Enabel

Résumé exécutif

Revue finale de l'intervention PAMED II

Programme d'Appui à la Mise en Œuvre des Entités Décentralisées dans la région de Dosso, Phase 2 et Phase 2 Extension

NER1003011 & NER1203211

Niger

Jaap Bijl et Abdoulaye Nomaou

Mai 2018

Agence belge de développement

enabel.be

1 Présentation de l'évaluation

Enjeux et objectifs de la revue

Pour la présente revue finale, l'équipe d'évaluation a concentré son attention sur les dimensions « apprentissage » et « redevabilité » en mettant l'accent sur la première. La première a requis une attention particulière afin de tirer des leçons utiles pour d'autres interventions ou pour de nouvelles politiques, stratégies et programmes. La revue a utilisé la grille d'évaluation « Performance » afin de faire les analyses relatives aux critères d'évaluation classiques qui sont « efficacité », « impact » et « durabilité ». Les questions d'évaluation spécifiques utilisées dans la présente revue portent sur :

- L'amélioration de la gouvernance communale et sa contribution à l'amélioration durable de la sécurité alimentaire ainsi que les options d'assurance de la pérennité des structures mises en place ;
- Le renforcement des capacités des acteurs du développement local;
- Les leçons et pratiques retenues qui pourraient être reprises comme base de futures interventions, notamment dans les secteurs profitant de transferts de compétences et de ressources aux collectivités territoriales ;
- Les risques de viabilité des investissements réalisés dans le cadre du PAMED II et comment les atténuer ;
- Les conditions de succès en termes d'utilité et durabilité de la gestion des infrastructures en partenariat public privé (PPP).

Contexte de la revue

La revue a pu être conduite sans grande difficulté. Dans sa démarche, l'équipe a pu rencontrer l'essentiel des personnes ressources et visiter les sites pertinents échantillonnés. Les restrictions qui ont pesé sur la revue sans entamer sa qualité sont liées à la mauvaise qualité des réseaux de communication, autant pour l'équipe de l'évaluation que pour celle de l'UGAT à Dosso.

Principales méthodes utilisées pour la collecte des données

L'équipe a suivi la méthodologie conventionnelle proposée dans les TDR. Ainsi, les questions évaluatives indiquées par les TDR ont servi à l'élaboration du guide de collecte de données dans quatre (4) communes. Ainsi, au moins une commune a été choisie dans chacun des quatre (4) départements d'intervention, tous représentant les différents niveaux de performance définis sur la base des critères établis par le programme. En concertation avec l'équipe de l'UGAT et d'autres informants1, l'équipe de la mission a retenu les communes de Douméga (ayant le meilleur score de 91%), de Fabidji (86%), de Kiéché (74%) et de Sokorbé (64%). Les communes de Douméga et de Kiéché sont aussi porteuses des deux projets d'envergure (site maraicher intercommunal à Douméga et de l'allègement des tâches des femmes (AEP) multi village à Kiéché).

2 Résultats et conclusions

Principaux constats dressés à propos des questions d'évaluation

Pertinence **(A)** :

- Les bénéficiaires de l'intervention sont les jeunes, les femmes et les hommes vivant dans les villages, hameaux et campements des communes cibles (communes ayant bénéficié d'un appui budgétaire à partir des deux Fonds de l'intervention (FDC et PIC)). En contrepartie de cet appui, l'intervention exige de chaque commune bénéficiaire le respect rigoureux des dispositions du Code Générale des Collectivités Territoriales. Cela implique la pratique de la planification et de la budgétisation participatives des investissements, ainsi que le contrôle citoyen de la qualité des réalisations et de la gestion communautaire des investissements. À cela s'ajoute l'utilisation des
- mécanismes appropriés d'information qui sont la restitution publique par le Conseil Municipal, ainsi que le suivi communal et le suivi et contrôle par l'équipe de l'UGAT en direction des communes. Ces pratiques de bonne gouvernance reflètent la pertinence des microprojets financés par rapport aux besoins des bénéficiaires.
- L'appui à la politique nationale d'amélioration de la sécurité alimentaire est une constante de la Coopération Niger-Belgique depuis la première phase du PAMED. Ce principe continue d'être poursuivi dans la stratégie prospective de coopération 2017-2020. L'analyse des axes et priorités de cette stratégie atteste non seulement de la pertinence sectorielle du PAMED II mais aussi de celle du modèle "PAMED" pour tout appui à la mise en œuvre des politiques nationales.
- Le choix d'appui et d'accompagnement du partenariat public-privé pour l'exploitation du site maraîcher de Jidda est pertinent. Il a le potentiel de fournir une solution pour répondre à la fois aux besoins de sécurité alimentaire, de revenus et d'emploi des populations de la région de Dosso en général et de la zone d'intervention du programme.
- Le choix de l'AEP multi villages (AEMV) pour l'approvisionnement en eau de 37 villages dans la commune de Kiéché est également pertinent. Elle est cohérent avec la politique nationale d'hydraulique. Néanmoins, l'omission de saisir le ministère pour sa concession au patrimoine de la SPEN jusqu'aujourd'hui est contraire à cette politique et à la volonté exprimée du conseil communal de Kiéché dès son identification.

