



RAPPORT DE LA MISSION D'ÉVALUATION FINALE

PROJETS D'APPUI AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

DANS LES ZONES DE N'GUIGMI ET MAYAHI

(NER/99/C01 et NER/99/C02)

Rapport provisoire

Octobre 2006

TABLE DES MATIÈRES

1.	RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	7
2.	OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	10
3.	MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION	10
4.	CONTEXTE	11
4.1	Données socio-économiques sur le Niger.....	11
4.2	Contexte politique et institutionnel.....	12
4.3	Régions d'intervention des projets PADL.....	13
4.4	Raison d'être des projets	14
4.5	État d'avancement des projets	14
5.	ATTEINTE DES RÉSULTATS	16
5.1	ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE	16
5.1.1	Les acquis de la bonne gouvernance.....	16
5.1.2	Les lacunes dans les pratiques de bonne gouvernance	17
5.1.3	La faible mobilisation des ressources financières	19
5.1.4	Retombées des pratiques de bonne gouvernance au niveau national et régional.....	20
5.2	ÉVALUATION DES RESULTATS LIES A L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE.....	21
5.2.1	Éducation	21
5.2.2	Alphabétisation.....	22
5.2.3	Santé.....	23
5.2.4	Accès à l'eau potable	25
5.2.5	Qualité des infrastructures	25
5.2.5.1	Processus de maîtrise d'ouvrage	25
5.2.5.2	Qualité des travaux	26
5.2.5.3	Gestion et pérennité des infrastructures.....	27
5.2.6	Amélioration de la situation de la femme.....	28
5.3	ÉVALUATION DES RESULTATS SPECIFIQUES LIES A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE.....	31
5.3.1	Résultats au niveau de l'agriculture	31
5.3.2	Résultats au niveau de l'élevage	33
5.3.3	Résultats liés à la gestion des ressources naturelles.....	34
5.3.4	Gestion des conflits à N'Guigmi et Mayahi.....	36
5.4	SECURITE ALIMENTAIRE.....	37
5.4.1	Perception de la sécurité alimentaire au niveau national.....	37
5.4.2	Stratégie des PADL en matière de sécurité alimentaire	38
5.4.3	Les résultats obtenus au sein du PADL-N'Guigmi.....	39
5.4.3.1	Les actions menées à N'Guigmi	39
5.4.3.2	Rôle et impact des banques céréalières	41
5.4.4	Les résultats obtenus au sein du PADL-Mayahi	42
5.4.4.1	Les actions entreprises à Mayahi	42
5.4.4.2	Rôle et impact des banques céréalières à Mayahi.....	44
5.4.4.3	Expériences de warrantage.....	45
5.4.5	Analyse des revenus des ménages.....	45
5.5	DURABILITE DES RESULTATS ET REPRODUCTIBILITE	48
5.5.1	Niveau de pérennité des acquis	48

5.6	FACTEURS DETERMINANT LA REUSSITE DES PROJETS.....	48
5.6.1	Facteurs externes.....	48
5.6.2	Facteurs liés à la mise en œuvre des projets.....	49
5.7	POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DU FENU ET DE SES PARTENAIRES	50
5.7.1	Efforts du FENU	50
5.7.2	Efforts du PNUD.....	51
5.7.3	Efforts du FBS.....	51
5.8	ANALYSE D'ENGAGEMENT FUTUR.....	52
6.	LEÇONS.....	55
7.	RECOMMANDATIONS.....	57
7.1	EN MATIERE DE GOUVERNANCE LOCALE	57
7.2	EN MATIERE DE PRISE EN COMPTE DES FEMMES ET DES GROUPES VULNERABLES.....	58
7.3	EN MATIERE D'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET LA GESTION DES RESSOURCES	58
7.4	EN MATIERE DE GESTION ET DE PERENNITE DES INFRASTRUCTURES.....	59
7.5	EN MATIERE DE SECURITE ALIMENTAIRE.....	60

LISTE DES TABLEAUX

1	État des engagements et des déboursés au niveau des FAL
2	Type de réalisations en hydraulique à N'Guigmi
3	Type d'investissement au profit des femmes de N'Guigmi
4	Type d'investissement au profit des femmes de Mayahi
5	Type d'investissement en appui au secteur agricole à N'Guigmi
6	Type d'investissement en appui au secteur agricole à Mayahi
7	Résultats comparatifs des campagnes agricoles de 1998 et 2004 pour Mayahi
8	Type d'investissement en appui au secteur de l'élevage à N'Guigmi
9	Type d'investissement en appui au secteur de l'élevage à Mayahi
10	Type d'investissement en appui à la gestion des ressources naturelles à N'Guigmi
11	Type d'investissement en appui à la gestion des ressources naturelles à Mayahi
12	Mesure de l'insécurité alimentaire dans les zones d'intervention des PADL
13	Affectation des ressources en matière de sécurité alimentaire à N'Guigmi
14	Aperçu général de la situation des banques céréalières à N'Guigmi
15	Bilan céréaliier à Mayahi (1998-2004)
16	Aperçu de la situation des banques céréalières et des partenariats à Mayahi
17	Structures du revenu total moyen au département de Diffa (2000)
18	Revenus moyens annuels des ménages dans les zones des PADL
19	Revenu brut des ménages de grappes villageoises à Mayahi

LISTE DES FIGURES

I	Taux de recouvrement des communes en % pour le budget général et la taxe municipale
II	Évolution des effectifs (2001-2005) dans les écoles appuyées par le PADL-N
III	Évolution des effectifs (2001-2006) dans les écoles appuyées par le PADL-M
IV	Situation des crédits octroyés par l'ETG à N'Guigmi

LISTE DES ANNEXES :

- 1 Termes de référence de la mission d'évaluation finale des PADL**
- 2 Aide mémoire de la mission d'évaluation finale**
- 3 Calendrier et liste des personnes rencontrées**
- 4 Situation globale d'utilisation des FAL dans les deux projets**
- 5 Liste des formations dispensées en renforcement des capacités**
- 6 Bilan sommaire des résultats atteints à partir du cadre logique de 2003**
- 7 Budget des communes de 2000-2006**
- 8 Réalisations des PADL**
- 9 Stratégie de communication**
- 10 Matrice des recommandations**
- 11 Bibliographie**

LISTE DES ABREVIATIONS

BC/BI	Banque céréalière / Banque d'intrants
CAD	Comité d'Analyse des Dossiers
CCA	Cellule de Crise Alimentaire
CCD	Comité de Concertation sur la Décentralisation
CdG	Comité de Gestion
CIC	Comité Inter Communal
CL	Cellule de liaison
CLD	Comité Local de Développement
CLEC	Comité Élargi de Concertation
CNEDD	Conseil National de l'Environnement pour un Développement Durable
COFOCOM	Commission Foncière Communale
COGES	Comité de Gestion pour l'Éducation et la Santé
CPC	Conseil Pré-Communal
CS	Commission spécialisée
CSE	Commission de Suivi Évaluation
CSI	Case de Santé Intégrée
CVD	Comité Villageois de Développement
DAP	Document d'Appui au Développement
DDAT/DC	Direction Départementale de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire
DDC	Drylands Development Center
DIEPA	Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
DNPGCA	Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
ETG	Équipe Technique de Gestion
FAL	Fonds d'Appui Local
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FBS	Fonds Belge de Survie
FC	Fonds Communal
FDC	Fonds de Développement Communautaire
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FOS	Fonds d'Opérations Spéciales
GADEL	Groupe d'Appui au Développement Local
GIE	Groupe d'Intérêt Économique
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
HCME	Haut Commissariat à la Modernisation de l'État
HCRAD	Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
INRAN	Institut National de la Recherche Agronomique du Niger
IDH	Institut de Développement Humain
INS	Institution National de la Statistique
KARKARA	Association Nigérienne pour la Dynamisation des Initiatives Locales
MAEP	Mini Adduction d'Eau Potable
MARP	Méthode Active de Recherche et Planification Participative
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
NIGELEC	Société Nigérienne d'Électricité
ODM	Objectifs de Développement du Millénaire
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OIB	Organisation Inter Bancaire
PDR	Programme de Développement Rural
PAC	Programme d'Appui aux Actions Communautaires
PAL	Plan d'Aménagement Local
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PDC	Plan de Développement Communal
PCLCP	Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté
PDRM	Projet de Développement Rural de Mayahi

PDRN	Projet de Développement Rural de N'Guigmi
PIB / PNB	Produit Intérieur Brut / Produit National Brut
PNSA	Plan National de Sécurité Alimentaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRE	Programme de Relance Économique
PRODOC	Projet document
PROMEL	Groupement pour la Promotion de l'Élevage
SNV	Service Néerlandais de Développement
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
STD	Service Technique Déconcentré
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
VNU	Volontaires des Nations Unies

1. RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les Projets de Développement Local de N'Guigmi (PADL-N) et de Mayahi (PADL-M) couvrent entièrement deux départements et une partie du département de Diffa (deux communes) soit une population globale de 607 885 habitants. Ces projets ont pour objectifs de réduire de façon durable la pauvreté et l'insécurité alimentaire et d'assurer un développement socio-économique par des pratiques de bonne gouvernance. Les appuis ont transigé par le biais de deux courroies de financement : le Fonds de Développement Communal (FC) principalement pour des projets d'infrastructures collectives et le Fonds de Développement Communautaire (FDC) pour des actions touchant à la productivité agro-pastorale et à la génération de revenus.

Les PADL ont contribué de manière significative à l'amélioration des conditions de vie des populations concernées. L'éducation a connu une hausse appréciable par la construction de 39 nouvelles classes, la réhabilitation de 53 classes et l'équipement de 17 d'entre elles. L'amélioration est nettement plus sensible pour la scolarisation des filles qui est passée de 43% à 54% pour les écoles appuyées par le PADL-N, et de 26,04% à 38,45% pour les écoles du PADL-M. L'appui à des programmes d'alphabétisation a permis à 1716 personnes d'être plus autonomes dont 856 femmes, mais les résultats demeurent en deça des attentes en ce domaine. Il a permis toutefois de hausser le taux d'alphabétisation à Mayahi (l'un des plus bas au Niger) de 8,53% en 2000 à 14,5% en 2006.

En santé, 257 186 personnes ont été directement touchées par l'amélioration des infrastructures sanitaires grâce à la construction de 16 CSI et de 3 cases de santé, d'une salle d'accouchement, la réhabilitation de 3 CSI et l'équipement de 5 CSI et de 2 cases de santé. La construction de 4 dépôts pharmaceutiques et de 13 blocs latrines complète les investissements. L'appui des projets a contribué à faire passer le taux de couverture sanitaire de 20 % (1999) à 69,73% (2006) à Mayahi, incluant l'apport des cases de santé. Le taux de vaccination des enfants est passé de 46,47% en 2003 à 90,21% en fin 2005. L'accessibilité à l'eau potable a été améliorée avec la réalisation de 140 ouvrages hydrauliques (puits villageois et pastoraux, mini adduction d'eau), de qualité satisfaisante, touchant directement 38 750 personnes.

Un des aspects préoccupants lors de la conception des PADL était l'amélioration de la situation de la femme dans les zones appuyées. A ce titre, entre 25 et 35% des Fonds d'Appui au Développement Communautaire (FDC) avait été réservé pour des projets s'adressant directement aux femmes. Les réalisations ont été nombreuses : 232 470 000 Fcfa en crédits pour des activités génératrices de revenu (petit commerce, artisanat, embouche, restauration, etc.), l'installation de 113 moulins et décortiqueuses (cependant pas tous fonctionnels à Mayahi), de 20 moulinox (N'Guigmi), l'aménagement de sites maraîchers et la formation touchant environ 3 000 femmes, la mise en place de 351 banques céréalières et de 34 boutiques villageoises pour faciliter leur approvisionnement en denrées, la création de 165 moyens d'exhaure et de 381 charrettes pour alléger leurs tâches ainsi que le placement de 4 623 chèvres rousses auprès de 2 311 femmes leur aidant à subvenir à leurs besoins de base et à ceux de leur famille. Bref, environ 35 % de la population féminine des deux grands départements, souvent assez vulnérable, a été directement concernée par les actions des PADL et ont augmenté leur apport aux revenus domestiques.

Compte tenu du contexte environnemental du Niger, avec un développement humain des plus bas au monde et avec un déficit chronique en matière de sécurité alimentaire, le tout accentué par une croissance démographique plus importante que celle de la production, la sécurité alimentaire est vite devenue un leitmotiv de taille pour les PADL. Leur objectif a été d'assurer aux populations une disponibilité alimentaire en quantité et en qualité suffisante tout au long de l'année, mais tout particulièrement en période de soudure. Trois axes ont été privilégiés : l'augmentation des productions agricoles par la restauration de la fertilité des sols, l'amélioration de l'élevage et des espaces pastoraux, la gestion des productions vivrières par la mise en place de banques céréalières.

Les investissements dans le secteur de l'agriculture ont surtout concerné des programmes de formation et d'appui technique et financier aux producteurs et productrices, la restauration de la fertilité des terres par la distribution de semences et d'engrais, l'aménagement de sites maraîchers, la lutte phytosanitaire par la formation et l'équipement de brigades d'intervention. Bien que les rendements étaient fort appréciables dans les sites tests d'intervention, les investissements ont été nettement insuffisants et les actions beaucoup trop diffuses pour atteindre un seuil de reproductibilité suffisante pour influencer sur le niveau de vie des populations. Les rapports de suivi des équipes de projets n'ont pas répertorié de plus le nombre de paysans-nes qui ont adopté les nouvelles techniques culturales ainsi que les revenus de production en découlant. Ces facteurs s'ajoutent aux faibles potentialités de ces zones peu favorisées au niveau climatique (ensablement, faibles précipitations).

