



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Direction du développement  
et de la coopération DDC

# Capitalisation des expériences

et résultats des Fonds de Soutien à  
l'Investissement Local et des Programmes  
d'Appui à la Gouvernance Locale au  
Niger 2000 – 2011





*Chère lectrice, cher lecteur,*

*Le but de cette publication est de mieux faire connaître le travail effectué par la Coopération Suisse au Niger dans le domaine de l'appui aux communes entre 2000 et 2011. Il s'agissait, d'une part, de soutenir le bon fonctionnement des communes grâce à des mécanismes participatifs et citoyens (Programme d'Appui à la Gouvernance Locale, PAGL) et, d'autre part, d'accorder un financement pour la réalisation d'infrastructures prioritaires. Ces dernières sont choisies grâce aux mécanismes de planification mis en place (fond de soutien aux investissements locaux, FSIL). C'était donc une approche multisectorielle visant le développement local tout en renforçant des acteurs locaux.*

*Cette approche était assez audacieuse en 2000 puisque les communes avec des autorités élues n'existaient qu'à l'état de projet. Ce n'est qu'en 2004 que des élections locales ont eu lieu et que des maires élus ont pris fonction. Cependant, cette approche correspond à une des caractéristiques de la Suisse, Etat fédéral, où les communes jouent un rôle de premier plan pour l'accès des citoyens aux services de proximité.*

*Nous sommes convaincus que le développement local se renforce lorsque les mécanismes de décision sont transparents et proches des bénéficiaires et des principaux acteurs. Les résultats en termes de constructions réalisées et de prix unitaires obtenus sont impressionnants dans les trois régions d'intervention (Maradi, Dosso, Tillabéry). Le programme n'est toutefois pas arrivé à un stade de délégation complète des finances aux communes (appui budgétaire communal).*

*La Coopération Suisse va poursuivre cette approche - en la limitant au secteur de l'hydraulique rurale - afin d'avoir plus de possibilités d'intervention sur des aspects sectoriels et institutionnels tant au niveau départemental, régional et national.*

*Je vous souhaite une excellente lecture du document et nous sommes disponibles pour vous fournir plus d'information sur demande.*

