niger, (ii) passation des marchés publics de prestations intellectuelles, (iii) passation des marchés publics de travaux, (iv) passation des marchés publics de fournitures et services courants
- Des Livrets : (i) le pari de la confiance (qui traite de la stratégie du PAMED et de ses premiers résultats), (ii) maîtrise d'ouvrage : entretien courant d'une école, (iii) aide mémoire pour la passation des commandes municipales, (iv) votre commune investit pour l'avenir, (v) les compétences des communes en matière économique, (vi) la décentralisation et sécurité alimentaire.

La SNV

La SNV, pourtant fort volontaire dans les années précédents et suivants les premières élections communales, se désengagent quelque peu de l'appui à la décentralisation. Dans le futur, et si ce n'est de manière transversale, les actions en matière de gouvernance seront plus transversales, les interventions directes de l'association néerlandaise se concentreront sur les secteurs des fruits et des légumes, aussi les secteurs sociaux de base (éducation et santé).

Le PNUD-FENU

Les Nations-Unies disposaient d'un portefeuille d'interventions importants en appui aux collectivités territoriales aussi bien en milieu urbain (PACURD) que plus rural avec les PADL déployés avant même l'organisation des premières élections municipales (Mayahi, Nguigmi, Tera, Zinder). Ces actions finalisées, le système des NU, avec l'appui financier du FBSA et probablement de l'UE entame un nouveau programme concentré sur les huit communes du département de Mayahi intitulé "Appui au Développement Économique Local" (PADEL).

Ce Programme a pour objectif, d'ici à 2014, à "assurer aux populations de la région de Maradi un accès aux services publics et financiers en vue de promouvoir le développement économique local, d'améliorer la sécurité alimentaire par l'accroissement de l'accessibilité, la réduction de l'incidence de la soudure et la réduction de la malnutrition". Ses principales caractéristiques, issue de ses documents fondateurs, sont rappelés ici. "La stratégie du programme vise à renforcer les capacités des Collectivités Locales ainsi que celles des institutions de la microfinance à fournir un appui ciblé aux différentes échelles du territoire (local, régional) afin de réaliser un programme d'investissement visant à améliorer les conditions de vie des citoyens y compris celles des groupes vulnérables. (...)

Le PADEL sur la base des expériences et leçons tirées du passé soutiendra à l'échelle nationale, le Gouvernement du Niger à travers : (i) ses instances de pilotage et de coordination du processus de décentralisation (CT), (ii) ses services techniques déconcentrés qui accompagnent les collectivités territoriales, (iii) ses structures d'encadrement et de surveillance du secteur de la Microfinance (MF).

Tout en renforçant les capacités des Collectivités Territoriales (CT) (planification, programmation, ciblage des groupes vulnérables, de maîtrise d'ouvrage des investissements socio économiques structurants), le Programme mettra à leur disposition, à travers un Fonds de Développement Local (FDL) à double guichet, des fonds destinés à financer la construction d'infrastructures de base et à soutenir des initiatives de sécurité alimentaire, ainsi que les initiatives productives des couches les plus marginalisées du département de Mayahi, région de Maradi. Le programme appuiera également le secteur de la Microfinance en contribuant à la professionnalisation des SFD de la région de Maradi, en favorisant l'articulation avec le secteur bancaire et en renforçant les structures d'encadrement du secteur dans le but de soutenir les initiatives productives des populations.

Le PADEL s'articule autour de deux sous-programmes dont les objectifs sont :

- D'ici à 2014, promouvoir le Développement Économique Local dans la Région de Maradi et réduire de façon durable l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité de groupes cibles par l'amélioration de l'accessibilité, la réduction de l'incidence de la soudure et la réduction de la malnutrition) en touchant 50% de la population vulnérable de la zone d'intervention (soit 84.866 personnes).
- Contribuer à la promotion d'une offre pérenne de services financiers dans un environnement assaini et de plus en plus sécurisé.

Pour atteindre les objectifs ci-dessus, le PADEL interviendra à travers le sous-programme «Développement local et Sécurité Alimentaire» (DELSA) et le sous-programme «Appui au Développement de la Microfinance» (PADMIF Niger).

Ces deux sous-programmes ne seront pas une simple juxtaposition d'opérations MF et DELSA. En effet, ils sont véritablement deux volets d'un même et unique programme inter reliés de manière à maximiser leurs synergies ainsi que leurs complémentarités. Au niveau technique, l'articulation entre les deux sous programmes facilitera (i) l'accès aux services financiers, (ii) les conseils pour stimuler les initiatives des producteurs y compris celles des groupes défavorisés, (iii) l'accès aux facteurs de production, de conservation, de transformation et de commercialisation, (iv) les conseils aux collectivités locales dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de leur stratégie de développement économique local, (v) des effets combinés et coordonnés sur la sécurité alimentaire avec des actions tant au niveau des collectivités locales que du secteur privé et des SFD. En outre, la coordination des activités des deux sous-programmes sera assurée par un Comité de Pilotage unique et le programme unique permettra de faire des économies d'échelle au niveau des frais de gestion, car les postes de personnel d'appui (assistant, gestionnaire, chauffeurs....) serviront les deux sous-programmes.