Les investissements en matière d'élevage ont concerné plus spécifiquement la vaccination du cheptel (bovin, camélin, ovin) comprenant la formation d'auxiliaires para-vétérinaires, la construction de parcs à bétail, l'appui à l'embouche et les nombreuses formations touchant à l'amélioration de l'alimentation pour les bestiaux et l'accessibilité de ces aliments via les banques d'intrants. D'autres appuis plus individuels ont concerné la formation en fabrication de fromage et de blocs nutritionnels, en apiculture et en aviculture. L'élevage, en hausse continue, constitue pour les deux départements une activité très importante pour sa valeur nutritionnelle (protéinique). La vente de petit ou grand cheptel permet de pallier aux besoins des familles lors des périodes de soudure ou sert de mise de fonds pour démarrer de nouvelles activités génératrices de revenu. Les résultats demeurent mitigés par la faiblesse des circuits d'approvisionnement et de distribution, l'absence d'une valorisation des circuits de commercialisation des produits de l'élevage, notamment par un appui significatif aux marchés locaux.

Cet accroissement du cheptel n'est pas sans créer des problèmes connexes, plus particulièrement à Mayahi, où les surfaces agricoles sont surexploitées (94% du territoire est occupé). Ces problèmes concernent le partage harmonieux des zones agricoles et des zones pastorales, la délimitation et le respect des aires de pâturage et des couloirs de transhumance. Par l'appui des PADL, 13 Commissions Foncières Communales (COFOCOM), une dans chaque commune appuyée, ont été mises sur pied et habilitées à sensibiliser les communautés sur les dispositions réglementaires en matière de gestion des ressources naturelles et à délivrer des certificats résultant de transactions de propriétés foncières (achat, vente, donation). Elles ont pu établir des dossiers ruraux et contribuer au contrôle et à la surveillance de la mise en valeur des ressources naturelles dans leurs communes respectives. Leur apport est fort apprécié par les populations qui les consultent fréquemment si bien qu'elles ne peuvent répondre à toutes les demandes qui leur sont adressées. Elles ont contribué incontestablement à la diminution des conflits entre les agriculteurs et les éleveurs et à une meilleure gestion des ressources naturelles.

Parallèlement, les PADL ont appuyé la concrétisation de 24 pépinières et la production de 436 135 plants, la plantation de 38 800 arbres et d'une gommaraie dans une commune de Mayahi, la formation de près de 5 000 paysans-nes en technique de régénération naturelle assistée et en CES/DRS et de 753 pépiniéristes. Ils ont permis la récupération de 630 hectares de terres agricoles, d'établir 132 kilomètres de couloirs de transhumance et de 505 kilomètres de pare-feu.

Les mesures d'atténuation des déficits vivriers portent sur la création et le soutien aux banques céréalières. Les PADL ont mis en place 351 BC et appuyé leur fonctionnement par l'apport de 2190 tonnes de céréales à N'Guigmi et d'un investissement de l'ordre de 194 846 000 Fcfa pour leur approvisionnement à Mayahi. Dans l'ensemble, le nombre de villages et de campements couverts est satisfaisant (environ 60%) mais des disparités sont présentes dans les secteurs éloignés. En l'absence de données de base sur la vulnérabilité des ménages et des retombées des BC sur la sécurité alimentaire, il est difficile de mesurer les impacts réels des apports fournis. Les autorités administratives et les services déconcentrés estiment cet appui du PADL comme très significatif et ayant permis de passer plus facilement au travers de la crise alimentaire de 2004, en considérant notamment le déficit d'uniquement 6 447 tonnes à Mayahi.

Dans sa conception, comme dans ses modalités d'attribution des financements, les PADL ont été surtout orientés vers le soutien aux 13 communes (5 pour le PADL-N'Guigmi et 8 pour le PADL-Mayahi) et la fonctionnalité des instruments de gestion publique (communale). Des organes de concertation ont été mis en place à tous les niveaux CVD, (Comités Villageois de Développement), CLD (Comités Locaux de Développement) et CPC (Conseils Pré Communaux) et des textes réglementaires ont été élaborés pour leur fonctionnement. Des plans de développement communaux (PDC) ont été formulés dans les 13 communes et ont été réactualisés à l'arrivée des nouveaux conseils élus en 2005. La maîtrise d'ouvrage a été renforcée par la constitution de 725 comités de gestion et de plus de 78 outils d'appui élaborés. L'alphabétisation de tous les élus a été de plus retenue pour faciliter leur engagement dans le domaine des services publics.

Pour la majorité des populations impliquées et des ministères concernés, les PADL ont présenté une sorte de « révolution » dans la planification et la prise en charge du développement local, dans l'articulation des principes de base de la décentralisation. La mise en place de structures de pré-communalisation, l'établissement de mécanismes élargis de consultation et de programmation du développement, l'intervention assistée autour de diverses problématiques et l'auto-gestion de fonds aux fins de réalisation de micro-projets prioritaires, sont autant d'actions qui sont entrées dans la pratique de la gouverne locale. Il est indéniable que les ressources impliquées dans les sphères décisionnelles et opérationnelles (responsables CLD et de comités de gestion, élus pré-communaux..) ont acquis de nouvelles connaissances et développé des compétences dans la conception et l'exécution de plans de développement qui sont reconnus par les populations et les autres partenaires au développement. Cette somme de connaissances et de compétences représente des acquis importants pour les nouveaux élus communaux mais malheureusement les dualités politiques présentes, exacerbées parfois par les autorités administratives, ne permettent pas de les utiliser à bon escient.

Les PADL ont concouru grandement à améliorer les conditions de vie des populations par la mise en place et l'utilisation de services publics de base (écoles, centres de santé, puits) et à hausser le revenu des familles. Ils n'ont pas réussi toutefois à relier l'accroissement des productions et la capacité d'en faire profiter le plus grand nombre de groupes vulnérables, dont leur quantification et leur qualification demeurent inconnues. L'absence de mise en place de filières porteuses qui partent de la production pour atteindre à des réseaux aménagés de distribution, favorisant ainsi la sécurité alimentaire, est à déplorer. Ces résultats plutôt mitigés sont surtout liés à une insuffisance de moyens financiers, au mauvais ciblage de certains axes plus porteurs de développement pérenne et à l'éparpillement des actions des PADL rendant plus difficile l'encadrement et le suivi des comités de gestion. Ces résultats ne mettent pas en doute la volonté des communes, et des populations en général, à poursuivre la priorisation de ces secteurs (agriculture, approvisionnement continu en aliments de base et en eau, élevage, AGR) comme source de réduction de leur vulnérabilité. Elles souhaitent y consacrer dans les années ultérieures environ 45% de leurs sources de revenu.

La poursuite des deux PADL est souhaitée afin de renforcer les capacités des responsables locaux (nouveaux élus et membres CdG) et donner une nouvelle impulsion et pérennité aux activités productives appuyant la réduction de la vulnérabilité des populations. L'autonomie administrative et financière des communes est à rechercher à travers la formation du personnel communal, l'appui aux regroupements de lobbying en faveur d'une décentralisation et d'une déconcentration agissant en toute complémentarité, et à travers la valorisation des meilleures potentialités économiques et fiscales des communes. La viabilité des actions entourant la stratégie alimentaire nécessite l'existence d'une politique communale orchestrée sur les besoins des populations les plus vulnérables. Elle exige un encadrement de proximité soutenu et efficace, des modalités précises et consensuelles de gestion des ressources laissant aux opérateurs privés de la société civile, comme la Fédération des Agriculteurs et celle des Organisations Inter Bancaires, les groupements féminins, la conduite des actions. Les conseils communaux, appuyés par les services techniques, doivent jouer un rôle d'impulsion, de coordination et de concertation inter partenariales.

2. OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

La mission d'évaluation finale des deux Projets d'Appui au Développement Local (PADL) des départements de N'Guigmi, une partie de Diffa et de Mayahi a pour objectifs généraux de :

- Aider le Gouvernement du Niger, les collectivités territoriales, le Fonds Belge de Survie (FBS), le FENU et le PNUD à démontrer l'efficacité, l'efficience et la pertinence du projet à atteindre les impacts et les effets attendus sur les individus, les ménages, les communautés, les institutions ainsi que sur la politique de décentralisation au niveau local et national, et la durabilité des résultats ;
- Assurer la responsabilisation des parties prenantes à l'exécution du projet vis-à-vis des parties qui en assurent le financement et des parties bénéficiaires, en termes d'obligations réalistes de résultats ;
- Capitaliser les acquis des expériences des PADL pour une éventuelle programmation FENU au Niger ;
- Contribuer à l'apprentissage institutionnel du FENU-FBS et du PNUD.

La mission a aussi pour objectifs spécifiques de procéder à une revue stratégique de la performance du projet en vue de :

- Donner aux acteurs locaux une vision externe et objective de l'état du projet dans sa phase finale ;
- Aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer le contexte des politiques de développement en vue de la reproductibilité des expériences pilotes des PADL ;
- Aider les gestionnaires et les partenaires des projets à tirer des enseignements finaux quant à conception du projet, sa mise en œuvre et sa gestion ;
- Revoir les engagements pris au moment de l'approbation du document de projet, en particulier, sur l'orientation du FBS en faveur de la sécurité alimentaire ;
- Apprécier le positionnement stratégique du FENU par rapport aux autres bailleurs clés opérant au Niger dans le domaine de la décentralisation, la pertinence de ses partenariats, et les leçons à en tirer ;
- Décrire l'environnement en matière de politique de décentralisation au Niger en identifiant les lacunes existantes et les défis qui resteraient à relever lors d'une éventuelle nouvelle programmation ;
- Soumettre les grandes lignes d'une éventuelle nouvelle programmation.

3. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

La mission a procédé initialement à une revue exhaustive de la documentation des projets transmis par les chargés de programme FENU à Niamey, par les équipes PADL et par certains partenaires au développement¹. Après l'établissement d'un calendrier de mission² validé par les chargés de programme et les équipes terrain, des questionnements ont été préparés pour chacun des consultants selon les divers éléments à évaluer, les aspects à considérer (genre et participation) et en lien avec les particularités des partenaires à rencontrer (coopération bilatérale, représentants ministériels, acteurs locaux). L'équipe de mission a réalisé, au niveau de chaque commune touchée (13 au total), des interviews auprès des nombreux acteurs concernés³, en utilisant souvent les discussions de groupes. Elle a procédé à la triangulation des différents renseignements en se référant aux données des projets saisies dans le MIS, aux informations collectées auprès des instances administratives départementales, des services techniques déconcentrés et auprès d'autres partenaires au développement actifs dans les régions touchées. Des données complémentaires issues de l'Étude de référence⁴ ont complété la documentation consultée.

¹ Voir la bibliographie en annexe 12.

² Le calendrier de la mission et la liste des participants rencontrés sont présentés en annexe 3.

³ Il s'agit de conseillers pré communaux et communaux, membres de groupements féminins, responsables de comités de gestion, prestataires de service, entrepreneurs locaux. Plus de 700 personnes ont été rencontrées et interrogées.

⁴ Mission réalisée concomitamment avec la mission d'évaluation finale.

Les informations collectées ont été analysées et présentées lors d'un atelier de restitution regroupant les équipes de projet, les agents des ONG de sous-traitance, les élus locaux, les instances administratives et des représentants des Services Techniques Déconcentrés (STD). Un dernier atelier de restitution, réalisé à Niamey, a permis aux représentants du PNUD, du FENU, aux partenaires ministériels et représentants d'autres agences de coopération d'être informés sur les constatations et recommandations de la mission.

Cette mission d'évaluation était composée des ressources suivantes : M. René Grojean, sociologue du développement, spécialiste des questions de sécurité alimentaire, M. Abdoulaye Nomaou, sociologue rural, responsable des aspects socio-économiques du développement, Mme Aichatou Mounkaila, administratrice, responsable des aspects genre et participation communautaire, M. Hassan Rabiou, ingénieur en génie rural, responsable des aspects infrastructures et Mme Suzanne Robert, experte en évaluation de projets en décentralisation, responsable des aspects d'appui institutionnel et de gouvernance locale, agissant à titre de chef de mission.

4. CONTEXTE

4.1 DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES SUR LE NIGER

Le Niger, pays situé au nord-est de l'Afrique de l'Ouest, couvre une superficie de 1 267 000 km² dont la densité d'occupation est d'environ 8,4 hab/km² sur un territoire au ¾ désertique. Le territoire est partagé en quatre zones climatiques : au nord, la zone saharienne couvrant 77% du pays avec une population nomade (éleveurs) peu dense et parsemée ; au centre, la zone sahélo-saharienne couvrant 12% avec une faible pluviométrie (150 à 350 mm/an) ; au sud, la zone sahélienne avec 10% du territoire avec une bonne pluviométrie (350 à 600 mm) et à l'extrême sud, la zone soudanienne avec une meilleure pluviométrie (600 à 800 mm) mais ne couvrant que 1% du pays. La population du Niger était estimée en 2001 à près de 10,8 millions. Avec un taux de croissance démographique de 3,1 %, l'un des plus élevés d'Afrique, ce pays regroupait environ 12,8 millions d'habitants en 2005 et pourrait atteindre 17,4 millions en 2015⁵.

Le classement du Niger, selon l'Indice de Développement Humain (IDH) de 2005, le présente comme le dernier pays parmi les 177 pays recensés. L'encours de la dette extérieure du Niger se chiffrait à environ 1 122 9 Mds de Fcfa en 2003⁶, dont plus de 75% allait à la dette multilatérale. L'économie nationale, depuis la récession de l'uranium, est centrée sur une agriculture vivrière de subsistance et un mode d'élevage extensif, très sensibles aux aléas climatiques et pluviométriques. Le taux de productivité est inférieur à la croissance démographique, illustrant une baisse continue de la production alimentaire par habitant d'environ 1,3% par an. Ces données constituent un sérieux obstacle à la croissance socio-économique et au processus de réduction de la pauvreté. Les seuils de pauvreté monétaire, correspondant à une couverture minimale des besoins journaliers d'une personne, ont été évalués à 137 Fcfa en milieu rural (50 000 Fcfa/an) et à 205 Fcfa en milieu urbain. Le seuil d'extrême pauvreté en milieu rural serait approximativement de 35 000 Fcfa/an⁷. Selon les dernières enquêtes, 86% des pauvres vivent en milieu rural, dont 36% sont des personnes considérées comme extrêmement pauvres.