**Nicolas Randin**

**Directeur résident**

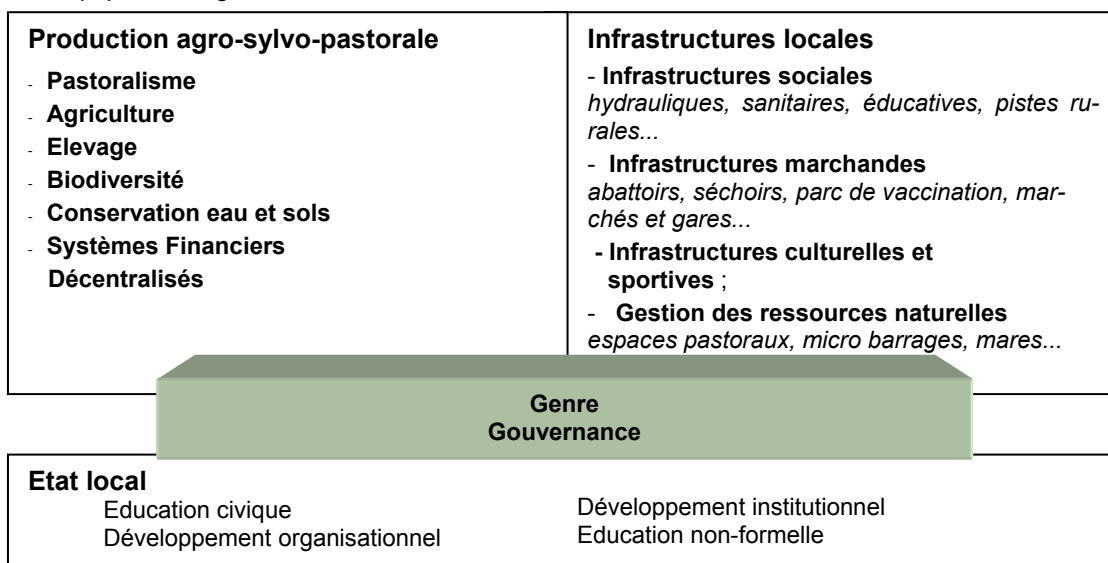
**Coopération Suisse au Niger**

## La Coopération suisse au Niger 2004 – 2009

Pays sahélien fortement enclavé et désertique, le Niger couvre une superficie de 1 267 000 km<sup>2</sup>. Avec une croissance démographique de l'ordre de 3,3% par an, le Niger compte 15 203 822 habitants en 2010 dont 12,03 millions vivent en milieu rural. 63% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Les femmes représentent 50,1% de la population et 52,9% de la population nigérienne a moins de 15 ans.

Le principal défi du Niger est d'atteindre un développement soutenu et durable.

Contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population nigérienne, tel est l'objectif de la Coopération Suisse, conformément à la Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté du Niger, élaborée en 2008.



### Axes d'actions et champs d'interventions...

L'approche de la coopération suisse se base sur deux axes principaux :

- Favoriser une maîtrise d'ouvrage locale soucieuse d'équité, impliquant les collectivités décentralisées, l'Etat et ses services déconcentrés, les organisations de la société civile. Le maître d'ouvrage est l'entité porteuse du besoin (communes et/ou communautés) et représente les bénéficiaires de l'ouvrage (les populations). Le maître d'ouvrage définit l'objectif, le calendrier et le budget du projet. Le maître d'œuvre est l'entité retenue pour réaliser l'ouvrage.
- Contribuer à une exploitation plus intensive des ressources naturelles tout en assurant leur gestion durable et équitable par les producteurs et productrices et l'accès au marché par des infrastructures de qualité.

La Coopération suisse contribue aux investissements requis pour atteindre les objectifs millénaires du Développement, particulièrement dans l'hydraulique villa-

geoise et pastorale mais aussi la réhabilitation des infrastructures sociales et productives ou le recours aux entreprises et délégataires privés.

### **Le genre et la gouvernance en transversal**

L'approche suisse attache une importance particulière à la promotion du genre et à la gouvernance. Les programmes de la Coopération suisse cherchent à réduire les inégalités dans les rapports hommes / femmes en renforçant leur capacité et leur légitimité à agir. La pleine participation des femmes est encouragée au sein des communautés et des organes politiques, en tenant compte du contexte social et culturel prévalant au Niger.

La gouvernance locale est entendue au sens large et comprend l'ensemble des individus et des institutions publiques, privées et communautaires qui interagissent au sein d'une collectivité territoriale. La coopération suisse appuie la promotion d'une gouvernance citoyenne et d'une répartition équitable des ressources disponibles, selon les principes de transparence, de participation, d'efficacité et de primauté du droit.



## INSTRUMENTS ET MÉCANISMES

### LES FONDS DE SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS LOCAUX : INSTRUMENT FINANCIER D'ACCOMPAGNEMENT DES ACTEURS LOCAUX

*«L'offre de financement du FSIL répond aux préoccupations réelles des administrés dans les domaines sociaux tels que l'hydraulique, l'éducation et la santé. Les mécanismes sont suffisamment souples pour s'adapter aux évolutions du contexte socio-politique.» Maire d'une commune*

Démarrés en 2001 avant la décentralisation, les Fonds de Soutien aux Investissements Locaux (FSIL) ont apporté leurs concours financiers aux projets portés par les organisations communautaires. Un double objectif était poursuivi : la maîtrise d'ouvrage des communautés et le financement d'infrastructures communautaires.