Ils sont supportés par des activités transversales comme celles visant la promotion de l'équité du genre. Les Collectivités Territoriales sont donc au centre de ces deux sous-programmes qui agissent comme des outils pour stimuler le Développement Économique Local à travers la maîtrise d'ouvrage et la bonne gestion des affaires locales. Un contrat de performance sera signé avec chaque commune partenaire et conditionnera les transferts de fonds du FDL en attendant l'opérationnalisation (à laquelle concourt le PADEL) de l'Agence Nationale pour le Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT)".

Annexe 7, chronogramme de la mission

Date	Activité
Mercredi 21 avril	Arrivée du consultant international à Niamey
Jeudi 22 avril	Réunion de cadrage à la DDC Entretien avec l'Assistant Technique du PADDEN (HCME-coopération française)) Discussion avec le Directeur Général de la Décentralisation du Ministère de l'Intérieur Collecte de la documentation disponible à la DDC
Vendredi 23 avril	Rédaction d'une grille de lecture des TdR de la prestation Réunion à la DDC Lecture de la documentation disponible
Samedi 24 avril	Travaux méthodologiques Exploitation documentaire
Dimanche 25 avril	Exploitation documentaire
Lundi 26 avril	Entretien au FENU-PNUD Entretien au Centre Afrika Obota
Mardi 27 avril	Voyage Niamey-Maradi Entretien avec le projet Eau Luxdev à Dosso Prise de contact avec la SNV et le FSIL Maradi
Mercredi 28 avril	Entretien avec la SNV Maradi Entretien avec le FSIL Maradi
Jeudi 29 avril	Entretien avec Karkara Maradi Entretien avec l'ONG VIE Entretien avec la DREM Entretien prévu mais non réalisé avec la DRI
Vendredi 30 avril	Entretien à la Direction Régionale de l'Hydraulique Réunion à la SNV
Samedi 1 ^{er} mai	Atelier avec les anciens maires et les personnels des communes de Guidam Roumdji et Dakoro
Dimanche 2 mai	Voyage Maradi – Niamey
Lundi 3 mai	Entretien au CGFCT Entretien au MEN
Mardi 4 mai	Entretien au Ministère de l'Hydraulique Entretien au Lucop (Coopération allemande) Entretien au FICED (Coopération allemande)
Mercredi 5 mai	Entretien avec l'AT PAMED (Coopération belge) Entretien avec le DG DGCT (Ministère en charge de l'Intérieur) Rédaction rapport de mission Consultant national, participation à l'étude "stratégie d'appui au secteur rural au Niger"
Jeudi 6 mai	Entretien au Ministère en charge de l'Intérieur Entretien avec la CPCT Rédaction rapport de mission Consultant national, participation à l'étude "stratégie d'appui au secteur rural au Niger"
Vendredi 7 mai	Entretien à l'Union Européenne Réunion DDC Rédaction rapport de mission Consultant national, participation à l'étude "stratégie d'appui au secteur rural au Niger"
Samedi 8 mai	Rédaction et réflexions prospectives Consultant national, participation à l'étude "stratégie d'appui au secteur rural au Niger"
Dimanche 9 mai	Rédaction et réflexions prospectives
Lundi 10 mai	Rédaction et réflexions prospectives
Mardi 11 mai	Entretien avec la chargé de programme éducation non formelle de la DUE Participation au débriefing étude "stratégie d'appui au secteur rural au Niger" Rédaction et réflexions prospectives
Mercredi 12 mai	Préparation du débriefing de fin de mission
Jeudi 13 mai	Débriefing de fin de mission Départ du consultant international

Annexe 8, documentation consultée

Textes législatifs et réglementaires

Loi n° 2001-23 du 10 Août 2001, portant création de circonscriptions administratives et de collectivités territoriales

Loi n° 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des Régions, Départements et Communes

Loi n° 2002-013 du 11 juin 2002, portant transfert de compétences aux régions, départements et communes

Loi n° 2002-014 du 11 juin 2002, portant création des communes et fixant le nom de leurs chefs-lieux

Loi n° 2002-015 du 11 juin 2002, portant création de la Communauté Urbaine de Niamey

Loi n° 2002-16 du 11 juin 2002, portant création des Communautés Urbaines de Maradi, Tahoua et Zinder

Loi n° 2002-017 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, des départements et des communes

Loi n° 2003-035 du 27 août 2003, portant composition et délimitation des communes

Loi n° 2003-058 du 10 décembre 2003, fixant le nombre de sièges par conseil municipal

Loi n° 2004-047 du 16 juin 2004, modifiant la loi 2002-012 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources

Loi n° 2005-25 du 12 juillet 2005, portant modification de la loi n°2002-012 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources

Loi n° 2006-23 du 29 juin 2006, portant modification de la loi n°2002-012 déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources

Loi n° 2008-32 du 10 juillet 2008 portant création d'un établissement public administratif dénommé "Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales"/ANFICT

Loi n°2008-41 du 30 juillet 2008 portant modification de la loi n° 2002-12 du 11 juin 2002, déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des régions, des départements et des communes ainsi que leurs compétences et leurs ressources

Loi n° 2008-42 du 31 juillet 2008 relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger (qui, à terme, abroge la Loi n° 2001-23 du 10 Août 2001)

Ordonnance N° 2010-06 du 1^{er} avril 2010 portant code de l'eau au Niger.