Efficacité **(B)**

- Les indicateurs de suivi du PAMED II ainsi que l'étude d'impact et des effets de l'Institut National de la Statistique attestent l'amélioration significative de la sécurité alimentaire des ménages dans les communes d'intervention. Le suivi rigoureux des indicateurs de la gouvernance communale pour la sécurité alimentaire atteste leur évolution positive au cours de l'intervention : A la fin de la mise en œuvre de l'intervention, les valeurs cibles ont été atteintes ou même dépassées.
- L'évolution positive des indicateurs tirés du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), indiquant l'application du cadre juridique et règlementaire de l'administration territoriale, confirme l'efficacité de l'intervention.
- Le niveau de gestion des micro-projets en PPP par les bénéficiaires atteste de leur engagement et du respect des procédures envisagées.
- La pertinence des outputs (résultats) se montre dans les résultats obtenus par les communes. En terme de résultats, il s'agit non seulement de l'amélioration de la sécurité alimentaire et de l'allègement des tâches par les investissements en

microprojets et leur gestion en PPP, mais aussi de la gestion fructueuse des subventions issues des deux fonds par les communes. Les facteurs contributifs sont:

1. Les effets combinés des activités relatives aux R3 et R5 financées par les deux fonds qui contribuent directement aux autres résultats du programme ;
2. Les effets cumulés des activités de renforcement des capacités et d'accompagnement des acteurs locaux qui contribuent directement à l'amélioration de la qualité des processus d'identification, de planification, de budgétisation, de réalisation et de gestion des microprojets ;
3. La création d'un environnement propice à travers l'instauration des contrats d'objectifs annuels et l'utilisation des informations issues des évaluations conjointes (R1) collectées par le biais d'un dispositif performant (R4),d'un système d'appui-suivi-conseil et de contrôle de proximité(tout sous la supervision de l'UGAT, du CCT et de la SMCL).
4. Certaines activités initiées sous PAMED IIne sont pas encore achevées à la fin de l'intervention. Cela empêche l'évaluation de leur efficacité. Il s'agit de l'AEP de Kiéché et du projet intercommunal maraicher (20 ha) de Jidda initié par les communes de Douméga et Tibiri. Néanmoins, dans le cas Jidda l'équipe ne considère pas ce retard comme un signe d'inefficacité mais le classifie comme une étape du processus d'apprentissage.
5. De façon anticipée, les résultats de la mission de revue montrent que le projet intercommunal de culture maraîchère présente des avantages économiques pour les populations bénéficiaires. Le projet atteste de l'efficacité de l'approche qui soutient les communes dans l'identification de leurs défis et dans la proposition autonome des solutions les plus appropriées. L'efficacité de cet approche réside à plusieurs niveaux : D'une part la commune de Douméga a vu, sur la base de la longue expérience des populations, la nécessité d'une mise à l'échelle des petits périmètres en proposant un site intercommunal de 20 ha avec l'accompagnement des commissions foncières de base. D'autre part le long processus d'apprentissage a permis à l'UGAT de s'inscrire dans un processus d'identification de projets d'intercommunalité en matière de sécurité alimentaire, ce qui lui a permis d'en connaître les défis.
6. Dans le cas de Kiéché, l'omission d'intégrer l'AEMV au périmètre de l'hydraulique urbaine conforme à la composante rurale de la politique nationale pour la gestion des AEMV d'envergure et au souhait de la commune, a diminué l'efficacité de l'appui à sa réalisation et risque de réduire l'efficacité de l'approvisionnement en eau tant qu'il n'est pas géré par la Société d'Exploitation des Eaux du Niger (SEEN) seule compétente pour sa gestion en affermage.

Efficience **(B)**

- L'analyse détaillée de la relation entre les inputs de chacun des cinq (5) outputs a démontré l'efficience des activités menées pour la gouvernance de la sécurité alimentaire (voir annexe).
- Les activités ont été mises en œuvre conformément au planning (à temps) et dans les limites du budget (le budget sera totalement épuisé, presque à 100%, jusqu'à la clôture du programme). Cela, malgré les conditions parfois très difficiles d'insécurité et/ou d'accès à certains sites. Quant aux finances, les analyses de la revue finale suggèrent que des approches alternatives qui auraient consommé moins de ressources auraient aussi provoqué une réduction de la qualité et la quantité des résultats.