Suite aux premières élections locales en juillet 2004 et l'installation des organes communaux, les FSIL ont évolué en termes organisationnels pour entrer concrètement dans le jeu de la décentralisation. Les financements et les activités ont donc été orientés vers les communes, sans exclure les communautés. Les communautés à la base expriment des besoins que les Maires se chargent de soumettre au financement du FSIL après les avoir priorisés au cours d'une session du Conseil municipal.

La finalité du FSIL est de compléter le financement nécessaire à la réalisation des infrastructures relevant de la compétence des communes. Dans une logique de développement local, d'intercommunalité et dans le souci de péréquation des investissements, les infrastructures de base répondent à des normes de qualité physique et de gestion.

Les organes du FSIL fonctionnent, à l'oral comme à l'écrit, dans la langue des acteurs et actrices concernés, en l'occurrence essentiellement haussa et zarma. Cette dynamique d'utilisation des langues locales permet une capitalisation des acquis de l'alphabétisation et un ancrage local plus pertinent.

#### FSIL Tillabéri

**Budget :** 5'402'620 CHF soit 2'401'464'590 FCFA  
**Où ?** Département de Fillingué : Communes de Kurfey centre, Abala, Sanam et Fillingué  
 Département de Téra : Communes de Téra, Bankilaré et Gorouol  
**Quand ?** 2009 - 2012

#### FSIL Gaya

**Budget :** 10'713'872 CHF soit 4'395'903'316 FCFA  
**Où ?** Département de Gaya : Communes de Gaya, Tounouga, Tanda, Bengou, Bana, Yélou, Dioundiou, Zabori et Kara Kara  
**Quand ?** 2004 - 2010

#### FSIL Maradi

**Budget :** 11'610'759 CHF soit 4'777'773'050 FCFA  
**Où ?** Département de Guidan Roumdji : Communes de Guidan Roumdji, Guidan Sori, Chadakori, Tibiri, Saé Saboa  
 Département de Dakoro : Communes de Bader Goula, Azaghor, Korohane et Dakoro  
**Quand ?** 2004 - 2010

## LES PRINCIPAUX ORGANES

### Conseil d'orientation (CO)

- ◊ Quatre délégués de la commune composés de deux élus dont au moins une femme et deux représentants de la société civile dont au moins une femme.
- ◊ Le Préfet du Département
- ◊ Le Directeur Départemental du Développement Communautaire.

#### Mission

- Proposer la politique d'orientation du Fonds, définir le champ d'intervention et les conditions d'octroi de la subvention ;
- Adopter le manuel de procédures et le règlement intérieur ;
- Élire les membres du comité d'attribution ;
- Evaluer annuellement les activités et définir la grille de notation (taux de couverture en infrastructures, qualité de gestion, effort fiscal, cohérence avec le Plan de Développement Communal, etc.). Les décisions du CO font l'objet d'un avis public (médias, crieur).

### Comité d'Attribution

Sept membres élus au sein du conseil d'orientation, selon des règles d'équité en matière de genre.

Participation des Services techniques déconcentrés et de personnes ou institutions ressources invitées par le Secrétariat Exécutif du FSIL.

#### Mission

- Valider les demandes de projets suivant les normes nationales (par exemple, la cohérence entre la taille de la population et le type de point d'eau demandé) ;
- Affiner les critères d'attribution ;
- Faire des propositions d'octroi de la subvention au secrétariat exécutif ;
- Justifier, par écrit aux porteurs de projet, le rejet de leur dossier.
- Rendre compte au conseil d'orientation ;
- Rendre public les résultats de ses travaux.

### Secrétariat exécutif (SE / FSIL)

Equipe légère composée d'un Secrétaire exécutif et de son adjoint, d'un gestionnaire comptable, d'un aide comptable et d'une secrétaire administrative.

#### Mission

Le Secrétariat administre le Fonds et veille au respect des normes et des procédures. En cas d'incohérence avec les principes de bonne gouvernance (participation, équité, transparence), il a le pouvoir de demander une nouvelle adjudication, de refuser un dossier priorisé par le comité d'attribution, de refuser une disposition prise par le conseil d'orientation.