Le taux brut de scolarisation primaire en 2001-2002 était de 41,7 %, une majoration de près de 12% en 5 ans dû aux efforts de la campagne nationale de sensibilisation, mais il n'est que de 27,8% en milieu rural. Malgré que l'on dénote un accroissement légèrement supérieur pour les filles (11,8%) par rapport aux garçons (10,2%) entre la période 1996-2003, les filles restent moins scolarisées (33%) que les garçons

⁵ République du Niger et PNUD, Rapport national sur le développement humain, Niger 2004, p. 64.

⁶ Niger, Comptes économiques de la Nation, 2004.

⁷ INS, Profil de la pauvreté au Niger (2004), p. 30 et 98.

(42%)⁸. En milieu rural, l'alphabétisation a connu une légère augmentation durant la dernière décennie pour atteindre environ 20% avec une inscription sans cesse croissante des femmes, mais avec un taux de réussite en baisse : 63,5% en 1990 pour tomber à 47,2% en 2000⁹.

Le taux de couverture sanitaire est passé de 32% à 50% entre 1994 et 2003 et le taux de vaccination des enfants de 12 à 23 mois pourrait atteindre les 50%, selon le PEV, abaissant le taux de mortalité infantile de 25% durant la dernière décennie. Ce taux de couverture est cependant plus faible en milieu rural (20% en moyenne) et demeure inférieur aux pays voisins le Mali et le Burkina. La malnutrition chez les enfants est plus chronique en milieu rural qu'urbain et y oscillerait autour de 43%, les cas les plus aigus sont de l'ordre de 22% (données EDSN, 1998).

La pression sur les ressources naturelles se manifeste par un taux de déboisement d'environ 200 000 hectares par an et où 60% du territoire est touché par les perturbations naturelles (sécheresses) et les actions de l'homme. La surexploitation des ressources naturelles a entraîné une dégression du potentiel environnemental dans sa diversité et dans sa densité qui se manifeste par une baisse de la productivité des ressources et de la qualité des écosystèmes.

4.2 CONTEXTE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL

Le Niger est un pays de modèle républicain qui a accédé à son indépendance en 1960. Il a connu plusieurs régimes politiques, allant du multipartisme au parti unique (1958-1974), au régime d'exception de type militaire (1974-1987), puis retour au parti unique (1989-1991). Depuis 1992, le pays est revenu au multipartisme intégral et vit à nouveau sous un régime constitutionnel avec séparation des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire.

Depuis 1992, le Niger s'est engagé dans un processus de démocratisation et d'édification d'un État de droit, matérialisé par la mise en place des institutions républicaines et la consécration des libertés publiques. Deux organes spécifiques, créés en 1994 et 1995, ont pris en charge cette volonté politique de réforme : la Commission Spéciale chargée de réfléchir sur le Redécoupage Administratif (CSRA) et le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRAD). En 1999, le Niger jette les bases d'une nouvelle constitution consacrant les deux postulats de base pour le développement :

- L'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration ;
- L'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre inter-régional.

Un important dispositif définit cette option politique de la décentralisation à travers la promulgation de plusieurs textes de lois consacrant les principes de base pour la gestion et le fonctionnement des communes à venir¹⁰. De plus, les autorités nigériennes ont engagé une démarche de concertation élargie par la mise sur pied, fin 2001, du Comité de Concertation sur la Décentralisation (CCD) qui regroupait les administrations concernées et l'ensemble des partenaires au développement. Malheureusement cette structure n'est plus opérationnelle depuis le démantèlement du HCRAD en 2004. Une nouvelle structure, le Haut Commissariat à la Modernisation de l'État (HC/ME) a succédé au HCRAD avec un mandat toutefois plus élargi mais qui fonctionne actuellement avec moins de moyens.

⁸ INS, Profil de la pauvreté au Niger, 2004, p. 128.

⁹ Programme décennal de l'éducation, 2000.

¹⁰ Loi 2002-12 déterminant les principes de la libre administration des régions, départements et communes ainsi que leurs ressources et compétences, la loi 2002-13 portant transfert de leurs compétences et la loi 2002-17 fixant leur régime financier.

La décentralisation est une réalité avec la communalisation intégrale du pays, 265 communes qui se sont officiellement mises en place en février 2005, suite aux élections locales de juillet 2004. L'absence des structures décentralisées prévues au niveau départemental et régional, la faible volonté politique de soutien technique et financier à la décentralisation et la non articulation d'une réelle déconcentration administrative en appui aux nouvelles communes entraînent de fortes lacunes en matière d'impulsion, d'harmonisation et de cohérences des politiques et des engagements des partenaires au développement, exacerbés par une politisation de l'administration.

4.3 REGIONS D'INTERVENTION DES PROJETS PADL

Département de N'Guigmi

La zone d'intervention de N'Guigmi, d'une superficie totale de 118 000 km² couvre trois communes, dont une urbaine (N'Gourty, Kabléwa et N'Guigmi). Deux autres communes (Bosso et Toumour), partie du département de Diffa (7 000 km²), s'ajoute aux trois précédentes. La population, évaluée à environ 128 046 habitants (données 2006), est composée de pasteurs et d'agro-pasteurs répartie en six (6) groupes socio-linguistiques : Kanouri, Peul, Boudouma (tous trois principalement dans la zone du Kadzell-Est et en bordure du lac Tchad), Dazagada, Tedagada et Arabe (ces derniers surtout dans le Nord Dillia). Le territoire est couvert de savanes de type boisé ou arbustif avec des plaines et vallées de fertilité moyenne, des sols argilo-limoneux fertiles dans la zone du lac Tchad et principalement consacrés à l'agriculture, et des sols pauvres et sablonneux plus au nord se prêtant davantage à l'élevage. Il se dégage dans la zone deux systèmes de vie majeurs : celui autour de la pratique de l'élevage (avec ou sans activité agricole en complémentarité) et celui de l'agriculture (avec ou sans forme d'élevage d'animaux comme activité d'appoint). Ces systèmes sont extrêmement sensibles aux dérèglements des mécanismes d'échange (insuffisance de l'offre de céréales ou de demande d'animaux) et aux variations des prix.

Département de Mayahi

La zone de Mayahi se situe dans le département de Maradi, au centre-sud du pays et couvre une superficie de 6 500 km² et où l'exploitation de l'espace est de 94,13%¹¹. Sa population, majoritairement haoussa et d'une minorité agro-pastorale de langue peulh, est estimée à 479 839 habitants (données 2006). Cette zone regroupe actuellement sept (7) communes rurales : Attantané, Guidan Amoumoune, Issawane, Kanambakaché, Maïreyrey, Sherkin Haoussa, Tchaké et une commune urbaine, Mayahi. Trois zones agro-écologiques sont recensées : une zone septentrionale semi-aride à vocation pastorale avec 56% de la superficie et 30% de la population ; une zone centrale agro-pastorale occupant 30% de la superficie avec 43% de la population qui se caractérise par une forte extension des cultures sur l'enclave pastoral de la vallée du Goulbi N'Kaba et une zone méridionale, occupant 14% de la superficie avec 27% de la population marquée par une agriculture pluviale plutôt favorable.

Le climat est de type sahélien avec une pluviométrie variant entre 200 et 400 mm/an. Cette faible pluviométrie a des conséquences sur le développement des cultures irriguées et de contre-saison et sur les élevages pastoraux. L'accessibilité à l'eau, compte tenu de la profondeur de la nappe phréatique, constitue une contrainte majeure au développement de l'élevage. L'augmentation des différentes pressions sur les ressources naturelles, tant d'ordre démographique qu'écologique (déforestation, surpâturage), conjuguée à la faible fertilité des sols et aux aléas des cultures pluviales, ont conduit à l'abandon de la pratique de la jachère et à la dégradation des sols et du couvert forestier. Un réseau d'une quinzaine de marchés hebdomadaires (marchés à bétail et à céréales) joue un rôle crucial dans le système des échanges et de l'approvisionnement dans un nouveau contexte de monétarisation de l'économie.

¹¹ PCLCP, Étude sur la sécurité alimentaire, rapport final, novembre 2003, p. 7.

4.4 RAISON D'ÊTRE DES PROJETS

Le Gouvernement du Niger, avec l'appui de ses partenaires, a élaboré en 1997 un Programme de Relance Économique (PRE) couvrant quatre grands axes d'intervention : la sécurité alimentaire, la gestion intégrée des ressources naturelles, l'intensification et la diversification de la production avec une meilleure organisation du monde rural, la redéfinition du rôle de l'État et la participation de la population. Cette relance a été planifiée autour de quatre programmes cadre : Le Programme Cadre National de Lutte contre la Pauvreté (PCNLCP), duquel les deux PADL en rubrique se rattachent, le Plan National pour l'Environnement et le Développement Durable (PNEDD)¹², le Programme Cadre de Promotion du Secteur Privé (PCPSP) et le Programme Cadre de Gestion de l'Économie et de Promotion de la Bonne Gouvernance. Le Gouvernement nigérien a élaboré en 2002 une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) et s'est engagé (2003) dans l'atteinte des Objectifs du Millénaire (ODM)¹³.

La collaboration PNUD/FENU dans la zone de Nguigmi a démarré dans le milieu des années 1980 dans le cadre d'une action d'urgence (NER/85/C01-NER/86/003) venant en aide aux populations privées de leurs moyens de subsistance, suite au retrait des eaux du lac Tchad. Cette collaboration s'est poursuivie avec la mise en place du Projet de Développement Rural (PDRN-NER/92/009-NER/87/C04) en 1994. A Mayahi, le FENU répondait à une requête de la Direction départementale du plan qui a donné naissance au Projet de Développement Rural de Mayahi (NER/87/C02 et NER/90/013).

La stratégie du FENU pour les deux PADL fut d'approfondir et de consolider les acquis des projets de développement rural et des autres projets onusiens ayant intervenu dans les zones respectives (PAM, UNICEF, FAO..). Elle s'inscrivait dans les grandes orientations stratégiques du Gouvernement et du PNUD à travers le PCLCP. En partant du postulat que la décentralisation, avec la possibilité de définir localement des politiques de développement, constituait un cadre approprié pour mettre en place des stratégies et actions de lutte contre la pauvreté et de réduction de la vulnérabilité des ménages, le FENU a développé une nouvelle approche institutionnelle pour le Niger. Il a misé sur l'amélioration de la gouvernance locale en privilégiant des processus participatifs de planification/programmation, mise en œuvre et de suivi/évaluation des actions de développement et le renforcement des capacités des collectivités territoriales (pré communes) dans le cadre de la décentralisation à venir au Niger.

4.5 ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS

Démarrés en juin 2000, les projets PADL ont maintenant 6 ans d'existence. Les équipes ont travaillé pendant quatre années dans un contexte de pré communalisation, une demie année a été consacrée à la période de transition (juillet 2004 à février 2005) et ils entament leur 1^{ère} année d'appui avec les nouvelles communes mises en place depuis lors. Les tableaux reproduits en annexe 4 présentent la situation globale d'utilisation des FAL par communes ainsi que les déboursés effectués par le FENU et le FBS en date de fin août 2006. Toutefois un tableau synthèse est présenté ci-dessous donnant la situation des budgets prévus et décaissés à N'Guigmi et à Mayahi en Fcfa. Le cumul des dépenses à N'Guigmi donne un total de déboursés de l'ordre de 65% avec des décaissements pour le FC de 64% et pour le FDC de 36%, dont un taux de 7,6% a été alloué pour les activités en environnement et 22,8% pour les activités féminines. Le cumul des dépenses à Mayahi. est de 58 % du budget total dont 54% pour le FC, 46% pour le FDC avec un taux de déboursement de l'ordre de 9,2 % pour l'environnement et 13 % pour les activités féminines.

¹² Ces deux premiers programmes ont été regroupés pour ne former qu'un seul programme.

¹³ Les ODM se regroupent autour de huit termes généraux : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; Assurer une éducation primaire pour tous ; Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes ; Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans ; Améliorer la santé maternelle ; Combattre le VIH-SIDA, le paludisme et d'autres maladies ; Assurer un environnement durable ; Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Tableau 1 : État des engagements et des déboursés au niveau des FAL

Département	Budget prévu	Montant dépensé				
		Total	FC	FDC	Environ.	Femmes
N'Guigmi	1 185 888 462	776 381 894	494 937 483	281 444 411	21 215 000	64 121 150
Mayahi	2 045 254 325	1 188 575 549	644 366 800	544 208 749	49 931 968	70 483 753
Total	3 231 142 787	1 964 957 443	1 420 748 694	1 039 146 232	71 146 968	134 604 903

La situation des dépenses (selon les données des services comptables) à partir des engagements concédés au profit des collectivités locales donne les informations suivantes :

Pour N'Guigmi

Donateurs	FBS		FENU	
	En US \$	En Fcfa	En US \$	En Fcfa
2001	85 340,77	62 928 426	326 523,75	238 515 614
2002	193 771,70	131 867 266	351 822,15	245 133 118
2003	756 166,69	448 019 486	252 674,27	153 236 338
2004	365 334,62	192 204 621	98 029,82	51 085 563
2005	401 321,97	206 186 057	245 424,60	132 024 245
Cumul	1 801 935,75	1 041 205 856	1 274 474,59	819 994 878
Budget total prévu	1 880 000		2 661 200	

Pour Mayahi

Donateurs	FBS*		FENU**	
	En US \$	En Fcfa	En US \$	En Fcfa
2001	276 942,04	204 211 030	120 968,41	88 363 723
2002	251 296	135 699 840	254 431	137 392 740
2003	1 048 644	566 267 760	188 187	101 620 980
2004	664 998	359 098 920	117 279	63 330 660
2005	501 888	271 019 520	250 000	135 000 000
Cumul	2 517 668,04	1 536 297 070	930 865,41	525 708 103
Budget total prévu	3 214 286		2 595 310	

*Le FBS a déjà octroyé un montant de 755 000 euros au FENU pour 2006 mais qui n'a pas encore été versé au projet

** Le FENU s'est engagé à verser la somme de 180 000\$ en 2006, somme non encore versée au projet.

Le Fonds Belge de Survie (FBS) s'est associé à la programmation FENU et a contribué pour un montant initial global de 3 000 000\$ US (1 500 000\$ à N'Guigmi et 1 500 000\$ à Mayahi). Un amendement a été apporté en juin 2002 à cet accord financier pour l'antenne N'Guigmi avec l'octroi d'un complément budgétaire de 380 000\$ US, allant principalement à la création de 80 boutiques/banques approvisionnées avec 1 200 tonnes de céréales (15 tonnes par banque) et la formation de 960 personnes en tant que gestionnaires et membres des comités de gestion. Un autre apport financier du FBS a été octroyé pour les deux projets PADL suite à la crise alimentaire de 2005.