- Les activités ont été mises en œuvre conformément au planning (à temps) et le budget sera vraisemblablement totalement épuisé (presque à 100%) d'ici la clôture du programme.
- Le respect des modalités d'exécution, notamment le suivi et le contrôle de proximité menés par les différents acteurs locaux avec professionnalisme autant en compétence "facilitateur" que "matière", a été à la base de l'efficience de l'appui fourni par les assistants techniques nationaux (ATN) et les co-responsables du projet.
- Dans le cas de Kiéché, l'omission d'intégrer l'AEMV plus que dix fois plus grand en capacité et en coût qu'un mini AEMV au périmètre de l'hydraulique urbaine a diminué l'efficience de l'appui en termes de coûts et de délais de conception et de réalisation plus élevés que nécessaires. Cela est dû au fait que l'expérience de la tutelle et de l'appui technique mobilisé (Programme d'Hydraulique Villageoise et Pastorale dans la Région de Dosso) se limite aux mini AEMV du domaine de l'hydraulique rurale.

Impact **(B)**

- Les faits évalués pendant la revue finale indiquent un potentiel d'impact très positif de l'approche PAMED II d'appui à la gouvernance communale pour la sécurité alimentaire et pour le développement local en général.
- Les résultats de l'évaluation indépendante des indicateurs d'impact en termes d'effets sur la sécurité alimentaire des ménages vers la fin de l'intervention ont révélé des effets très positifs. Augurant ainsi un impact positif du projet sur l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages dans les communes. Ces constats sont confirmés par l'évolution des indicateurs du dispositif du suivi du projets très rigoureux, qui constate en décembre 2017 que les cibles de l'intervention ont été atteints ou dépassés. Il y a un problème d'attribution dû au fait que l'étude a été mené dans les communes appuyées. Mais les responsables des communes et les services techniques déconcentrés (STD) interrogés sur cette question sont convaincus qu'au moins 70% des résultats sont attribuables à l'appui du PAMED. Les autres témoignages collectés et les observations pendant la mission sur le terrain confirment cette image positive. Il y a donc consensus sur l'attribution des effets probants sur la sécurité alimentaire de l'approche basée sur l'amélioration de la gouvernance communale.
- Toutes les dispositions ont été prises dans la conception et la mise en œuvre de cette approche du PAMED II pour créer les conditions d'impact de l'intervention. En termes d'expérience, les gouvernants locaux et les populations ont pu voir ce que la bonne gouvernance locale reposant sur le cadre juridique et règlementaire de l'administration territoriale du Niger peut accomplir dans le secteur de la sécurité alimentaire. Cela a motivé les maires, les élu-e-s, les agents des communes et les STD à agir dans l'intérêt général pour un meilleur service public et dans tous les secteurs relevant de la compétence générale de ces collectivités. La démarche a également démontré les avantages de la démocratie participative, du contrôle citoyen et de la reddition des comptes à travers les restitutions publiques.
- Mais cette situation est une phase dans le processus de longue durée d'appui à l'amélioration de la gouvernance. Cette réussite de la deuxième phase crée les conditions de consolidation d'une meilleure gouvernance dans les phases suivantes. Par conséquent, dans la mesure où sa promesse d'impact est dû à une meilleure gouvernance, un arrêt de l'appui, tel qu'annoncé, fera partir progressivement ce potentiel d'impact dans tous les ppp. La date de fin d'impact variera selon la nature et la qualité de la gouvernance du partenaire communal, mais sa dissipation est certaine dans les conditions actuelles des ressources financières et humaines des communes, des
- STD et de la tutelle à moyen terme au Niger.

- Cela est différent pour l'AEMV de Kiéché. Dès sa concession au patrimoine de la SPEN son bon fonctionnement ne dépendra plus de la maîtrise d'ouvrage communale (MOC) de la commune, ni de l'affermage par un exploitant privé, ni de la tutelle de la DRHA. Son potentiel d'impact pourra se réaliser.
- La réplication de l'approche - appui budgétaire, assistance technique respectueux du CGCT, avec quelques améliorations - par la coopération belge dans d'autres secteurs pourrait constituer un élément d'impact ; à condition que cet appui sera soutenu dans la durée. L'importance de l'appui budgétaire dans le dispositif rend l'adoption par d'autres partenaires peu probable.
- Dans tous les cas, sans un appui soutenu dans au moins un noyau des communes actuellement appuyées l'impact en gouvernance et par conséquent sécurité alimentaire va se dissiper à l'exception de l'approvisionnement en eau dans 37 villages à Kiéché.