## LE CIRCUIT DES DOSSIERS DE FINANCEMENT

### Phase 1 : Elaboration et présélection des dossiers

- Formation à l'élaboration des dossiers
- Préparation des dossiers
- Présélection des dossiers

### Phase 2 : Financement

- Examen par le Secrétariat exécutif du FSIL
- Préparation et réunion du comité d'attribution

### Phase 3 : réalisation

- Etudes de faisabilité et élaboration du dossier d'appel d'offre
- Mobilisation communautaire et/ou communale
- Adjudication des marchés des travaux
- Contrat et Exécution des travaux par des entreprises privées.

Par un processus participatif et transparent, les acteurs communautaires identifient leurs priorités, élaborent les projets et défendent leur financement. Tout le circuit est pris en charge par les acteurs locaux.

Les FSIL, s'inscrivant à moyen terme dans une perspective de financement propre des investissements par les communes, conditionnent leurs subventions au cofinancement des communes et communautés.

L'entretien et la gestion relève de la responsabilité des communes. Elles bénéficient d'un accompagnement par les PAGL (dispositifs et pratiques de gestion) et par les FSIL (entretien, hygiène, qualité).

## LES PROGRAMMES D'APPUI À LA GOUVERNANCE LOCALE : INSTRUMENT D'ACCOMPAGNEMENT D'UNE GOUVERNANCE DE QUALITÉ

*La mise en œuvre des PAGL à Gaya, Maradi et Tillabéri est à la fois une réponse aux attentes des citoyens et citoyennes et aux défis d'une communalisation jeune et peu expérimentée.*

Les Programmes d'Appui à la Gouvernance Locale (PAGL) ont débuté en 2006, deux ans après les premières élections locales de juillet 2004. Les communes sont alors devenues les maîtres d'ouvrage autrement dit les porteurs des besoins des communautés et de toute action engagée au niveau communal. L'interaction commune/communauté a ainsi pu trouver un début de concrétisation. A partir du mois de février 2010, les administrateurs délégués sont nommés en remplacement des Maires et deviennent alors les nouveaux interlocuteurs des programmes.

Les Programmes d'Appui à la Gouvernance Locale se sont inscrits dans une logique d'apprentissage, s'appuyant sur l'expérience des opérateurs locaux pour mettre en œuvre les activités. A Gaya, un mandat a été donné à l'ONG Centre Afrika Obota (CAO) afin de conduire les appuis en matière de gouvernance et de citoyenneté. Dans le département de Guidan Roumdji, la mise en œuvre du programme a été confiée à deux ONG : la SNV pour l'appui aux

communes et l'ONG Karkara pour les appuis communautaires. Dans le département de Dakoro, l'accompagnement communal et infra communal a été assuré par l'ONG Karkara.

L'objectif principal du PAGL est d'appuyer les institutions communales à créer un cadre permettant le bien-être des citoyennes et des citoyens les plus défavorisé(e)s. En vue d'appuyer le transfert de la maîtrise d'ouvrage vers la commune, les PAGL ont renforcé les capacités des acteurs communaux sur la gestion communale, l'animation citoyen-élus et la participation de tous les acteurs au développement.

Structures associatives ou productives (coopératives, associations villageoises et inter villageoises, comités de gestion, etc.), collectifs de femmes ou de jeunes (fadas...), toutes sortes de structures communautaires ont été renforcées. A travers les PAGL, l'objectif est de soutenir des citoyens qui défendent leurs intérêts.