Décret N°2006-291 PRN/MHE/LCD du 5 octobre 2006 Portant adoption du Plan d'action de la Stratégie du Développement Rural.

Décret N°2008-360/PRN/MI/SP/D/ME/F du 06 novembre 2008 portant approbation des statuts de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT)

Projet de Code Général des Collectivités Territoriales, 100 pages.

Autres documents

Aide-mémoire de la revue conjointe MEN/PTF du PDDE de juillet 2009, juillet 2009, 28 pages.

Ambassade de Suisse, Bureau de la coopération suisse au Niger, stratégie d'appui au secteur rural : élément de base, note de travail n°2, Omar Tankari et Guy Dériaz, 24 février 2010, 20 pages.

BTC-CTB, étude comparative de la performance des régions de Dosso et Zinder par rapport au processus de décentralisation, version n°1, Yaye Hassane et Jaap Bijl, juin 2008, 17 pages.

BTC-CTB, la décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de la CTB, rapport d'étude, C. Majerowicz, avril 2006, 89 pages.

Ambassade de Suisse, Bureau de la coopération Suisse au Niger, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans le département de Gaya, juin 2007, 37 pages.

Ambassade de Suisse, Bureau de la coopération Suisse au Niger, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans les communes de la région de Maradi, non daté, 42 pages.

Ambassade de Suisse, Bureau de la coopération Suisse au Niger, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans le département de Gaya, Proposition de crédit pour la période septembre 2007 - août 2010, non daté, 8 pages.

Ambassade de Suisse, Bureau de la coopération Suisse au Niger, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans le département de Gaya, Proposition de crédit pour la période janvier 2007 - décembre 2009, non daté, 6 pages.

Ambassade de Suisse, Bureau de la coopération Suisse au Niger, Fonds de Soutien aux Investissements Locaux (FSIL) Maradi, Proposition de crédit pour la phase intérimaire juillet 2010 - mars 2011, non daté, 7 pages.

Ambassade de Suisse, Bureau de la coopération Suisse au Niger, Fonds de Soutien aux Investissements Locaux (FSIL) Gaya, Proposition de crédit pour la phase intérimaire février 2010 - mars 2011, non daté, 6 pages.

Centre Afrika Obota-Niger (CAO-Niger), Direction du Développement et de la Coopération, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Gaya, proposition du CAO-Niger pour la mise en œuvre du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale de Gaya, janvier 2010, 13 pages.

Centre Afrika Obota-Niger (CAO-Niger), Direction du Développement et de la Coopération, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Gaya, rapport annuel d'activités, volet "Appui à la Gestion Citoyenne des Communes (AGCC)" du Programme d'Appui à la Gouvernance Locale (PAGL), août 2008 – août 2009, novembre 2009, 31 pages.

Centre Afrika Obota-Niger (CAO-Niger), Direction du Développement et de la Coopération, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale Gaya, rapport d'activités septembre, octobre, novembre et décembre 2009, janvier 2010, 25 pages.

Confédération suisse, Bureau de la coopération suisse au Niger, Fonds de Soutien à l'Investissement Local de Gaya, No.7F- 03372.03, Phase 3 intermédiaire : 01/02/10 – 31/03/11, 6 pages.

Confédération suisse, étude de capitalisation des expériences des FSIL à Gaya et Maradi, rapport final, Pierre Nignon, juillet 2009, 41 pages.

Confédération suisse, DDC, BUCO, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale, volet «Accompagnement des communes», rapport d'activités final, volet "accompagnement des communes", période du 1er septembre 2007 au 30 septembre 2008, octobre 2008, 47 pages.

Confédération suisse, Fonds de Soutien à l'Investissement Local, bilan 2009 et plan d'opérations 2010, novembre 2009, 22 pages.

Confédération suisse, Fonds de Soutien à l'Investissement Local Tillabéri, Manuel de procédures techniques du FSIL Tillabéri, avril 2009, 13 pages.

Confédération suisse, le Fonds de Soutien à l'Investissement Local (FSIL), un instrument de financement du Développement Local au Niger (Projet), non daté, dix pages.

Coopération suisse, note sur la possibilité d'un appui au secteur de l'eau, Olivier Saugy et Michel Duret, Assistants Techniques au Ministère de l'Hydraulique, janvier 2010, 11 pages.