Quatre autres partenaires financiers ont contribué aux réalisations en faveur des collectivités :

- DANIDA avec un apport financier de 161 000\$ US pour le renforcement des capacités des organisations locales et des groupements féminins ;
- Drylands Development Center avec une contribution de 45 000\$ US pour des actions touchant aux aspects environnementaux ;
- Le PNUD avec un apport supplémentaire de 67 000\$ US dans le cadre du CPAP et l'appui à la mise en place de 20 VNU chargés de formation auprès des communes ;
- Le Gouvernement du Niger pour une contribution estimée à 371 000\$ US.

5. ATTEINTE DES RÉSULTATS

5.1 ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE

Dans cette recherche pour mesurer l'atteinte de l'objectif de développement des PADL soit « la pauvreté et particulièrement la sécurité alimentaire, est réduite de façon durable », et de l'objectif immédiat « le développement socio-économique est assuré par les pratiques de bonne gouvernance », plusieurs aspects d'analyse retiendront l'attention :

- Les acquis de la bonne gouvernance et de la participation élargie ;
- La capacité des communes à assurer un bon développement socio-économique ;
- Les améliorations des conditions de vie à travers les services éducatifs, sanitaires et d'accès à l'eau potable ;
- La qualité et la pérennité des services offerts via les infrastructures réalisées ;
- Les améliorations sur la situation des femmes, en tant que groupes vulnérables ;
- Les résultats atteints entourant la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire.

Le tableau en annexe 6 dresse un bilan sommaire des résultats atteints à partir du dernier cadre logique.

5.1.1 Les acquis de la bonne gouvernance

L'instauration de pratiques de bonne gouvernance (consultation et participation, transparence, circulation et partage des informations, responsabilité, équité, obligation redditionnelle), appuyée par des formations multiples¹⁴, dans le cadre des projets a eu des retombées très significatives dans les milieux d'intervention. Toutes les personnes rencontrées ont su identifier les effets d'une telle approche dans leur milieu :

- Élimination de plusieurs zones d'ombre dans le fonctionnement de la vie communautaire ;
- Compréhension des exigences de la décentralisation et de la nécessité de s'organiser, d'établir des priorités de façon consensuelle pour atteindre à la satisfaction des besoins de la collectivité ;
- Désir d'agir pour améliorer la situation sociale et économique entraînant une baisse de la passivité ;
- Meilleure collaboration entre villages face aux contraintes d'un espace territorial commun, recherche d'équilibre et d'équité entre les différents groupes ethniques, entre les strates socio-économiques (le développement local n'est plus seulement l'affaire des chefs de villages) ;
- Développement d'une culture de la gestion publique en lien avec la capacité réelle de la maîtrise d'ouvrage (lancement d'appels d'offre, adjudication de contrats, élaboration de cahiers de charge, procédures de suivi évaluation des actions et des investissements, etc..) ¹⁵ ;
- Développement d'une expertise locale par la maîtrise des processus d'élaboration et d'exécution de micro projets, la capacité d'approcher d'autres partenaires pour la réalisation d'actions collectives ;
- Cohabitation plus fructueuse entre les hommes et les femmes, capacité de dialoguer et de tenir compte des intérêts et préoccupations des groupes les plus démunis ;
- Création d'opportunités dans le secteur économique et dans la gestion des ressources naturelles ;
- Réponse positive aux engagements communautaires et au civisme fiscal¹⁶.

¹⁴ Voir la liste des programmes de formation et de renforcement des capacités en annexe 5.

¹⁵ Certaines ressources formées par les PADL sont engagées par d'autres partenaires ou communes pour dispenser des formations et offrir des appuis conseils aux conseils communaux.

¹⁶ Trois faits relevés : Les PADL et d'autres partenaires de la zone confirment la mobilisation efficiente de la contrepartie locale, la bonne marche des actions par la plupart des organisations (CdG), et l'amélioration du recouvrement des taxes d'arrondissement depuis 2002-03 au niveau des populations à la base (sauf pour 2004-05).

La consultation élargie, la transparence et la nécessaire communication entre les diverses entités dans les affaires locales (chefs de village, chefs de groupement, agents techniques) font partie des habitudes mises en place par les PADL et amènent des transformations au sein des collectivités. Les nouveaux conseillers élus ne peuvent rompre ces pratiques sans voir leur leadership ébranlé ou contesté. La mise en place de moyens pour assurer ces acquis est un fait accompli : diffusion des séances des conseils par les radios communautaires ou résumé sous forme d'affiches, présence élargie des autorités coutumières, des leaders sociaux, des groupements de femmes lors des séances des conseils. Chaque conseiller se voit attribuer des responsabilités de circulation des informations, de suivi des divers comités de gestion des infrastructures et doit informer en retour le conseil des avancées ou problèmes rencontrés dans son milieu. Les PV de rencontres communales font souvent l'objet de restitution de la part des conseillers dans leurs zones et ceux-ci répercutent les actions locales au sein de leur conseil. La qualité de l'acquittement de ces responsabilités dépend toutefois du dynamisme et du leadership des conseillers et des conseillères¹⁷.

5.1.2 Les lacunes dans les pratiques de bonne gouvernance

Manque de rigueur dans la gestion des actions

- Dans les exercices d'auto évaluation et de suivi d'activités, ou lors de la passation des services, des entorses à la bonne gouvernance ont été relevées¹⁸ : désinformation, détournement de recettes à des fins personnelles. Cette situation dénote un certain laxisme dans l'application des principes de base de la bonne gouvernance et pose le problème de la capacité actuelle de responsables de comités de gestion ou d'élus à gérer en toute transparence leurs propres activités et/ou les finances publiques.
- La présence d'une tendance (surtout à Mayahi) à occulter les efforts entrepris antérieurement en matière de bonne gouvernance plutôt que de valoriser les initiatives et les acteurs qui ont fait progresser leur collectivité. Cela se traduit par une faible cohésion au sein des conseils et de la non redynamisation des CVD/CLD pour appuyer ces derniers à faire passer les messages auprès des populations, à effectuer un suivi rapproché des actions entreprises et des investissements concrétisés.

Absence de transfert de compétences

- L'entrée en fonction des nouveaux conseillers élus et la mise en place des commissions spécialisées¹⁹ se sont faites en l'absence d'une véritable stratégie de transfert des compétences et de formation appropriée facilitant le passage des anciennes structures aux nouvelles²⁰. Cette lacune n'a pas facilité la cohésion interne et n'a pas permis de rompre certains clivages existant entre les anciens CPC et les nouveaux CC que la politique locale tend à exacerber.
- Des conseillers ont déploré la faiblesse de certaines formations qui n'ont pas suffisamment impliqué les autres acteurs du développement (chefs de canton, chefs coutumiers) notamment dans le cadre de la mobilisation des ressources internes. S'agissant des agents des services techniques ayant participé aux formations, bon nombre d'entre eux ont été mutés laissant la place à des collègues qui n'ont pas eu accès aux mêmes privilèges.

¹⁷ Comme certains conseillers sont davantage des émanations de partis politiques et non uniquement issus d'une base représentative comme lors des précommunes, une certaine méfiance est perceptible venant des populations à la base.

¹⁸ Une grande partie de ces entorses ont été dévoilées et un comité départemental a été mis sur pied pour appliquer des mesures disciplinaires et recouvrer les sommes manquantes.

¹⁹ La majorité des communes à N'Guigmi ont maintenu les commissions spécialisées telles qu'amorcées par le PADL (commission passation de marchés, suivi-évaluation, sécurité alimentaire, etc..). À Mayahi, elles ont adopté les structures prévues dans les textes de la décentralisation mais correspondant peu à leur réalité, ce qui crée parfois des commissions démesurées par rapport à d'autres (ex. développement rural avec plusieurs sous groupes comparativement aux affaires sociales et sports qui se retrouvent sans objectifs précis et avec peu de moyens..).

²⁰ Toutefois la situation actualisée de l'état des lieux des investissements et infrastructures a été bien effectuée.

Imprécision des imputabilités entre les projets de type communal et communautaire

- Bien que les projets ont mis en place deux circuits de financement bien distincts : le Fonds Communal et le Fonds de Développement Communautaire, il convient de revoir la pertinence de faire légiférer, par décision du conseil, la priorisation des actions à caractère productif, de groupes restreints, versus les actions à caractère social et collectif. Certains CPC et CC se sont appropriés des résultats d'activités productives souvent au détriment des femmes (charrettes, moulins) ou ont réalisé, par le biais de prête nom ou de membres de leurs familles, des investissements productifs posant le problème de l'adéquation et de la transparence du suivi contrôle.

Faiblesse des suivis et rupture de fonds

- Les lacunes dans les mécanismes de suivi de proximité des communes et auprès des divers comités de gestion mis en place sont une des grandes tares des projets. Plusieurs facteurs entrent en jeu : insuffisance de moyens logistiques et financiers pour les communes pour exercer le suivi, manque de formation des nouveaux conseillers, non appropriation d'outils simples de contrôle et de mesures indicatives pour les effets et impacts des actions menées. Un autre facteur d'importance est l'irrégularité dans l'approvisionnement des fonds par le FENU conduisant à l'immobilisme des ressources en place et à l'abandon d'actions d'encadrement et d'appui technique²¹. Cette situation revitalise peu la dynamique locale et a jeté un discrédit sur les nouveaux CC (les populations comprennent mal l'absence de réalisations malgré la présence continue des équipes de projet).

Faible concrétisation des actions de développement

- Depuis la réactualisation des PDC en 2005, sous l'optique des objectifs du millénaire (ODM), les communes se voient ajouter un poids supplémentaire pour l'atteinte des résultats qui alimentent la politique nationale. L'atteinte de ces ODM nécessite un investissement annuel d'environ 250 000 000 Fcfa par commune, atteinte très irréaliste dans le contexte actuel. De fait, les communes sont confrontées à des problèmes importants de financement et comme elles ne peuvent même pas assumer leurs propres dépenses de fonctionnement, il leur est difficile de dégager des sommes pour les investissements, d'où leur dépendance face aux apports financiers externes²². Compte tenu des lacunes dans l'approvisionnement des fonds, aucun conseil n'a pu agir concrètement dans le cadre des ODM.
- Les communes ne sont pas initiées à une gestion axée sur les résultats conformes à leurs possibilités et attentes et leurs efforts sont majoritairement concentrés sur les réalisations physiques des PDC (projets bancables). En conséquence, elles ne peuvent dégager un plan d'action réaliste permettant de concrétiser un minimum d'actions selon les règles de la bonne gouvernance tout en impliquant davantage les ressources humaines disponibles au sein de leur collectivité.

Difficile articulation entre les sphères de pouvoir

- La présence d'une dualité entre le système traditionnel de l'exercice du pouvoir (autorités administratives et chefs coutumiers) et le système moderne de la décentralisation, la faible application de certains textes de loi, engendrent des difficultés de complémentarité, voire des conflits entre diverses entités, que l'État central gère très peu, laissant place à des ingérences et à des malversations diverses. En raison de la politisation de l'administration, les responsables n'ont pas toujours la neutralité souhaitée pour exercer un contrôle de légalité et des missions de soutien et d'appui-conseil.

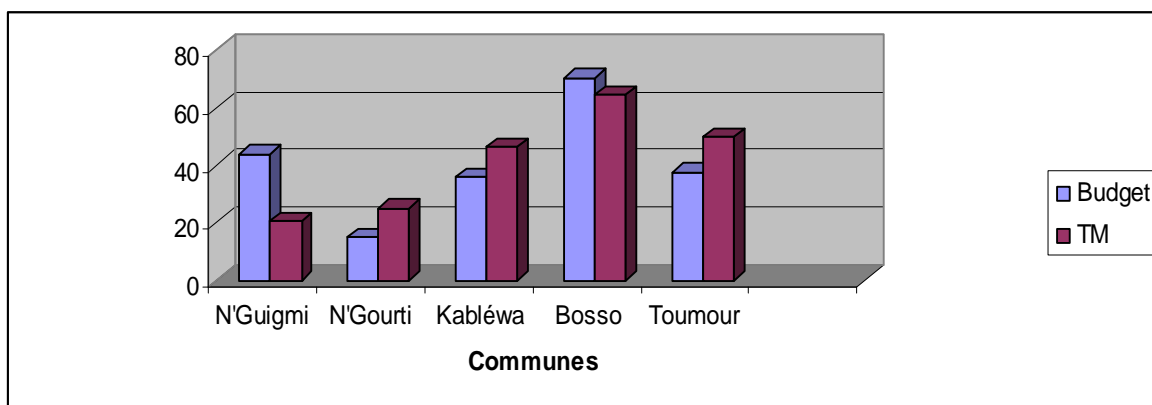
²¹ En 2004, l'ensemble des décaissements prévus a servi uniquement pour le renflouement des BC suite à la crise alimentaire. En 2005 les fonds promis sont arrivés fort tardivement (décembre) et en août 2006 aucune source de financement n'était encore versée pour l'année en cours.

²² L'annexe 6 dresse un portrait plus détaillé de la réalité financière des communes depuis leur implantation en 2005.