### **PAGL Gaya**

**Budget :** 1'556'293 CHF soit 703 444 326 FCFA

**Où ?** Département de Gaya : Communes de Gaya, Tounouga, Tanda, Bengou, Bana, Yélou, Dioundiou, Zabori et Kara Kara

**Quand ?** 2006 - 2010

### **PAGL Maradi**

**Budget :** 3'591'438 CHF soit 1 623 330 000 FCFA

**Où ?** Département de Guidan Roumdji : Communes de Guidan Roumdji, Guidan Sori, Chadakori, Tibiri, Saé Saboa  
Département de Dakoro : Communes de Bader Goula, Azaghor, Korohane et Dakoro

**Quand ?** 2006 - 2010

## Résultats des FSIL et PAGL

Les deux programmes, à travers leurs différentes composantes, ont apporté un appui important et complémentaire à la réalisation des orientations nationales et sectorielles.

### Des résultats quantitatifs

#### Davantage de services publics disponibles

Infrastructures	Nombre d'ouvrages	Bénéficiaires
<b>Educatives</b>	<b>677</b>	<b>19 000</b>
Classes réhabilitées et construites, latrines	667	19 000
Bloc administratif et mur de clôture	10	
<b>Hydrauliques</b>	<b>396</b>	<b>157 574</b>
Mini-Adduction d'Eau Potable	15	37 500
Forages à Motricité Humaine	33	15 986
Puits cimentés	288	104 088
<b>Santé</b>	<b>22</b>	
Case de santé	2	
Centre polyvalent	5	
Mûr de clôture CSI	3	
Salles d'hospitalisation et d'accouchement	12	

63% des cofinancements FSIL ont concerné les infrastructures éducatives ; 30% le secteur hydraulique. Enfin, les infrastructures marchandes, de santé et d'aménagement rural ont représenté 7% des cofinancements FSIL.

Le taux de couverture hydraulique est passé de 50,43% en 2001 à 64,24% en 2009 dans la région de Maradi ; de 63,24% à 84,83% dans la région de Dosso et de 52,08 % à 65,57% dans la région de Tillabéri. A Tillabéri, 76% de la population ne disposaient pas de point d'eau moderne avant l'intervention du FSIL.

Dans le secteur éducatif, le nombre de classes a quasiment doublé dans les trois régions d'intervention du FSIL. En 2010, Dosso, Maradi et Tillabéri disposaient de 5 904, 7 458 et 6 833 classes respectivement contre 3 124, 3 843 et 3 628 classes en 2003.

S'il est difficile d'identifier la part des résultats imputables spécifiquement aux FSIL, de celles des actions de l'Etat, des Services Techniques Déconcentrés et des autres partenaires au développement, des progrès quantitatifs et qualitatifs posent les prémices d'une réelle évolution.

#### Des infrastructures viables

La viabilité peut s'apprécier à travers les choix techniques effectués pour la réalisation des infrastructures. Les FSIL privilégient les options les moins coûteuses et susceptibles d'être reproduites par les acteurs locaux ayant des ressources limitées.



Les innovations technologiques pour les infrastructures éducatives (classes en terre stabilisée) et hydrauliques (réservoirs en tôle noire), se sont traduites par une

réduction des coûts et une meilleure efficacité des investissements. Les acteurs évoquent la transparence des procédures, la rapidité et la qualité du travail réalisé. Un réservoir en tôle simple permet une économie de 20 à 30% sur les constructions métalliques traditionnelles (en cours de test avec les services techniques déconcentrés). Le branchement d'un village à un réseau existant est moins coûteux que la réalisation d'un nouveau point

	Infrastructures (nombre)	Bénéficiaires
<b>Marchandes</b>	<b>36</b>	
Abattoir et parc de vaccination	11	
Aménagement de marché et Hangar de marché	16	
Banques céréalières et magasins communautaires	5	
Aménagement de mare	1	
Balisage couloir de passage et aire de pâturage	3	
<b>Aménagement ruraux</b>	<b>17</b>	<b>13 139</b>
Code rural	1	
Piste rurale	1	7 430
Seuils	5	5 709
Traitement de Kori	10	