Coordination des partenaires techniques et financiers de la décentralisation, rencontre du 19 septembre 2007, compte-rendu de réunion, 6 pages.

Etude sur la Charte de la déconcentration au Niger, rapport, Mahamane Yahaya, mai 2005, 112 pages.

Etude sur les effets des investissements de la coopération suisse dans le département de Gaya au Niger, Version finale, Marthe Diarra, août 2007, 43 pages.

FENU-PNUD, rapport de la mission d'évaluation finale, Projet d'Appui au Développement Local dans les zones de N'Guigmi et Mayahi, (NER/99/C01 et NER/99/C02), rapport final, janvier 2007, 63 pages.

Fonds de Soutien aux Investissements Locaux (FSIL) Maradi, Bilan des activités 2007, nov. 2007, 8 pages.

Fonds de Soutien aux Investissements Locaux (FSIL) Maradi, Bilan 2008 et Perspectives 2009, sept. 2008, 11 pages.

Fonds de Soutien aux Investissements Locaux (FSIL) Maradi, Bilan 2009 et Plan d'Opérations 2010, déc. 2009, 22 pages.

Fonds de Soutien aux Investissements Locaux (FSIL) Maradi, Rapport de fin de phase intérimaire, mars 2010, 15 pages.

Karkara, Direction du Développement et de la Coopération, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans les départements de Guidan Roumdji et Dakoro, composante accompagnement des organisations communautaires de base, rapport technique d'exécution du contrat n°032/2007 pour la période novembre 2007 - décembre 2008, mai 2009, 18 pages.

Karkara, Direction du Développement et de la Coopération, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans les départements de Guidan Roumdji et Dakoro, composante accompagnement des organisations communautaires de base, rapport technique d'exécution du contrat n°020/2009 pour la période janvier - décembre 2009, non daté, 36 pages.

PARTENAIRES de la décentralisation au Niger, numéro 2, décembre 2008, 4 pages.

PARTENAIRES de la décentralisation au Niger, numéro 3, mars 2009, 4 pages.

PARTENAIRES de la décentralisation au Niger, numéro 4, avril 2009, 4 pages.

PARTENAIRES de la décentralisation au Niger, numéro 5, mai 2009, 4 pages.

PARTENAIRES de la décentralisation au Niger, numéro 6, juin 2009, 4 pages.

PARTENAIRES de la décentralisation au Niger et de la gouvernance locale, numéro 7 & 8, septembre - octobre 2009, 8 pages.

PARTENAIRES de la décentralisation et du développement local au Niger, numéro spécial, décentralisation et formations, avril 2010, n°11, 4 pages.

Position et rôle de la DDC, engagement des collectivités locales suisses dans la coopération internationale, DDC, novembre 2006, 10 pages.

Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans la Région de Maradi, Proposition de partenariat DDC/ SNV Niger du département de Guidan Roumdji, période du 1er octobre 2008 au 31 décembre 2009, septembre 2008, 21 pages.

Rapport ANFICT, document provisoire, non daté, 75 pages.

Rapport de l'atelier de planification de la Stratégie de Coopération de la DDC au Niger - StraCoNi 2010 - 2014, Atelier du 23 - 24 Mars 2010 à l'hôtel Gaweye, Niamey, Niger, Daniel Roduner, Agridea, Lindau, Avril 2010, 24 pages.

République du Niger, Cabinet du Premier Ministre, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, compte-rendu de réunion du comité chargé de réfléchir sur les conditions de création d'une structure nationale chargée de prendre en charge la formation en Gestion des Collectivités Territoriales, 31 janvier 2008, 3 pages.

République du Niger, Commission européenne, Evaluation organisationnelle et institutionnelle de l'administration du secteur rural en vue d'améliorer la mise en œuvre de la SDR – Stratégie de Développement Rural au Niger, Rapport provisoire de mission de 2ème phase – Tome 2 – schéma d'organisation, version provisoire, décembre 2009, 106 pages.

République du Niger, Comité Interministériel de pilotage de la stratégie de développement rural, secrétariat exécutif, Evaluation organisationnelle et institutionnelle de l'administration du secteur rural en vue d'améliorer la mise en œuvre de la SDR, Synthèse, 8 janvier 2010, 7 pages.

République du Niger, Région de Maradi, Département de Guidan Roumdji, Commune Rurale de Saé Saboua, Plan de Développement Communal, 2009-12, version provisoire, novembre 2008, 57 pages.

République du Niger, étude sur le démarrage des communes au Niger, les compétences à leur transférer et la stratégie pour les accompagner, rapport, septembre 2003, 133 pages.

République du Niger, Ministère de la Formation Professionnelle et Technique, Programme Décennal de Développement de l'Enseignement et de la Formation Professionnelle et Technique, plan d'action et de modernisation (2009-2018), document provisoire, Table Ronde des Partenaires Techniques & Financiers pour l'appui et le financement de l'EFPT, Palais des Congrès de Niamey (NIGER), 20, 21 & 22 Novembre 2008, 112 pages.