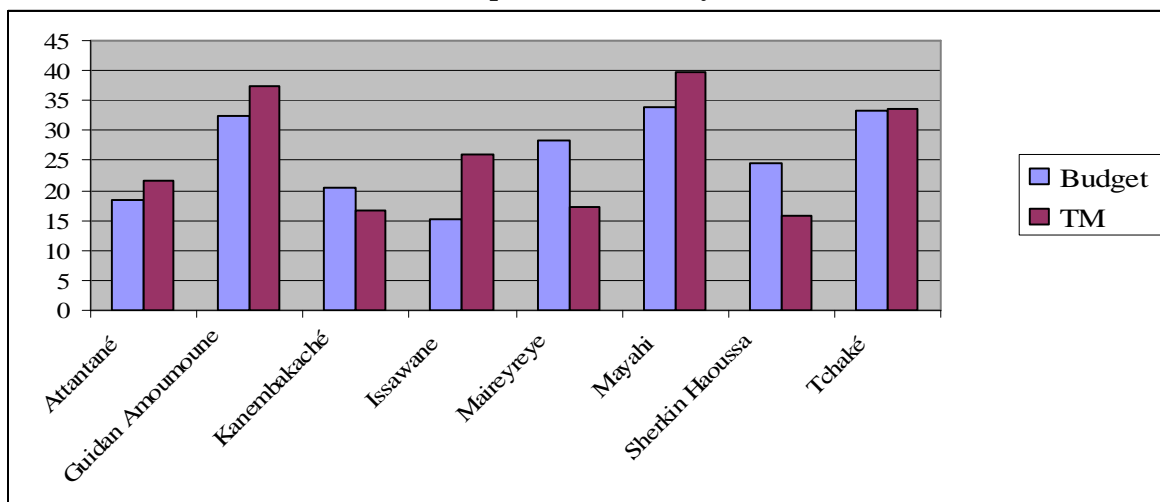
5.1.3 La faible mobilisation des ressources financières

Aucune commune n'a pu recouvrer l'ensemble des recettes prévues lui permettant de relever les défis de leur fonctionnement et des investissements programmés dans le cadre du PDC. Une seule commune à N'Guigmi a pu recouvrer plus de 50% des recettes prévues, soit la commune de Bosso (64,5%). Dans le département de Mayahi, les recettes ont été en deça des 40% de recouvrement. Le recouvrement de la taxe municipale TM a suivi la même courbe, comme le démontre la figure 1. Les dépenses octroyées au fonctionnement n'ont pas dépassé le seuil des 40% de réalisation (voir tableau détaillé en annexe 7).

Figure 1 : Taux de recouvrement en % pour le budget général et la taxe municipale en 2005
Département de N'Guigmi



Département de Mayahi



Comparés aux réalisations antérieures dans les départements (anciens arrondissements), les taux de recouvrement ont connu une baisse très notable. Le taux de recouvrement pour l'ancien arrondissement de N'Guigmi (incluant la commune rurale de N'Guigmi et Kabléwa) était en 2002 de 56%, en 2003 de 45% et en 2004 de 35%. Pour le territoire de N'Gourty, il était de 18% en 2002 et de 32% en 2003. Quant à l'arrondissement de Diffa qui inclut Bosso et Toumour, le taux de recouvrement était en moyenne de 78%. L'ancien arrondissement de Mayahi a connu un taux de recouvrement plus élevé (la zone est reconnue pour son civisme fiscal) variant entre 86% (an 2001), 80% (2002), 74% (2003) et de 55% (2004).

Cette baisse dans le recouvrement en 2005-06 s'explique certes par le démarrage récent des communes et la période d'expectative des populations qui s'en suivit mais aussi par la date tardive de mise en place des conseils (février 2005), soit après le recouvrement des taxes et impôts de 2004, qui connaît son apogée dans les trois derniers mois de l'année (après l'hivernage). D'autres éléments s'ajoutent aux explications dont notamment la méthode plus coercitive du recouvrement des taxes et impôts effectuée par les autorités administratives, la crainte de l'impopularité par les nouveaux élus qui ne manifestent guère de rigueur dans la collecte et le suivi du recouvrement, l'année désastreuse de 2004 pour les récoltes.

Les principaux problèmes recensés par les élus communaux concernant leur fiscalité se résument ainsi :

- La non maîtrise de la chaîne de recouvrement des taxes et impôts qui s'effectue toujours par les représentants des chefs de canton auprès des chefs de village, provoquant une méconnaissance par les maires des sommes perçues et des contribuables en règle.
- La faible connaissance des contribuables en l'absence d'un recensement actualisé des populations villageoises, tâche à laquelle se sont impliquées certaines communes sur fonds propres suite à l'engagement d'un agent d'état civil (ex. N'Guigmi, Attantané, Sherkin Haoussa, ..).
- L'ingérence et la désinformation venant des autorités administratives et des chefs coutumiers qui se montrent réticents à modifier les pratiques antérieures et refusent de rétrocéder des taxes prélevées, engendrant chantage, menaces, parti pris et dualité/compétition entre communes (surtout à Mayahi).
- Les malversations des collecteurs nommés par les partis politiques (engagés non sur leur compétence mais sur leur affiliation). Les pertes des taxes de marché avoisinent souvent plus de 70%.
- L'absence d'appui financier du niveau national et la faible présence de personnel propre compétent pour appuyer les conseils communaux.
- L'impossibilité de pouvoir répondre aux besoins de fonctionnement/investissement sur fonds propre.
- Les pressions des autorités administratives pour faire défrayer le coût de personnel devant être transféré aux communes mais qui sont demeurés au service des préfets ou de chefs de poste ou qui leur sont inutiles (cuisiniers, chauffeurs.). À titre d'exemple, les dépenses de la rubrique de charges diverses pour les communes ont triplé et même quadruplé à Mayahi entre 2005 et 2006, mais sont restés stables à N'Guigmi (voir annexe 7).

5.1.4 Retombées des pratiques de bonne gouvernance au niveau national et régional

Les deux projets ont constitué un laboratoire d'expérimentation pour la décentralisation au Niger. Ils ont animé la réflexion au sein du HCRAD/MID sur la pertinence des structures intra-communales en consacrant les CVD/CLD/CIC comme l'interface entre les villages et les communes et entre les communes elles-mêmes pour les fins de la bonne gouvernance. L'expérimentation de la présence des chefs de villages et des chefs coutumiers, comme des membres de droit au sein des conseils communaux, a été une approche adoptée à 100% dans le cadre de la décentralisation. Le HCRAD a aussi confirmé la qualité des outils de planification et de gestion, des mécanismes d'accès aux ressources financières et de la maîtrise d'ouvrage ainsi que l'adéquation du faire-faire et des procédures « d'appel à la concurrence » pour les services offerts. Les pratiques de gestion et d'entretien des équipements collectifs développées sont aussi au centre des réflexions sur la problématique de la maîtrise d'ouvrage.

Des recommandations faites au gouvernement ont été prises en compte en vue de trouver des formules opérationnelles et concrètes pour le transfert des compétences aux conseils municipaux. La recherche de compatibilité des PDC avec les plans et schémas prévus par la loi et l'expérimentation de la confection des PDC en lien avec les ODM ont été aussi des éléments retenus. Bref, dans la conduite des différents ateliers et la production d'études connexes faites par le HCRAD et le HCME, les PADL ont toujours été source d'inspiration pour les autres intervenants (projets) dans le cadre du développement local et de la communalisation.

Au niveau régional, les partenaires au développement ont établi des liens étroits avec le PADL-N notamment dans le cadre des rencontres CLEC-Diffa. À Mayahi, des collaborations sont effectives avec les programmes PAC, PAM et UNICEF. Ces échanges ont inspiré la plupart de leurs démarches d'appui.

5.2 ÉVALUATION DES RESULTATS LIES A L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE

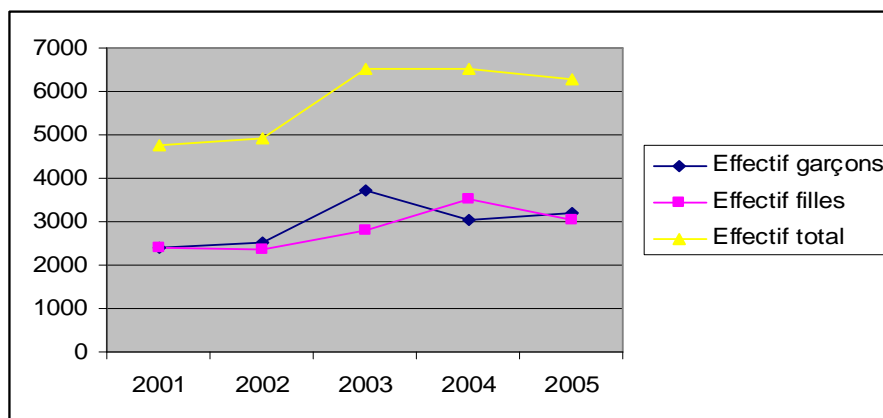
La présente rubrique traite des résultats spécifiques obtenus suite aux actions des deux projets PADL quant à l'amélioration des conditions de vie des ménages (accès à l'éducation, la santé, à l'eau potable). La qualité des services livrés et la durabilité des infrastructures réalisées seront analysées. Cette rubrique est complétée par les actions touchant à l'amélioration de la situation des femmes des zones concernées et sur les retombées des actions en matière d'exploitation et de gestion des ressources naturelles.

5.2.1 Éducation

La politique nationale en matière d'éducation préconise « l'intensification de la scolarisation, la réduction de l'analphabétisme et l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation »²³. Elle s'inscrit notamment dans les objectifs du millénaire. Les réalisations effectuées par les PADL cadrent parfaitement avec cette politique et leurs objectifs préconisés.

À N'Guigmi, 13 classes ont été construites, 8 ont été réhabilitées et 8 ont été équipées, portant à 29 le nombre des réalisations. Les investissements réalisés ont permis de rehausser le niveau de la fréquentation scolaire qui est passé de moins de 5 000 enfants en 2001 à plus de 6 000 en 2005 (figure 2). La proportion de filles scolarisées a aussi augmenté, passant de 43% à presque 54% des effectifs, ce qui dénote d'une bonne prise de conscience des parents de l'importance de l'éducation de la jeune fille.

Fig. 2 : Evolution des effectifs de 2001 à 2005 dans les écoles appuyées du PADL-N

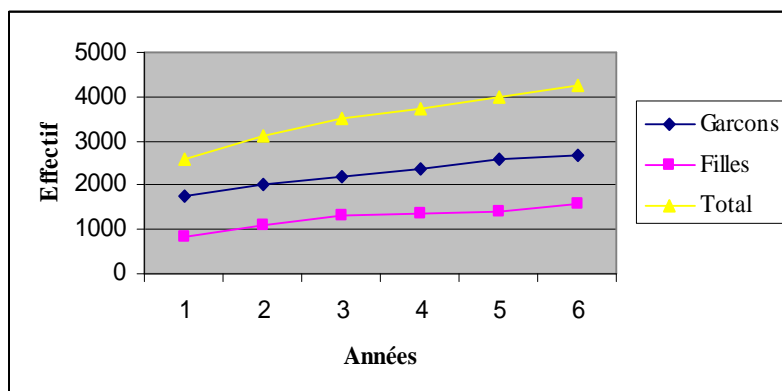


Source : Inspection de l'Enseignement de base, département de N'Guigmi, août 2006.

À Mayahi, le PADL-M a appuyé la construction de 26 nouvelles classes, réhabilité 45 autres et équipé 9 d'entre elles. L'évolution de la fréquentation scolaire au niveau primaire dans les écoles appuyées est en évolution constante avec des taux annuels qui oscillent entre 4,7% et 6,7% entre 2001 à 2006. Cette tendance positive s'inscrit dans l'élan général de plusieurs autres partenaires (UNICEF, KFW, PADEP, projet II FAD, Association Brigade Hydraulique) intervenant dans le secteur de l'éducation.

²³ Rapport national sur le développement humain, Niger, 2004, Les objectifs du millénaire pour le développement, PNUD, pp.14-15.

Fig 3: Évolution des effectifs de 2001-2006 dans les écoles appuyées par le PADL-M



Source : Inspection de l'Enseignement de base, département de Mayahi, août 2006.

En outre, pour tout le département de Mayahi, le taux brut de scolarisation des filles est passé de 26,04% en 2001-2002 à 38,45% en 2005-2006²⁴, avec un taux de réussite assez intéressant, comme le démontre l'expérience d'une école à Sherkin Haoussa où l'on recense 71,42% de réussite chez les filles inscrites.

5.2.2 Alphabétisation

Depuis 2003, le PADL-N'Guigmi organise des campagnes d'alphabétisation, d'environ cinq (5) mois, qui ont ciblé aussi bien les hommes que les femmes. La mise en place des centres d'alphabétisation se répartit ainsi : en 2003, création de 80 centres d'alphabétisation dont 26 féminins, en 2004 de 45 centres dont 7 féminins et en 2005 de 37 centres dont 6 féminins. Le projet a appuyé aussi la formation de 29 animateurs dans les cinq communes. La fréquentation de ces centres a permis à 859 personnes, dont 330 hommes et 529 femmes, d'être alphabétisées en 2003 et 2004, et à 882 personnes, dont 373 hommes et 509 femmes, à être formées en 2005. Les centres d'alphabétisation ont été fréquentés de façon constante aussi bien par des apprenants hommes que par des femmes. L'influence des actions du PADL et des autres partenaires, notamment PRODENF, a contribué à susciter un intérêt croissant chez les femmes. Le taux de réussite et de maintien de l'alphabétisation pose toutefois problème : en exemple, sur 363 personnes testées suite à la campagne de 2005, 98 adultes hommes (27%) et 109 adultes femmes (30%) ont été déclarés suffisamment alphabétisés²⁵, les autres nécessiteraient des formations d'appoint.

Trois campagnes d'alphabétisation ont aussi été menées à Mayahi (2000, 2003 et 2005). Durant la première campagne, 33 centres ont été ouverts (15 centres masculins, 15 centres féminins et 3 centres mixtes), permettant l'inscription de 761 auditeurs, dont 305 pour les centres féminins et mixtes. Mais compte tenu de l'empiètement du programme sur la campagne agricole d'hivernage, les centres n'ont été opérationnels qu'un seul mois. La campagne de 2003 était organisée autour de 9 centres et ciblait les 88 conseillers pré communaux dont 22 femmes et a connu un taux de réussite de 81% pour les hommes et de 40,9% pour les femmes. La dernière campagne (2005) visait l'alphabétisation de base des 42 nouveaux conseillers communaux analphabètes répartis dans 2 centres (20 auditeurs à Mayahi et 22 à Kanembakaché). Le manque de fonds n'a permis de réaliser qu'une première phase de 24 jours. Seule la commune de Attantané a pris en charge son propre programme d'alphabétisation, exécuté par le service d'alphabétisation, donnant la possibilité à 25 femmes de bénéficier de la formation. D'autres initiatives ont aussi vu le jour, notamment dans la commune de Sherkin Haoussa :

²⁴ Rapport de rentrée 2005-2006, Inspection de l'Enseignement de Base, département de Mayahi, p.7.