### ... et qualitatifs

**Les résultats des FSIL et des PAGL se déclinent également à travers des acquis qualitatifs. Les FSIL ont été appréciés par la qualité, l'accessibilité et la visibilité des ouvrages réalisés ainsi que la promotion d'un entrepreneuriat local.**

*« L'équipe du Programme FSIL et les responsables des Programmes d'accompagnement donnent l'impression d'une même famille de collaborateurs enthousiastes. »*

Les FSIL représentent une opportunité de financement importante pour la plupart des communes appuyées. A titre d'exemple, en 2007, alors que le budget de la commune de Saé Saboua était de 11.231.616 CFA, le FSIL y effectuait des investissements de 49.996.031 CFA, soit plus de quatre fois le budget de la commune. En parallèle des FSIL, les communes ont donc été appuyées pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'actions « gouvernance et mobilisation des ressources » afin de renforcer leur capacité de gestion.

#### **Un renforcement durable des communes...**

Dans les départements de Guidan Roundji, Dakoro, Gaya, Fillingué et Téra, les élu(e)s ont bénéficié d'appui de proximité pour la priorisation des dossiers, la programmation des investissements, la préparation des sessions du Comité d'Attribution, l'identification des besoins en formation. Les sensibilisations sur l'incivisme fiscal, le recensement, le potentiel fiscal et la mobilisation des ressources, la prévention des conflits sur les ressources naturelles, organisées par les communes, ont permis une mobilisation des populations et une implication des autorités coutumières dans la lutte contre l'incivisme fiscal ainsi que l'émergence d'un esprit critique citoyen.

#### **Et des outils opérationnels...**

Deux outils de gestion administrative et financière communale (base de données informatisée et recueil de procédures administratives et financières) ont contribué à une amélioration de la gouvernance locale : accès aux données communales facilité, meilleure connaissance des procédures, gain de temps pour les agents, respect des normes...

#### **Pour une gouvernance locale de qualité...**

Le niveau de recouvrement des taxes et impôts communaux a connu une réelle amélioration dans les communes appuyées par les PAGL et FSIL, notamment dans le recouvrement de la taxe municipale (700 FCFA par personne imposable résidant dans les villages et tribus rattachés à la commune). Ainsi, dans le Département de Guidan Roundji, les ressources

fiscales ont augmenté d'environ 60 millions FCFA par rapport à 2008. Les appuis ont permis de stimuler une véritable dynamique de changement communal et de transférer des compétences directement applicables. Selon les anciens Maires, les PAGL ont globalement « *contribué à rendre les communes fonctionnelles.* » Les services des communes ont été formés pour gérer les affaires communales de façon professionnelle et rationnelle. Plusieurs conflits ont été réglés quant à la gestion des ressources locales. Les appuis des PAGL ont permis aux acteurs communaux de mieux organiser leurs investissements, de maîtriser les partenaires intervenants dans leur commune et faciliter la collaboration avec les STD. Toutefois, le manque de planification réaliste, les faibles niveaux de recouvrement des impôts et taxes, les difficultés de mobilisation du taux de subvention sont quelques unes des insuffisances constatées dans les communes. A cela s'ajoute les changements politiques (coup d'Etat) survenus en 2010.

#### **Et une bonne gestion des infrastructures...**

Dans un souci de bonne gestion des infrastructures,



le PAGL a aidé à mettre en place un système d'entretien des ouvrages, reposant sur la collaboration entre les organisations communautaires, la commune et les Services Techniques Déconcentrés : les comités de gestion ou les relais communautaires.

Les fonds ont été gérés de façon rationnelle et transparente ; les entretiens sont effectués régulièrement, les pannes légères sont réparées de façon satisfaisante. Leur fonctionnement apparaît toutefois limité en cas de panne ou de réparation dont la prise en charge dépasse les ressources de la caisse.