République du Niger, Ministère de l'Education Nationale, Secrétariat Général, Programme Décennal de Développement de l'Education (PDDE), Programme d'activités An 3 (octobre 2009 - décembre 2010), Budget 2010, octobre 2009, 120 pages.

République du Niger, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation, CTB-BTC, PAMED, évaluation finale, Note pour l'atelier de restitution/débat, Dosso le 16 novembre 2009, 24 pages.

République du Niger, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans la Région de Maradi, Volet Accompagnement des Communes, guide d'élaboration de stratégie de mobilisation des ressources fiscales communales, SNV, Confédération suisse, Direction Régionale des Impôts, décembre 2009, 51 pages.

République du Niger, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale dans la Région de Maradi, Volet Accompagnement des Communes, recueil de procédures de gestion administrative et financière destiné aux communes du département de Guidan Roumdji, juillet 2009, SNV, Confédération suisse, juillet 2009, 109 pages.

République du Niger, Région de Maradi, Département de Guidan Roumdji, commune rurale de Guidan Sory, stratégie de mobilisation des ressources financières de la commune de Guidan Sory, plan d'actions annuel de mise en œuvre, non daté, 15 pages.

République du Niger, Région de Maradi, Département de Guidan Roumdji, Diagnostic technique organisationnel et institutionnel, DDC-Niger/ SNV-Niger/ ONG Karkara, avril 2006, 53 pages.

République du Niger, Service du Premier Ministre, HCME, DCE, Etude pour l'élaboration d'un document-cadre de Politique Nationale de Décentralisation, avant-projet 2, AGRER, avril 2009, 103 pages.

République du Niger, Service du Premier Ministre, HCME, DCE, Etude sur l'opérationnalisation des transferts de compétences, rapport final, COWI, septembre 2006, 120 pages.

République française, Ambassade de France au Niger, Compte-rendu de la réunion de coordination des partenaires techniques et financiers de la décentralisation du mardi 8 janvier 2008, 4 pages.

République française, Ambassade de France au Niger, Compte-rendu de la réunion de coordination des partenaires techniques et financiers – Décentralisation – Développement Local du mercredi 27 janvier 2010, 3 pages.

SNV, DDC, BUCO au Niger, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale, Volet «Accompagnement des communes», rapport auto-analyse gouvernance au niveau de la commune de Guidan Roumdji, mars 2008, 46 pages.

SNV, DDC, BUCO au Niger, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale, Volet «Accompagnement des communes», rapport auto-analyse gouvernance au niveau de la commune de Tibiri, Tibiri les 4 et 5 février 2008, 53 pages.

SNV, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, Programme d'Appui à la Gouvernance Locale, volet "Accompagnement des communes", DDC, BUCO, rapport annuel, 1^{er} novembre 2008 au 31 décembre 2009, mai 2009, 23 pages.

SNV, Rapport d'activités final, volet accompagnement des communes, période du 1er septembre 2007 au 30 septembre 2008, octobre 2008, 47 pages.

Univers Consult, Confédération suisse, SNV, rapport de mission de suivi de l'utilisation de la base de données informatisée, Système de Gestion des Communes, mars 2010, 20 pages.

Univers Consult, Confédération suisse, SNV, rapport final, conception et mise en place d'une base de données informatisée au niveau de cinq communes du département de Guidan Roumdji, Système de Gestion des Communes, mai 2009, 62 pages.