Durabilité **(B)**

- Toutes les dispositions ont été prises dans la conception du PAMED II pour assurer la durabilité. Il reste seulement l'intégration de l'AEMV au périmètre de l'hydraulique urbaine.
- Pour les mêmes raisons données pour la notation de l'impact l'arrêt de l'appui belge réduira progressivement la MOC des réalisations au niveau de départ.
- Sauf pour l'AEMV dès son intégration au périmètre urbaine.

Thèmes transversaux

- Au démarrage, le PAMED II a initié un accord d'exécution avec un consortium de services techniques déconcentrés pour apporter un appui conseil aux communes et assurer le contrôle de qualité des prestataires en matière de prise en compte des thématiques clés et/ou transversales, notamment le genre et les changements climatiques, dans les plans de développement communaux (PDC). Les contrats d'objectifs avec les communes les engagent plus dans la prise en compte de ces thématiques.
- Concernant le genre, les femmes et les jeunes sont pris en compte dans la structuration des commissions foncières, les observatoires de suivi de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, les cadres communaux de concertation où ils sont représentés. Ils sont également ciblés pour bénéficier des activités de renforcement de capacités.
- Concernant les changements climatiques, les structures déconcentrées du ministère en charge de l'environnement ont spécifiquement été intégrées dans un dispositif de veille et d'assurance qualité pour la prise en compte adéquate de l'environnement et des changements climatiques dans les PDC.
- L'équipe de revue finale déplore cependant que le PAMED n'ait entrepris aucune investigation pour apprécier l'impact des actions entreprises pour la préservation de l'environnement et tirer des leçons par rapport à tous les investissements ainsi réalisés.

Aspects horizontaux

- Le système de suivi mis en place, son utilisation effective autant par l'UGAT que par les
- communes dans le processus d'apprentissage mutuel de l'amélioration de la gouvernance local, constitue un modèle du genre.

- Il alimente la gestion axée sur les résultats (GAR) menée par l'UGAT et les communes.
- Par ailleurs, le PAMED II a progressivement appuyé la création par les douze (12) communes d'intervention d'un système de GAR communal fonctionnel.

Conclusions

- L'approche du PAMED II est cohérente jusqu'aux détails près par rapport aux quatre (4) axes et aux dix (10) principes du programme de coopération 2016-20 en vigueur. Elle a démontré l'efficacité de l'appui budgétaire aux communes basé sur des relations contractuelles matérialisées par des contrats d'objectifs renouvelés et évalués annuellement à travers un suivi rigoureux des indicateurs de gouvernance locale dans le domaine de la sécurité alimentaire.
- L'évaluation indépendante des effets sur la sécurité alimentaire des ménages et l'évolution positive concordante des indicateurs du projet dans les communes d'intervention est très parlante quant au potentiel de l'approche du PAMED II pour l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages pauvres dans les communes d'intervention.
- L'introduction par le PAMED II des contrats d'objectifs et le respect de ces derniers par les communes constituent une des stratégies qui a largement contribué à la prise en compte non seulement des femmes comme bénéficiaires et actrices mais aussi de l'environnement dans la conception et la mise en œuvre des micro-projets.
- La réussite de la deuxième phase est une démonstration de l'importance de la gouvernance communale pour la réussite.
- Le revers de cette conclusion heureuse est qu'un arrêt prématuré d'appui à ce processus de réforme de longue haleine fera dissiper les effets et donc annuler l'impact.
- Le succès de l'approche et l'évolution du contexte immédiat de la conception de la mise en œuvre de la deuxième phase du PAMED II, expliquent le peu d'attention pour les aspects d'économie politique et culturels au-delà du contrôle de l'application des textes de la décentralisation, l'oublie du principe de la subsidiarité lors de l'entrée dans le domaine de l'hydraulique et la compréhension des textes de ce secteur.
- L'adoption de la solution d'AEMV pour 37 villages de Kiéché, était conforme à la politique nationale dans la composante rurale de la politique nationale de l'hydraulique.
- Sa non intégration dans le périmètre urbain depuis son identification est contraire à cette politique cohérente avec le principe de la subsidiarités.
- D'une part elle diminue la pertinence, l'efficacité et l'efficience dans ce secteur non maîtrisé par le projet. D'autre part seul l'AEMV de Kiéché sera a l'abri des conséquences de l'arrêt prématurée. Son impact potentiel très positif est probable dès son intégration au périmètre urbain du domaine de l'hydraulique, conforme à la politique nationale depuis 2011.