## Des acquis à consolider...

Les FSIL et PAGL ont initié de nouvelles interactions entre les acteurs : communes, associations, groupements, entreprises, bureaux d'études. Les bénéficiaires du programme insistent sur les améliorations du cadre de vie que les infrastructures et le renforcement de capacités provoquent : augmentation des revenus, développement de services publics, créations d'emplois, meilleures conditions de travail, participation des femmes ...

### Une citoyenneté en construction

Trois groupes d'acteurs ont été ciblés par les programmes : les jeunes, les femmes et les organisations communautaires.

Les gouvernements scolaires mis en place dans les écoles du Département de Gaya, contribuent à responsabiliser les élèves et développer une culture de citoyenneté chez les jeunes, futurs acteurs de la vie communale. Conscients du rôle des femmes, les programmes ont appuyé ces dernières afin qu'elles puissent davantage jouer un rôle significatif dans les processus de décisions. Les organisations communautaires sont les premiers relais d'échanges d'informations et contribuent ainsi à vulgariser les décisions communales et développer un contrôle citoyen de l'action publique.



Cependant, les rencontres spontanées entre élus-citoyens restent rares et les relations entre les élus locaux et les autorités traditionnelles sont encore complexes. Les attributions et compétences des communes ne sont pas toujours respectées par l'administration de proximité (Gouvernorat, Préfecture, chefferie traditionnelle). De plus, le portage par les Conseils communaux de projets d'intérêt commun, tel que l'assainissement ou la gestion des déchets, est encore faible. Le contrôle citoyen des actions de la commune doit encore se construire progressivement afin que ces structures puissent influencer les Conseils communaux.

### Synergie entre appuis conseil et financement

Les FSIL et les PAGL interagissent de manière dynamique et cohérente. La séparation des fonctions d'accompagnement avec celles de financement (i) responsabilise visiblement les communes et communautés à la gestion des infrastructures et (ii) les impliquent dans le processus de décisions des FSIL. La réussite des FSIL est étroitement liée aux appuis

des PAGL. Permettant aux communes d'assurer leurs compétences, notamment en matière de gestion des infrastructures, un des critères de pertinence et de performance des PAGL est le bon fonctionnement des FSIL.

### Succès des pratiques

Les pratiques des FSIL ont inspiré d'autres acteurs locaux et projets ou organisations de développement. La commune de Guidan Roundji s'est appropriée le processus de planification participative pour élaborer son budget et restituer son exécution budgétaire en fin d'exercice.

Le projet Taimko Masu Nema (TMN), 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. Une meilleure coordination serait souhaitable avec les autres programmes intervenant sur les mêmes zones.

### Des besoins encore importants

L'appui de la Coopération suisse a contribué à équiper et renforcer les collectivités territoriales en termes de savoir-faire et de moyens disponibles pour assurer des services de proximité aux populations. L'ampleur des besoins des collectivités, qui dépassent les appuis de la coopération suisse, nécessite davantage de moyens humains et matériels afin d'assurer des services de qualité aux citoyens.



## Impressum

Publication:  
Département fédéral des affaires étrangères DFAE  
**Direction du développement et de la coopération DDC**  
3003 Berne  
[www.ddc.admin.ch](http://www.ddc.admin.ch)

Photos:  
DDC/Nicolas Randin/Yvan Pasteur

Commandes:  
[www.ddc.admin.ch](http://www.ddc.admin.ch) (rubrique «publications»)

Contact:  
Direction du développement et de la coopération DDC  
Bureau de la Coopération suisse au Niger  
Rue du Souvenir, 267  
BP 728  
NIAMEY  
Téléphone: +227 20 73 39 16  
Télécopieur: +227 20 73 33 13  
E-Mail: [niamey@sdc.net](mailto:niamey@sdc.net)  
Website: [www.cooperation-suisse.admin-ch/niger](http://www.cooperation-suisse.admin-ch/niger)

Berne, 2012