Annexe 9, personnes rencontrées

Nom	Prénom	Fonction	Institution
Abdou	Hassane	Secrétaire Général	FSIL Maradi
Abdoulaye	Dan Djibo	Secrétaire Général	Commune de Guidan Roumdji
Abou	Moussa	Ancien maire	Commune de Bader Goula
Aboubacar	Saley	Expert Appui aux Communes	PAGL Maradi
Ado	Zaïnabou	Coordonnatrice Régionale Maradi/Zinder	Karkara
Ali Mamadou	Boureima	Secrétaire Général	FICOD
Amadou	Kimba	Chargé Suivi-évaluation PDDE	MEN
Ambouta	Ousmane	Formateur	VIE Maradi
Andigo	Ibrahim	Directeur Régional	DRH Maradi
Ba	Ibrahim	Chargé de Programme Principal	DDC
Boucar	Abba Kaka	Directeur	CFGCT
Boucar	Roua	Coordonnateur PDDE	MEN
Cauville	Bernard	Conseiller du Haut Commissaire, Chef du Projet	HCME, PADDEM
Dandano	Issaka	Coordonnateur du Portefeuille	SNV Maradi
Deoulengar	Achaire	Chargé de programme	DDC
Djafarou	Bagouari	Secrétaire Général	Commune de Tibiri
Djéka	Salou	Chargé de Programmes	Centre Afrika Obota
Dodo	Ibrahim	Expert Appui aux Communes	PAGL Maradi
El Hadji Ousmane	Ibrahim	Point Focal Infrastructures	DREN Maradi
Hassan Liman	Jouma	Formatrice	VIE Maradi
Halarou	Hamza	Ancien maire	Commune de Chadakori
Hima	Moussa	Assistant Technique Education	Lux-Development
Iro	Aïchatou	Assistante Technique IEC	Lux-Development
Kada	Gondah	Président et ancien maire	AMN et commune de Guidan Roumdji
Ladoua	Yaou	Conseiller Education	SNV Maradi
Mahamadou	Laoualy	Assistant Technique Appui Pédagogique	CFGT
Manzo	Moctar	Chargé de Programme Gouvernance	LUCOP
Mato	Harouna	Directeur Adjoint / Chef Division Infrastructures	DRH Maradi
Ousseini	Chipkaou	Ancien maire	Commune de Dakoro
Ousseini	Mahamane Rabiou	Directeur du Contentieux	Caisse de Prêt aux Collectivités Territoriales (CPCT)
Pasteur	Yvan	Directeur Adjoint	DDC
Saïdou	Halidou	Directeur Général de la Décentralisation	MISDAR
Salissou	Yahouza	Responsable Volet PAGL	Karkara
Saugy	Olivier	Assistant Technique	Ministère de l'Hydraulique
Seydoun	Alhassane	Directeur Général des Collectivités Territoriales	MISDAR
Soumaïla	Abdou	Programme Officier	UNCDF
Tounaou	Salaou	Ancien maire	Commune de Korahane
Vossen	Paul	Chef de Section Développement Rural	Délégation de l'Union Européenne
Younoussa	Issaka	Ancien maire	Commune de Tibiri

**REVUE EXTERNE PROSPECTIVE DES APPUIS DE LA COOPERATION SUISSE
A LA DECENTRALISATION AU NIGER****Contexte et opportunité de la revue**

La réforme décentralisatrice engagée par le Niger s'est concrétisée par la mise en place de 265 communes à l'issue d'élections locales organisées en 2004. Le premier mandat de ces élus locaux arrive à terme en décembre 2009 après une prolongation d'un an. Au cours de l'exercice de ce 1^{er} mandat, plusieurs lacunes ont été observées, notamment au niveau du cadre politique, institutionnel et juridique du secteur. De nombreuses études ont été menées et des propositions de textes existent qui permettraient d'achever la réforme de décentralisation amorcée en 2004, de la consolider et de l'approfondir : document de politique de décentralisation, code des collectivités territoriales, stratégie et plan de transfert des compétences, stratégie et plan minimal de déconcentration des services de l'état, établissement d'une Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT), etc. Du fait d'un faible ownership de la réforme par le gouvernement nigérien et d'un manque de volonté politique, le bon travail d'analyse et de planification effectué avec l'appui des partenaires au développement n'est pas suivi des décisions politiques adéquates. La réforme de décentralisation stagne voire régresse du fait de la crise politique, comme le montre notamment la décision de ne pas organiser l'élection des conseils départementaux et régionaux et la priorité donnée depuis mi 2009 au renforcement des pouvoirs traditionnels.

Plusieurs bailleurs de fonds appuient le secteur chacun avec ses propres dispositifs et instruments d'appui, mais tous ambitionnent de renforcer leur coordination et leur harmonisation. La France est depuis 2004 chef de file des partenaires au développement du secteur. La concertation est régulière mais elle se limite à l'échange entre PTF, les réunions de concertation avec l'Etat nigérien n'ayant plus eu lieu depuis bientôt cinq ans, malgré les requêtes répétées des PTF.

Depuis l'amorce du processus de démocratisation observé au Niger dans les années 90, la DDC a soutenu des dynamiques de développement local et de démocratisation dans trois zones de concentration au Niger afin de favoriser le rééquilibrage entre l'état et la société civile et améliorer la base productive des populations les plus pauvres. A partir des années 2000, la DDC a mis en place des programmes d'appui au développement local et aux investissements locaux pour soutenir le renforcement des capacités des communautés à la base et permettre aux acteurs locaux de mieux assurer une gestion locale des affaires. Avec l'avènement de la décentralisation en 2004, les appuis de la DDC ont évolué et se sont élargis pour prendre en compte l'évolution du contexte et soutenir les communes naissantes.

Aujourd'hui, la coopération suisse met en œuvre deux programmes d'appui à la gouvernance locale à Gaya et Maradi (PAGL Gaya et PAGL Maradi) et trois Fonds d'Appui aux Investissements Locaux à Gaya, Maradi et Tillabéri (FSIL Gaya, FSIL Maradi et FSIL Tillabéri), soutenant 25 communes des Départements de Gaya, Guidan-Roumdji, Dakoro, Téra et Fillingué. La DDC souhaite effectuer une revue externe prospective de ces programmes qui se termineront en mars 2011, afin d'alimenter les réflexions qui ont cours dans le cadre de la nouvelle stratégie de coopération Suisse - Niger 2010 – 2013 en construction (atelier de planification prévu en mars 2010) et d'établir les bases pour la planification des nouveaux programmes d'appuis au-delà de mars 2011 (planification au 2^e semestre 2010).