²⁵ Rapport d'évaluation des centres d'alphabétisation par l'approche PdT dans la zone d'intervention du PADL-N, Inspection Départementale de l'Education Non Formelle de N'Guigmi, avril 2006, p.11.

- Dans 4 anciens centres installés avec l'appui du PADL-M, des villageois ont poursuivi, sur fonds propres, la campagne d'alphabétisation ;
- 3 autres villages ont, par imitation des autres villages, organisé leur propre campagne en empruntant le matériel didactique auprès des anciens centres PADL-M ;
- Un instructeur privé s'est établi dans un autre village pour dispenser l'enseignement aux auditeurs intéressés, moyennant 25 Fcfa par personne et par semaine.

Ces expériences locales démontrent certes un intérêt des populations pour leur propre instruction, illustrant une amorce de changement individuel et collectif pour lutter contre l'ignorance. Mais ces résultats sont bien en deçà des attentes malgré que l'on estime que le taux d'alphabétisation générale pour le département de Mayahi a évolué de 8,53% en 1998 pour atteindre 14,5%, dont 7,46% pour les femmes, en 2005²⁶. À partir des expériences d'alphabétisation du PADL-M, le taux de réussite du programme est estimé à environ 57% pour les centres appuyés, en sachant bien que 16% des auditeurs sont des semi-alphabétisés. La grande faiblesse des programmes d'alphabétisation des PADL ou autres projets, concerne principalement l'absence de suivi et d'activités post alphabétisation accentuant la déperdition des acquis.

5.2.3 Santé

Département de N'Guigmi

Les réalisations sanitaires à N'Guigmi sont au nombre de 7 et comprennent la construction d'un CSI, d'une salle d'accouchement et la réhabilitation d'un CSI bénéficiant à environ 32 211 personnes. L'équipement d'une case de santé, la construction et l'équipement de 4 dépôts pharmaceutiques s'ajoutent aux premières réalisations. En facilitant l'accès des populations aux produits pharmaceutiques de première nécessité, le PADL a aidé à réduire le taux de morbidité au sein des populations ciblées. Les premiers stocks de produits placés tiennent lieu de fonds de roulement qui doivent être gérés et renouvelés périodiquement pour assurer la disponibilité des produits en tout temps. La formation de 57 hommes secouristes, dont 10 à Bosso, 12 à N'Gourty et 35 à N'Guigmi, avec la réception d'un équipement aussi sous forme de fonds de roulement, a permis à ces derniers d'exercer leur fonction au niveau de leurs communautés respectives. Leurs prestations sont payantes afin d'assurer les ravitaillements en produits et pérenniser l'activité. La vente des produits leur permet de générer des recettes complémentaires à leurs revenus traditionnels.

Plusieurs formations ont été effectuées en vue de rehausser le niveau technique des ressources humaines locales et de sensibiliser les principaux acteurs dans le domaine de la santé et de l'assainissement. Les activités entreprises se présentent ainsi :

- Formation de gérants en gestion des produits et de 7 responsables de comités de gestion sanitaire ;
- Formation de 17 personnes dont 7 femmes sur l'hygiène et l'assainissement ;
- IEC sur les IST et le VIH/sida au profit de 6 537 villageois hommes et femmes ;
- IEC sur l'hygiène/assainissement et l'utilisation des latrines au profit des communautés villageoises ;
- Formation de 25 leaders d'opinion dont 10 femmes sur la santé de la reproduction.

Les statistiques des centres de santé présentent une évolution décroissante des fréquentations des CSI de Kossotori et de N'Guigmi, correspondant à la période allant de 2002 à 2005. Dans les deux cas, on constate un certain pic de fréquentation dès les premières années d'ouverture des centres, puis une chute lors de la réorientation de la politique locale en matière de santé pour se conformer à l'initiative de

²⁶ PADL-M, Situation de référence de l'Antenne du Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté/Projet d'Appui au Développement Local de Mayahi en 1998, et rapport Service Alphabétisation de décembre 2005.

Bamako²⁷, pour atteindre par la suite une certaine stabilité. Actuellement 78% des ménages enquêtés confirment qu'ils ont une bonne accessibilité aux services de santé de base²⁸.

Département de Mayahi

La population bénéficiaire des réalisations sanitaires à Mayahi est estimée à environ 224 975 personnes vivant dans les villages localisés dans un rayon de 15 km autour des infrastructures sanitaires. Les réalisations comprennent la construction de 9 CSI, dont 2 sont financés en partenariat avec d'autres ONG (Eau Vive, Peace Corps), la réhabilitation de 3 CSI et la fourniture d'équipement pour 5 CSI, la construction et l'équipement de cases de santé (2/3), la construction de 13 blocs de latrines publiques, portant à 34 le nombre des réalisations. Selon le district sanitaire de Mayahi, la contribution du PADL-M, en lien avec les autres intervenants dans le secteur de la santé²⁹, a eu une incidence positive sur le taux de fréquentation des CSI et sur la réduction de la morbidité et 92% des ménages enquêtés disent avoir une bonne accessibilité aux services de santé de base (données Étude de référence).

Au niveau des cases de santé, les populations fréquentent régulièrement ces services sanitaires. En effet, pour le cas de la case de santé de Kiabda³⁰, visitée dans la commune urbaine de Mayahi, 87 visites ont été enregistrées depuis le 08/06/2005 à ce jour, pour le traitement des maladies comme le paludisme, les infections respiratoires, les diarrhées, etc. Du point de vue de la couverture sanitaire dans le département, l'appui du projet a contribué à faire passer le taux de la couverture sanitaire de 20 % en 1999 à 39,73% (sans Case de santé) et à 69,73 % (avec Case de santé) pour l'année 2006³¹.

En ce qui concerne le taux de couverture vaccinale des enfants de 0-11 mois et des femmes enceintes, la contribution du PADL-M n'a pas été déterminée spécifiquement. Il convient de noter que pour l'ensemble du département, comprenant au total une vingtaine de CSI, les réalisations ont permis d'améliorer le taux de vaccination passant de 46,47% en 2003 à 90,21% en fin 2005³².

Impact des réalisations PADL sur le taux de malnutrition

Du point de vue de la malnutrition des enfants, toutes les conditions préalables ne sont pas créées pour permettre de déterminer la contribution des PADL à l'amélioration nutritionnelle. Les projets ont certes aidé les communes à disposer d'infrastructures sanitaires et à mettre à la disposition des populations d'importantes quantités de vivres placées dans les banques céréalières, mais il n'a pas su accompagner le processus avec un programme spécifique, bien structuré et bien ciblé sur l'atteinte de résultats en matière de nutrition.

Les principaux effets des apports des PADL sont la mise à la disposition d'une meilleure quantité de vivres au sein des BC, l'amélioration des cultures maraîchères, l'appui à la transformation du lait (yogourt, fromage) et la distribution de chèvres roussees à Mayahi, assurant aux enfants un apport de lait et de viande provenant de ces petits ruminants. Mais les habitudes alimentaires sont telles que la disponibilité effective des produits alimentaires ne peut pas toujours garantir, à elle seule, une alimentation équilibrée, surtout quant il s'agit des enfants.

²⁷ L'initiative de Bamako préconise que les consommateurs des services prennent en charge une partie des coûts de frais de santé.

²⁸ Données de l'Étude de référence, sept. 2006.

²⁹ Surtout avec l'introduction de la gratuité des soins des enfants et des femmes, grâce aux initiatives du projet HELP.

³⁰ Cette case de santé est toutefois confrontée à plusieurs problèmes dont la formation insuffisante de l'infirmier et son non paiement de salaire depuis juin 2005, l'insuffisance de mobiliers et de matériels de traitement.

³¹ Présentation du PADL-M à la mission d'évaluation finale, le 24 août 2006.

³² Entretien avec le médecin chef, District sanitaire de Mayahi, août 2006.

5.2.4 Accès à l'eau potable

Les appuis des PADL dans le secteur de l'accessibilité à une eau potable s'inscrivent dans la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et cadrent avec les ODM qui visent à une augmentation des populations ayant accès à ce service d'importance. Avec l'appui du PADL-N, il a été réalisé et/ou réhabilité sur demande des populations des puits villageois et pastoraux destinés aux humains et à leurs animaux (tableau 2).

Tableau 2 : Type de réalisations en hydraulique à N'Guigmi

Réalisations	Bosso	Kabléwa	N'Gourti	N'Guigmi	Toumour	TOTAL
Fonçage puits villageois	11	1		4		16
Réhabilitation puits villageois	6	1		2		9
Fonçage puits pastoral		2	9		2	13
Réhabilitation puits pastoral			7			7
Protection et mise en place des équipements de MAEP			1			1
Réhabilitation puits - forages		2				2
Réalisation puits PVC test	1					1
Total des réalisations	18	6	17	6	2	49

Sur la base des normes établies par la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA), il est admis que lorsqu'un puits cimenté est réalisé, chaque habitant dispose de la quantité d'eau requise quotidiennement. En effet, selon la DIEPA, la norme est de 20 litres par jour et par habitant, correspondant à un point d'eau moderne (puits cimenté) pour chaque tranche de 250 habitants et pour les villages dont la population est comprise entre 500 et 1 500 habitants. La population minimale touchée directement à N'Guigmi par ces réalisations s'élèverait à environ 12 250 personnes.

La mise à disposition de l'eau potable pour les populations des communes du département de Mayahi constitue une des préoccupations majeures du PADL-M. Il a été réalisé et/ou réhabilité 91 points d'eau, soit 27 fonçages de puits villageois et pastoraux, 60 réhabilitations de puits villageois et 4 mini adductions d'eau (MAEP) à la demande des populations dans le département. Toutes ces infrastructures sont gérées par des comités mis en place à cet effet. La population minimale concernée est d'environ 26 500 personnes incluant le fait que chaque MAEP permet d'assurer la couverture des besoins en eau pour une population d'au moins 2 000 personnes. Au regard de ce qui précède, il va de soi que le PADL-M a assuré une bonne couverture en eau potable pour les zones desservies, sachant que pour certaines de ces localités on compte au moins deux puits cimentés.

5.2.5 Qualité des infrastructures

5.2.5.1 Processus de maîtrise d'ouvrage

Compte tenu du fait que les CPC et par la suite les CC n'ont pas les compétences et les moyens suffisants pour mener de façon autonome l'exercice de maîtrise d'ouvrage, les projets leur ont apporté une assistance technique et financière. Cette assistance a été confiée (entre 2001 et 2003) à des prestataires de services (ONG de sous traitance)³³. Suite au diagnostic participatif et à l'établissement d'un Plan d'aménagement local (PAL) au niveau des CLD, les communes ont été appelées à constituer leur Plan de développement communal (PDC) avec des ONG et des STC. Les dossiers de micro-projets, sollicités par les promoteurs ou promotrices, sont transmis au conseil communal pour approbation et financement.

³³ Il s'agit principalement de la ONG VNUR et la GIE PROMEL pour N'Guigmi et les ONG ABC/Écologie et GADEL pour Mayahi. Depuis 2004, il n'y a plus eu d'infrastructures réalisées par manque de fonds.

Le choix des entreprises pour l'exécution des travaux se fait généralement par appel d'offres et par consultation restreinte au besoin. Les avis d'offres sont publiés, par affichage et par communiqué radio (radios communautaires, station régionale ORTN de Diffa et de Maradi). À l'issue de l'examen de plusieurs PV de dépouillement et d'analyse des offres, des entretiens avec les différents acteurs, le processus de passation de marché se déroule de façon transparente selon les dispositions prévues dans les dossiers de consultation des entreprises. Suite à des appels infructueux (N'Guigmi) et au retard d'allocation des fonds, les communes ont demandé de pouvoir octroyer des marchés de gré à gré pour des montants dépassant 5 000 000 Fcfa, ce qui fut permis avec l'autorisation du Gouverneur.

Les activités de suivi technique des chantiers sont assurées par la commission suivi-évaluation. Les membres de cette commission effectuent des visites, le plus souvent à pied, sur les différents chantiers en vue de vérifier les conditions d'exécution et l'état d'avancement des travaux ainsi que le niveau de la participation physique des communautés bénéficiaires. Plusieurs formations ont été dispensées sur des aspects tels que le suivi des chantiers et le contrôle des dosages, le suivi dynamique des ouvrages avec le concours de fiches facilitant le suivi lors du déroulement des travaux. Pour améliorer l'efficacité du contrôle des travaux, sur chaque chantier de construction, un comité de suivi villageois est mis en place et formé. Ce dernier est chargé de veiller au respect du dosage des matériaux (gravier, sable, ciment, eau) et à la fabrication des briques. La présence de ces comités sur les chantiers favorise un meilleur respect des consignes par les entreprises.

La contribution des communautés bénéficiaires ne dépasse pas les 10% et est constitué d'un apport physique (3 à 5 %), concernant la main d'œuvre non qualifié et l'approvisionnement des chantiers en matériaux locaux, et d'un apport financier (5%). La participation physique des communautés bénéficiaires est effective dans l'ensemble des communes notamment pour les chantiers de fonçage des puits et des banques céréalières. Pendant l'exécution des travaux, les CPC ont veillé efficacement à la mobilisation des bénéficiaires lors des travaux. Par contre du fait de la pauvreté des populations alliée à de mauvaises saisons climatiques, la contribution financière a été parfois difficile à mobiliser. Les entreprises rencontrées se sont déclarées satisfaites de la participation physique villageoise.