3 Recommandations

A la Commission Mixte Belgo-Nigérienne :

- Identifier un programme d'appui dans un des secteurs prioritaires de la coopération belge - par exemple l'agenda digital, la santé reproductive ou l'entrepreneuriat – avec autant d'inclusion ou de proximité d'un noyau des communes appuyées que l'interprétation de l'arrêt d'appui au PAMED II permet ;
- Financer une étude rigoureuse de capitalisation pour établir solidement la contribution de l'expérience pilote du Gouvernement du Niger en matière de mise en œuvre de sa politique nationale de sécurité alimentaire à travers sa politique nationale de décentralisation et avec l'appui belge, répondant ainsi aux exigences scientifiques de l'économie politique et de la sociologie du développement et aux réformes de l'administration territoriale. Et ouvrant de ce fait une piste supplémentaire d'impact sur la conception et la mise en œuvre des projets et programmes dans le cadre de la coopération pour la conception et la mise en œuvre des politiques nationales de modernisation de l'Etat pour le développement local.

A Enabel :

- Adopter le modèle du PAMED II pour tout programme d'appui au développement local dans tous les secteurs; Privilégier les investissements dont la taille est en adéquation avec les capacités de gestion des communes appuyées;
- Contractualiser pour les projets d'appui au développement local au Niger et ailleurs en Afrique francophone, avec Afrobaromètre, le ministère de tutelle des collectivités territoriales et le ministère de finances, afin de faciliter l'accès annuel aux comptes de gestion et de disposer de données indépendantes permettant de comparer l'évolution du développement dans les communes appuyées et non appuyées.

À la SMCL :

- Engager dans les meilleurs délais le niveau national du Ministère de l'Hydraulique pour assurer une gestion de l'AEMV de Kiéché conforme à la politique nationale d'AEP en vigueur.

Aux communes :

- Créer une ligne budgétaire nécessaire pour assurer le suivi communal des investissements, quelle qu'en soit la source de financement, et garantir ainsi la durabilité des réalisations et la promotion du développement local dans l'ensemble de la collectivité ;
- Prendre en charge le fonctionnement de certaines structures mises en place dans le cadre de la gouvernance communale dans le budget communal ;
- Assurer le financement à partir d'un prélèvement sur les frais de transactions foncières ;
- Identifier les administrateurs civils ressortissants disponibles et intéressés à assumer un rôle de conseiller "perlé" ou de Secrétaire Générale (SG) pour renforcer l'équipe communale permanente;
- Veiller au suivi régulier des activités afin d'assurer leur durabilité.

4 Leçons apprises

- La pratique des investissements à la demande est garante de meilleurs résultats et de la pérennité des réalisations ;
- Le renforcement des capacités des bénéficiaires, l'appui-conseil et surtout le suivi de proximité sont décisifs pour garantir l'appropriation des investissements ainsi que le respect des règles et principes de la bonne gouvernance ;
- L'accompagnement des jeunes communes sans personnel suffisant requiert nécessairement un appui budgétaire et technique par des PTF en vue de les aider à assurer leur fonction de promoteur de développement à la base.
- Les investissements de petite taille sont facilement maîtrisables par des communes dont les capacités financières en personnel qualifié et en nombre sont limitées ; il s'agit de mettre, conformément au principe de subsidiarité, en adéquation l'envergure des investissements avec les capacités de prise en charge financière et technique de mise en œuvre et de suivi ainsi que de gestion des réalisations par les communes ;
- Un projet intercommunal d'envergure est faisable si les conditions de gouvernance sont réunies: communes compétentes et volontaires, dispositif de sécurisation foncière fonctionnel, propriétaires privés des terres irrigables contigües ayant confiance dans le projet au point de faire don de leurs terres en échange d'un lopin de terre en tant qu'exploitant et partie prenante comme les autres, faisabilité technique, économique, financière et sociale étudiée et assurée.
- Le projet intercommunal des communes de Douméga et de Tibiri a montré la voie pour réaliser le potentiel agricole de la région de Dosso. L'AEMV de Kiétché a fait de même pour l'approvisionnement en eau potable en milieu rurale. Le dernier a montré l'importance du saisi du niveau national dans un secteur appuyé en dehors des compétences du dispositif de gouvernance d'une intervention.
- L'introduction par le PAMED II des contrats d'objectifs et le respect de ces derniers par les communes constituent des éléments fondamentaux d'une des stratégies qui a largement contribué à la prise en compte des femmes comme bénéficiaires et actrices dans la mise en œuvre des micro-projets.