Objectifs et questions clé

La revue externe prospective doit permettre de faire le point sur le contexte de la décentralisation au Niger et les appuis de la DDC en cours et à partir de là proposer une vision pour les appuis futurs de la Suisse dans le domaine de la décentralisation. Le poids principal de l'étude porte sur les dimensions stratégiques et prospectives. Elle prend en compte l'étude de capitalisation des expériences des FSILs Gaya et Maradi réalisée début 2009.

1. Contexte : établir une synthèse rapide de l'état de la décentralisation au Niger et des appuis apportés par les PTF. Questions clé :
 - 1.1. Quels progrès et quels blocages dans la mise en œuvre de la réforme, notamment : enracinement et consolidation de la commune, renforcement de la gouvernance et de la citoyenneté, transfert des compétences, déconcentration, élections des conseils départementaux et régionaux, ownership national, montée en puissance des pouvoirs traditionnels ?
 - 1.2. Situation des appuis techniques et financiers à la décentralisation : dispositifs d'appuis existants ? Perspective de mise en place de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales ?
 - 1.3. Etat de la concertation Etat – PTF et de la coordination inter PTF ?

2. **Revue des programmes:** établir le niveau de pertinence, d'efficacité et d'efficience des programmes mis en œuvre par la coopération suisse pour l'appui à la gouvernance et le financement des investissements locaux. Questions clé :
 - 2.1. Quelle est l'hypothèse d'impact des programmes d'appuis aux investissements locaux de la DDC ? Quelle est sa pertinence dans le contexte et par rapport à la stratégie et aux moyens de la coopération suisse au Niger ?
 - 2.2. Est-il pertinent, efficace et efficient de mettre en œuvre des appuis techniques (PAGL) et financiers (FSIL) séparés, également du point de vue de la charge administrative et de suivi du Buco Niamey ?
 - 2.3. FSILs et PAGLs : les modalités d'appui, de mise en œuvre et de suivi sont-elles pertinentes, efficaces et efficientes ? Au niveau notamment de l'appui à la planification (établissement des priorités d'investissement, établissement des dossiers, attribution des projets, etc.) ; du financement des investissements (contractualisation par le Buco, par projet, budgétaire, etc.) ; du cofinancement (participation aux investissements, fonds d'entretien, cofinancement communal ou communautaire, etc.) ; de l'appui à la réalisation et au suivi des investissements ; de l'appui à l'établissement d'une bonne gestion des investissements ; du soutien aux services techniques déconcentrés ?
 - 2.4. Quel est le niveau de durabilité des changements & effets obtenus par les programmes PAGLs et FSILs ?
 - 2.5. Quel est le niveau de cohérence, de coordination et d'harmonisation des programmes avec les stratégies et priorités nigériennes du secteur et les appuis des autres PTF ?
 - 2.6. La question de l'équité hommes et femmes et les intérêts des minorités sont-ils suffisamment pris en compte par les programmes FSIL et PAGL ?

3. **Perspectives:** à partir de l'analyse du contexte et de la revue des programmes suisses, proposer des options et orientations stratégiques pour les appuis de la coopération suisse à la décentralisation, au niveau des programmes et au niveau général. Questions clé :
 - 3.1. Dans le contexte nigérien de crise politique, est-il pertinent de maintenir un engagement fort dans le domaine gouvernance et décentralisation et de le maintenir en tant que thème prioritaire de la stratégie de coopération Suisse - Niger ?
 - 3.2. Quelle doit être la place de l'appui aux investissements & infrastructures à l'avenir compte tenu du profil de la coopération suisse et des moyens financiers à sa disposition ? En moyenne entre 2004 et 2009, 48% du budget était consacré aux infrastructures et 15% à la gouvernance.
 - 3.3. Serait-il pertinent d'intégrer sectoriellement les appuis à la gouvernance & décentralisation dans le cadre d'une mise en œuvre décentralisée des appuis développés dans les thématiques prioritaires du programme Niger : éducation, développement rural, hydraulique ? Quelles pourraient en être les modalités pratiques (grandes lignes) ?
 - 3.4. Une autre option pourrait être d'intégrer appuis – accompagnement de la gouvernance et appuis aux investissements au sein d'un même programme d'appui global, notamment pour permettre de réduire le portefeuille de programmes et projets du Buco Niamey. Serait-ce pertinent ? Quelles pourraient en être les modalités (grandes lignes) ?
 - 3.5. Est-il envisageable d'élargir les appuis actuellement en cours pour soutenir la réalisation des plans de développement local des communes ? Quelles pourraient en être les partenaires et les modalités en l'absence des conseils départementaux et régionaux ?
 - 3.6. Faut-il maintenir les orientations géographiques actuelles : appui à 25 communes situées dans 5 départements et 3 régions ?
 - 3.7. Quelles pourraient être les changements & améliorations à apporter au niveau des modalités d'appui, de mise en œuvre et de suivi des PAGLs & FSILs au sens du point 2.3 ?
 - 3.8. Quelles sont les perspectives d'harmonisation, d'alignement et d'utilisation des systèmes nationaux d'appui à la décentralisation au Niger pour la coopération suisse (ANFICT notamment) ? Quelle pourrait être la stratégie DDC à moyen terme en la matière ?