Les communes n'ont pas effectué directement la sélection des prestataires pour études et contrôle des travaux. Selon le PRODOC, cette mission était confiée au PADL dû à la complexité de l'opération. De fait, ces prestations de service sont réalisées par les ONG (GIE PROMEL et ABC/Ecologie) chargées d'appuyer les communes dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage notamment dans la réalisation des infrastructures. Contrairement à Mayahi, les services techniques déconcentrés (hydraulique et génie rural) assurent à N'Guigmi les missions d'études et de suivi contrôle des travaux des différentes infrastructures.

5.2.5.2 Qualité des travaux

Infrastructures hydrauliques

La qualité des travaux sur les plans du génie civil (respect du dosage, fonctionnalité) et de l'hydrogéologie (captage de nappes, état du massif filtrant) est globalement satisfaisante. De légères dégradations ont été néanmoins observées sur les aménagements de surface de certains puits correspondant à :

- des fissures sur murs de clôtures, sur les canaux alimentant les abreuvoirs rectangulaires ;
- des cassures de certains supports de poulies au niveau de portique ;
- la dégradation d'une des jonctions portique/margelle (généralement faite par boulonnage) ;
- l'ensablement continue des puits dû à l'exhaure à traction animale ;
- au déchaussement autour du mur de clôture (observé sur un site) et à l'ensablement des puits.

Ces quelques défauts, observés sur certains puits, ne remettent pas en cause leur pérennité et les frais de réparation peuvent être supportés par les communautés bénéficiaires. Tous les puits construits ou réhabilités sont opérationnels et fortement utilisés.

Bâtiments

Les travaux de construction et de réhabilitation de bâtiments (salles de classe, CSI, cases de santé, banques céréalères, siège des communes, abris moulin), de parcs à bétail et des abattoirs sont globalement acceptables. Les gros œuvres ne comportent pas de défauts majeurs pouvant compromettre la pérennité des ouvrages. Les malfaçons et dégradations observées sur certaines infrastructures concernent surtout les travaux de finition :

- Le dallage au sol (fissures dues au rayonnement solaire et à l'insuffisance de joints de dilatation) ;
- la chape (détachement dû à sa faible épaisseur) ;
- les escaliers (irrégularité des hauteurs des marches et détachement des cornières) ;
- la menuiserie (faible épaisseur des tôles des portes et fenêtres, quelques serrures défectueuses) ;
- la tyrolienne (friabilité due à un mauvais dosage ou à un mauvais arrosage) ;
- les murs de clôtures des parcs à bétail (fissures, au niveau de la jonction maçonnerie/poteaux, déjà réparées à l'occasion de réception définitive) ;
- la couverture (problème d'étanchéité observé au niveau de la salle du conseil de Kabléwa et de la banque céréalère de la case de santé de Kibla à Mayahi) ;
- le faux plafond (attaqué par les termites dans 2 écoles à Kanembakaché et à Sherkin Haoussa) ;
- Les coffrages des bancs, réalisés dans les sièges des communes, entraînant des irrégularités sur les tabliers de ces bancs.

5.2.5.3 Gestion et pérennité des infrastructures

La pérennité des ouvrages dépend non seulement de la qualité de construction (conception et mise en œuvre) des ouvrages mais aussi de la capacité des communes et des communautés bénéficiaires à les entretenir. La stratégie arrêtée par les PADL est la mise en place d'un comité de gestion, pour chaque infrastructure, chargé de veiller à la bonne utilisation et à la coordination des activités de maintenance. Ce comité est effectif dans toutes les communes.

La mise en place et la formation des comités de gestion pour les écoles et les centres de santé (COGES³⁴) ont été réalisées respectivement par les responsables des inspections départementales de l'enseignement de base et des districts sanitaires, dans le cadre de l'Initiative de Bamako. Il faut également noter l'existence de l'Association des Parents d'Elèves (APE) qui, bien avant l'installation des COGES, contribue à l'amélioration des conditions de travail des élèves. La mise en place et la formation des CdG pour les autres types d'infrastructures (dépôt pharmaceutique, banque céréalère et d'intrant, parc à bétail, étal boucher etc.) ont été supervisées par les ONG dans le cadre d'un protocole d'accord regroupant PADL et collectivités ou communes. Le comité, mis en place lors d'assemblées villageoises ou de groupements, est généralement composé de 4 membres (président, vice président, secrétaire général, trésorier général). Pour les puits, il faut ajouter les services d'un ou d'une hygiéniste.

³⁴ Chacun dispose d'une caisse destinée à assurer l'achat et l'entretien des manuels scolaires, l'approvisionnement en produits pharmaceutiques, le paiement du salaire du gestionnaire, les frais de fonctionnement dans le cadre de l'initiative de Bamako. Certaines APE mobilisent des ressources qui peuvent être utilisées pour l'entretien de classes : à N'Guel Bello et à Meleck (N'Guigmi), ils ont institué une cotisation respectivement de 25F/semaine/élève et 100F/mois/élève pour l'entretien des locaux ; à Toundoun Waha (Mayahi), l'APE dispose de 6 chèvres et celui de Maireyrey a institué une cotisation volontaire de 50F/mois/élève pour l'entretien et la fourniture scolaire.

Plusieurs pistes de constitution de petites caisses ont été explorées³⁵, mais le problème de recouvrement se pose dans plusieurs localités, surtout au niveau de la cotisation/ménage. Les sommes dans les caisses de maintenance sont relativement plus élevées à N'Guigmi par rapport Mayahi et varient entre 8 000 et 15 000 Fcfa, sommes nettement insuffisantes pour certains travaux (le coût d'un curage d'un puits par un puisatier plongeur se situe entre 20 000 et 30 000 Fcfa). Le problème d'entretien des puits découle principalement de l'utilisation de la traction animale, entraînant un ensablement plus rapide du puits et une détérioration des poulies ou de son support. Pour les grosses réparations (reprise plafonnage, reprise dallage, etc.) et les interventions sur édifices inter villageois (CSI, sièges des communes, etc.), les tâches d'entretien sont confiées aux communes.

5.2.6 Amélioration de la situation de la femme

L'aspect genre est un axe stratégique d'importance inscrit dans le PRODOC. Le recrutement d'une équipe pluridisciplinaire, composée majoritairement d'hommes, mais aussi d'une cellule genre/animation a permis la mise en application des principes de l'approche genre. Un réel effort a été effectué pour prendre en compte cette dimension tant dans la planification (25% à N'Guigmi et à 35% à Mayahi du FDC pour des activités touchées les femmes) que dans la mise en œuvre des actions (consultation élargie lors des diagnostics villageois, représentation égalitaire au sein des CLD et significative au sein des CPC, soit d'au moins 40%). Dans le cadre des programmes de formation, les femmes représentent 34,4% des personnes touchées (voir annexe sur le renforcement des capacités). Un montant global de 134 604 903 Fcfa a été octroyé pour la concrétisation de micro projets touchant spécifiquement l'allègement des tâches des femmes (moyens d'exhaure, moulins, petit commerce, etc.).

Les femmes sont impliquées dans divers comités de gestion : 100% pour les BC, coopératives et moulins à N'Guigmi ; 50% au niveau de certains sites maraîchers mixtes et au niveau des points d'eau (puits et forages) et dans la gestion des BC à Mayahi. La majorité des données de suivi a été désagrégée par genre³⁶ mais il n'existe pas d'outils d'analyse spécifique pour qualifier les retombées des actions concernant les besoins stratégiques des femmes (changements dans les attitudes et comportements).

Tableau 3 : Type d'investissement au profit des femmes à N'Guigmi

Accessibilité aux crédits	208 457 000 Fcfa de crédits octroyés aux femmes soit 66%
Installation de moulins	36 moulins à grains, 11 moulins décortiqueuses et 20 moulinex ³⁷
Création de BC et boutiques	139 BC et 34 boutiques coopératives
Aménagement de sites maraîchers	4 sites aménagés

Une des activités fort appréciées par les femmes demeure le crédit via les services de l'Équipe Technique de Gestion (ETG). Les sommes octroyées ont permis à 628 femmes (396 à Kabléwa et Bosso, 74 à N'Gourty et 158 à N'Guigmi) d'exercer des activités rémunératrices autour du petit commerce, de l'artisanat, de l'agriculture, de la restauration et de l'embouche. Les montants octroyés varient entre 142 247 000 Fcfa pour le petit commerce, 70 935 000 pour l'artisanat, 39 349 375 pour l'agriculture, 17 718 000 pour les petits ruminants, 17 240 000 pour l'embouche et 14 250 000 pour la restauration³⁸.

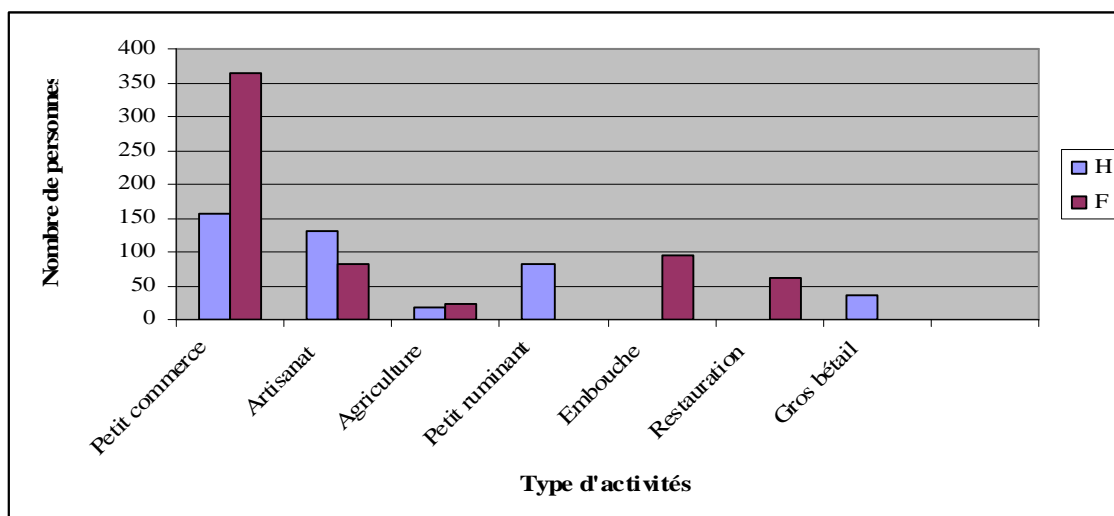
³⁵ Par exemple : cotisation par ménage, paiement pour l'abreuvement des animaux par les transhumants, amende de 10Fcfa à ceux qui accèdent sur l'antibourbier avec des chaussures, don d'une botte de mil.

³⁶ Suite aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours des projets en 2002.

³⁷ Cette activité permet aux femmes qui la pratiquent de réaliser des bénéfices de l'ordre de 6 000 à 8 000 Fcfa par sac de farine transformé en pâte en trois semaines.

³⁸ Le taux de remboursement a été de 98%, ce qui est assez exceptionnel.

Figure 4 : Situation des crédits octroyés par l'ETG à N'Guigmi



Les rencontres avec des femmes bénéficiaires et l'analyse des crédits octroyés ont permis de distinguer deux niveaux de vulnérabilité chez les femmes concernées. Un premier niveau concerne 448 femmes sur 628 avec un taux de vulnérabilité plus élevé (faibles moyens) qui demandent le strict minimum pour mener sans écueil leurs activités (beignets, galettes, arachides, condiments...). Le deuxième niveau touche environ 180 femmes qui ont une capacité de remboursement un peu plus élevée et pratiquent régulièrement des AGR rentables (poivrons, niébé, maïs) souvent à l'extérieur du département (Nigeria, Zinder...). Cette accessibilité au crédit a touché 71,3% de femmes comprises dans les groupements vulnérables. La proportion du FDC octroyé aux femmes est de 23%.

Des éléments très positifs sur l'impact des actions ont été relevés lors des entretiens avec les femmes :

- Acquisition d'une certaine sécurité et indépendance financière, prise de responsabilité plus grande dans les dépenses du ménage, capitalisation de certains biens familiaux ;
- Accessibilité aux sphères décisionnelles et plus grande considération de leurs opinions ;
- Début de participation des hommes aux activités dites féminines (corvée de bois et d'eau) ;
- Meilleure réceptivité aux idées de changement, certains tabous sont de plus en plus débattus ;
- Adhésion des maris pour l'alphabétisation de leurs femmes et prise de conscience de leurs droits ;
- Réduction de la décapitalisation (pression des usuriers) dans les ménages plus vulnérables ;
- Reconnaissance des capacités des femmes (les activités sans les femmes ne marchent pas) ;
- Développement d'une meilleure pratique en santé (hygiène) et nutrition (habitudes alimentaires) ;
- Ouverture d'esprit grâce aux échanges, aux formations, au développement de leurs AGR.

Certaines lacunes ont toutefois été énoncées par les femmes comme : la mauvaise planification des périodes de recouvrement des prêts, l'intrusion de certains hommes dans la gestion des activités de crédit et l'accaparement des avantages financiers, l'insuffisance du suivi et le faible recyclage (formation) des femmes (laissées un peu à elles-mêmes), la diminution de la contrepartie des hommes dans les dépenses du foyer (réorientation de leurs revenus)³⁹.

³⁹ Il est regretté l'octroi d'une subvention PNUD à N'Guigmi sans définition de critères dont le choix des bénéficiaires a été effectué par la mairie, laissant place à certaines situations de favoritisme.

À Mayahi, les femmes sont d'office considérées comme groupes vulnérables du fait de leur difficulté d'accès et de contrôle des ressources et jouissent de ce fait d'une discrimination positive (30% du FDC leur était consacré)⁴⁰. Sur une population féminine évaluée à 257 963 femmes que comptent les 8 communes, environ 64 940 femmes (soit 25%) ont été touchées de manière directe par les actions du projet. La majorité des actions avait pour objectif d'alléger leurs tâches (exhaure, charrette, moulin) leur permettant d'utiliser le temps gagné pour accéder à des activités génératrices de revenu. L'élevage de la chèvre rousse a été privilégié par les femmes car il assure une sécurité financière et un certain « empowerment » social. Le nombre de femmes bénéficiaires de l'activité serait actuellement de 4 159 femmes avec un cheptel de 8 312 chèvres. L'extraction d'huile d'arachide a touché 210 femmes de 50 groupements féminins. Cette activité est rentable si elle est menée individuellement et non en groupe. L'embouche bovine et ovine est une activité en demande mais ne génère pas beaucoup de revenus⁴¹.