Résultats attendus

Produits

Un briefing et debriefing au début et à l'issue de la mission à Niamey (éventuellement à Berne si souhaité).

Un aide mémoire déposé à l'issue de la mission (debriefing).

Un rapport en langue française de 30 – 40 pages au maximum (sans d'éventuelles annexes), en version papier (trois exemplaires) et électronique, structuré sur la base des questions clé avec observations, conclusions et recommandations, comprenant un résumé exécutif et une synthèse des idées fortes (perspectives et pistes pour l'avenir en terme d'hypothèses de développement et en terme de travail de coopération) :

- Dépôt du rapport provisoire 20 jours après la mission
- Rapport définitif 45 jours après la mission.

Effets

- a) La DDC dispose d'une base solide pour
 - décider des perspectives stratégiques principales à considérer pour l'appui à la gouvernance & décentralisation dans le cadre de la stratégie de coopération Suisse – Niger 2010 – 2013 en construction ;
 - décider des orientations stratégiques et des modalités d'une poursuite des appuis à la décentralisation et gouvernance locale au Niger, dans le cadre de la planification des nouveaux programmes 2011 – 2013.
- b) Les partenaires de la DDC (gouvernement, acteurs locaux, PTF, ONG)
 - disposent d'une base pour apprécier dans quelle mesure les programmes de la DDC ont contribué à leurs objectifs et attentes ;
 - ont une meilleure compréhension des facteurs qui contribuent à la durabilité des effets du programme, notamment en matière d'enracinement des pratiques de bonne gouvernance locale et de bonne gestion des infrastructures.

Processus et Méthode

L'offre du consultant comprendra un descriptif de la méthode de travail ainsi qu'un programme indicatif de mission. Les éléments ci-dessous sont indicatifs.

- Travail documentaire:
 - Stratégies DDC : Stratégie 2010, Stratégie Afrique de l'Ouest, Lignes directrices « décentralisation », Stratégie de Coopération Suisse – Niger 2004 – 2008 ;
 - Documents de planification DDC Niger : Propositions de crédit, Prodocs PAGL et FSILs, documents de planification des mandataires (SNV ; Karkara ; CAO et consultants) ; rapports annuels ; étude de capitalisation des FSILs ;
 - Etudes et documents stratégiques produits dans le cadre du Haut Conseil à la Modernisation de l'état, entre autres : Document de politique et décentralisation, Etude pour une Stratégie de transfert de compétences, Etude pour une Stratégie de déconcentration, Etude et textes ANIFCT (Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales) ;
 - Tout autre document ou étude utile à la compréhension du contexte et à l'analyse du système de l'aide au secteur.
- Entretiens avec les principaux partenaires techniques et financiers du secteur au Niger : chef de file (France), Coopération allemande (GTZ, KFW), Coopération belge (appui à Dosso), Délégation de l'Union Européenne, PNUD/FENU.
- Entretien avec le Haut Commissariat à la Modernisation de l'Etat, avec la Direction Générale de la Décentralisation (Ministère de l'Intérieur).
- Visites de terrain à Maradi et Gaya : rencontre des équipes des projets, visite de certaines réalisations, rencontre des principaux partenaires (communes, communauté, associations, programmes de développement intervenant dans la zone).

Estimation du volume de travail

Activités	Expert International	Expert National
Préparation, lecture documentaire	5 jours	8 jours
Mission terrain (inclus debriefing et dépôt d'une synthèse des premières conclusions)	12 jours	12 jours
Rédaction du rapport	6 jours	3 jours
Nombre de jours total	23 jours.	23 jours

Compétence des consultants

- Deux consultants dont un consultant de la sous région Afrique de l'Ouest ou international et un consultant national.
- Compétences requises :
 - Expert international/régional : au moins dix ans d'expérience dans le domaine de l'évaluation ; connaissances approfondies dans les domaines de la gouvernance & décentralisation, du développement local, ainsi que du développement institutionnel et du développement des capacités ; très bonne connaissance de l'Afrique de l'Ouest et si possible expérience au Niger.
 - Expert national : au moins cinq ans d'expérience dans le domaine de l'évaluation ; connaissances approfondies dans les domaines de la gouvernance & décentralisation et du développement local; très bonne connaissance de l'expérience de décentralisation au Niger et connaissance d'autres expériences de décentralisation en Afrique de l'Ouest.