Tableau 5 : Type d'investissement au profit des femmes à Mayahi

Accessibilité aux crédits	Prévision de 24 millions de Fcfa dont 12 millions utilisés
Chèvres rousses	Placement de 4 623 chèvres auprès de 2311 femmes
Moyens d'exhaure	165 moyens d'exhaure (bœufs et accessoires)
Charrettes	381 charrettes distribuées aux femmes
Moulins et décortiqueuses	66 moulins et décortiqueuses
Appui au maraîchage	2 400 femmes appuyées en maraîchage
Pressage d'huile	Octroi de 75 sacs d'arachide et d'une presseuse avec accessoires

Concernant le crédit via le système MUTEK, 12 millions ont déjà été octroyés (les autres 12 millions le seront en octobre 2006) et utilisés par 600 femmes réparties dans 30 groupements dans les villages des 8 communes. Il s'agit d'une nette amélioration en comparaison des données de 1998 qui indiquaient que sur les 103 prêts accordés par la CPEC et les MUTEK, 94 des prêts (91,3%) avaient bénéficié à 183 femmes mais ne représentait uniquement que 43,8% du capital prêté. On dénote actuellement la présence de 474 groupements féminins reconnus légalement contre uniquement 88 en 1998. Le degré d'implication des femmes aux prises de décision et leur accès aux moyens de production ont connu un essor important dans le cadre des PADL et les hommes ont de plus en plus une appréciation favorable du rôle joué par les femmes aux actions de développement⁴². Il est possible d'affirmer que plus de 40% des ménages plus vulnérables disposent d'au moins 2 à 4 ruminants et par conséquent ont amélioré leur alimentation quotidienne (lait de chèvre, beurre, viande). La cohésion et la solidarité entre les groupements féminins constituent la garantie leur permettant de poursuivre les activités de leur propre chef⁴³.

Dans les différentes enquêtes menées, la contribution de la femme aux revenus du ménage était fort disparate selon les zones concernées. En 2000, dans le département de Diffa (Bosso et Toumour), la femme contribuait entre 10,1% et 27,5% au revenu des ménages⁴⁴ soit un pourcentage supérieur aux données de la plus récente étude de référence stipulant que « les femmes ont contribué au revenu mais de manière moins significative à N'Guigmi car leurs apports n'ont jamais excédé 15% des revenus globaux

⁴⁰ L'état des déboursés du FAL à Mayahi donne un taux de 13% pour les investissements consentis aux femmes.

⁴¹ Par exemple, un bœuf est vendu 300 000 Fcfa après un an ou deux d'embouche, mais consomme environ 130 000 Fcfa/an en son, sans compter la paille, l'eau et les soins de santé.

⁴² Commentaires ressortis des entretiens et du rapport de l'Étude de référence.

⁴³ Grâce à l'activité de l'exhaure, une femme a pu s'acheter et emboucher 3 bœufs dont les revenus ont servi à démarrer d'autres activités, une autre femme a initié une opération chèvre rousse sur fonds propre qu'elle vend à d'autres femmes désireuses de mener l'activité en groupe. L'activité warrantage permet de déposer les revenus au sein de la MUTEK et de s'en servir comme complément d'activités (paiement d'autres chèvres).

⁴⁴ Situation de référence dans la zone d'intervention de N'Guigmi, 2000, p.36

des ménages ». Quant à Mayahi, l'enquête conduite par le projet PAC en 2005 dans des grappes villageoises de communes les plus pauvres a conclu que les femmes ont contribué dans une proportion allant de 31% (Maireyrey) à 28% (Attantané) et 19% (Guidan Amoumoune) aux revenus des ménages.

La faible connaissance des profils socio-économiques des femmes engagées dans les activités économiques ainsi que leur niveau de contribution dans la production familiale (emploi non salarié dans des champs productifs) rend difficile l'analyse des impacts sur ces groupes vulnérables. Cette analyse doit autant couvrir l'atteinte des besoins des femmes (conditions de vie) que l'amélioration de leur situation sociale. D'autres éléments pénalisent l'atteinte des objectifs : le montant élevé de l'apport demandé qui cause souvent des préjudices aux femmes villageoises dans l'accès aux ressources du projet se voyant contraintes d'accepter la mainmise de certains donateurs, le manque de suivi et d'encadrement des groupements féminins⁴⁵, la faible visibilité des changements en terme de rapports sociaux de genre (maintien de disparités et d'abus de pouvoir).

5.3 ÉVALUATION DES RESULTATS SPECIFIQUES LIES A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

5.3.1 Résultats au niveau de l'agriculture

Cette section présente les principales réalisations en matière d'appui à la production agricole et à l'élevage et en matière d'exploitation et de gestion des ressources naturelles dans les départements appuyés. Ces appuis ont des retombées sur les aspects de la réduction de la pauvreté et des incidences indéniables sur la sécurité alimentaire, comme il sera traité ultérieurement dans la rubrique sur la sécurité alimentaire.

Tableau 5 : Type d'investissement en appui au secteur agricole à N'Guigmi

Formation maraîchage	1 650 hommes et 723 femmes
Protection des sites maraîchers	2 sites protégés
Formation et équipement phytosanitaire	90 brigadiers formés et équipés
Distribution d'engrais et diffusion des semences	18 tonnes d'engrais distribuées et 17 tonnes de semences et 3 autres lots (quantité indéterminée)
Aménagement de mares et sites micro barrage	5 mares aménagées et 5625 mètres carrés protégés et 1 aménagement de micro-barrage
Appui à l'irrigation des cultures	18 ha. irrigués

Du fait de l'absence de données précises dans le domaine des productions à N'Guigmi, il est impossible de donner une situation globale sur les rendements. Toutefois à titre indicatif, on peut retenir que les productions maraîchères au niveau de certains sites d'intervention tendent à la baisse de 2002 à 2005⁴⁶. Suite à des entretiens avec les services techniques, il est ressorti que les rendements des spéculations produites sur le site aménagé de Kabléwa (11,5 ha) sont très satisfaisants. Pour le blé, le rendement atteint 3 tonnes/ha et les productions sont le plus souvent autoconsommées. À cause de l'importance de cette production, les femmes de la zone se sont organisées en groupement pour la fabrication de pâtes alimentaires destinées à la vente. Même si le niveau des revenus tirés des différentes cultures ne sont pas connues de façon précise, une partie des produits renforce la sécurité alimentaire des ménages à travers l'autoconsommation et une autre part aide à la constitution de revenus monétaires.

À Mayahi, les appuis du PADL dans le domaine de l'agriculture (voir tableau 6) ont permis d'enregistrer une augmentation notable des rendements en ce qui concerne notamment les cultures pluviales dans le

⁴⁵ Des femmes ont déclaré s'être écoulé près d'une année entre la formation initiale reçue par la ressource du projet et les premières visites de suivi.

⁴⁶ Voir annexe 9 : Évolution de la production maraîchère sur les sites du PADL'N.

département. Entre 1998⁴⁷ et 2004 (tableau 7), les rendements sont passés de 384,8 kg/ha à 395 kg/ha pour le mil et de 110,9 kg/ha à 317 kg/ha pour le sorgho dans les sites appuyés et cela malgré les difficultés de l'année 2004.

Tableau 6 : Type d'investissement en appui au secteur agricole à Mayahi

Formation maraîchage	2 400 femmes formées
Formation et équipement phytosanitaire	1 016 brigadiers formés et équipés (hommes) et 15 769 703 Fcfa en produits phytosanitaires
Multiplication des semences	4 groupements multiplicateurs, 3 696 multiplicateurs de semences améliorées dont 589 femmes et 240 tonnes de semences placées
Formation en micro dose d'engrais	4 385 producteurs dont 1 300 femmes formés et 499 tonnes d'engrais minéraux pour couvrir 1 790 ha de terres en culture
Fourniture de matériels agricoles ⁴⁸	232 UCA, 381 charrettes bovines
Formation d'artisans ruraux	150 artisans ruraux formés dont aucune femme

Différents tests effectués présentent des avantages comparatifs : la variété améliorée de mil (HKP) avec une quantité de 20 Kg/ha selon la formule de la micro dose permet d'atteindre un rendement de 784 kg de mil/ha contre 397 kg pour un champ témoin n'utilisant ni semence améliorée, ni engrais. L'utilisation d'une variété locale de mil avec le système de la micro dose d'engrais permet un rendement de 606 kg/ha soit un gain de productivité de 209 kg/ha par rapport au champ témoin. Ces séances de sensibilisation sur l'utilisation des engrais ont été dispensées à 500 personnes dont 97 femmes. Malheureusement, les rapports de suivi sont muets sur les impacts d'un tel travail, sur le nombre de personnes qui se sont appropriées la technique et l'ont mises en pratique ainsi que les revenus de production en découlant.

Tableau 7 : Résultats comparatifs des campagnes agricoles (1998 et 2004) pour Mayahi

Produits	Superficie (ha)		Rendements (kg/ha)		Production (tonnes)	
	1998	2004	1998	2004	1998	2004
Mil	215 790	197 405	384,8	395	83 031,5	77 975
Sorgho	123 187	139 559	110,9	317	13 657	44 240
Arachide	4 270	10 338	-	235	-	2 429
Niébé	189 915	92 838	-	112	-	10 398
TOTAL	533 162	440.140		1 059	-	135 042

Source : ABC Ecologie, Rapport d'activités, période : sept.-oct.-nov.-déc. 2004, Annexes.

Compte tenu de la forte croissance démographique, des aléas climatiques ainsi que de la timidité dans l'adoption/reproductibilité des techniques culturales améliorées, la sécurité alimentaire demeure une préoccupation de tout instant. En effet, la campagne de cultures pluviales ne peut suffire, à elle seule, aux besoins alimentaires d'une population croissante⁴⁹. Il suffit d'une mauvaise pluviométrie pour que la production agricole s'effondre d'où l'importance d'œuvrer à la diversification des productions, comme les expériences de culture du manioc tentent à le démontrer. Actuellement, le maraîchage est pratiqué, mais à une très petite échelle par les femmes, autour des lieux d'habitation ou dans quelques sites du Goulbi

⁴⁷ PADL-M, Situation de référence de l'Antenne du Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté/Projet d'Appui au Développement Local de Mayahi en 1998, novembre 2005, p.28.

⁴⁸ Du fait de leur implication directe dans l'approvisionnement et le placement des intrants agricoles, les communes semblent s'approprier cette fonction assignée en principe aux organisations des producteurs.

⁴⁹ En 1998, année exceptionnelle, on avait enregistré 35 villages déficitaires, en 2004 année difficile, le projet recensait 98 villages déficitaires.

N'kaba pour la production de laitue, de chou, du piment, etc. dont une bonne part est autoconsommée. La contrainte d'eau (manque de cours d'eau permanents et grande profondeur des puits) dissuade les producteurs à entreprendre toute activité d'irrigation d'envergure.

5.3.2 Résultats au niveau de l'élevage

À N'Guigmi, les interventions en matière d'appui à l'élevage (tableau 8) se font par le biais d'un Comité de protection sanitaire du cheptel, mis en place depuis le projet PDRN. Ce comité coordonne les besoins de la vaccination des animaux à l'échelle inter-communale, financés avec l'appui des fonds FAL. Certaines activités liées à l'élevage permettent de générer des revenus appréciables, notamment la fabrication de blocs nutritionnels qui favorise des bénéfices mensuels d'environ 1 500 Fcfa pour l'achat de petits ruminants en vue de l'embouche. Cette activité peut rapporter entre 12 000 et 15 000 Fcfa semestriellement. Il en est ainsi pour les auxiliaires para vétérinaires qui peuvent, par cette seule activité, subvenir aux besoins de leur ménage (10 personnes), car ils peuvent réaliser des bénéfices d'environ 20 000 Fcfa/marché avec au moins 3 marchés par semaine dans la saison d'hivernage.

Tableau 8 : Type d'investissement en appui au secteur de l'élevage à N'Guigmi

Vaccination des animaux	228 424 têtes de bétail
Construction de parc de vaccination	3 parcs construits
Opération de destruction des chacals	Protection de plus de 76 000 petits ruminants
Appui à l'embouche / étal de boucher	45 ménages touchés et construction de 2 étals
Formation en alimentation bétail	408 producteurs et 142 productrices concernés
Formation en traitement de la paille à l'urée	107 paysans formés
Banques d'aliments bétail	58 dépôts mis en place
Gestion des abattoirs et marché à bétail	2 comités de gestion appuyés et 1 marché réhabilité
Formation en fabrication de fromage	236 femmes formées en technique de fabrication
Formation en technique de blocs nutritionnels	5 femmes formées qui multiplient les formations
Formation des auxiliaires para vétérinaires	151 auxiliaires formés dans les 5 communes

À Mayahi, les appuis du PADL en matière d'élevage, d'envergure moins grande qu'à N'Guigmi, demeurent multifformes et couvrent plusieurs secteurs d'intervention comme le démontre le tableau suivant :

Tableau 9 : Type d'investissement en appui au secteur de l'élevage à Mayahi

Vaccination des animaux	39 548 têtes de bétail vaccinés
Construction de parc de vaccination	7 parcs construits
Élevage de la chèvre rousse	4 603 chèvres au profit de 262 groupements féminins
Appui à l'embouche	220 productrices formées à l'embouche
Formation en alimentation bétail	43,5 tonnes mises en place dans des BC/BI
Formation en élevage de reproduction	1 781 groupements féminins formés/recyclés
Appui à l'apiculture	160 apiculteurs formés/recyclés
Gestion des abattoirs et marché à bétail	7 parcs de vente de bétail construits et 4 abattoirs
Techniques d'aviculture	66 producteurs formés dont 32 femmes
Appui à la revitalisation alimentaire du cheptel	Ensemencement de parcours pastoraux et plantation d'arbres fourragers
Formation des auxiliaires para vétérinaires	81 auxiliaires formés dont 47 femmes

L'opération "chèvres rousses", appuyée par le PADL-M, a permis une croissance continue des effectifs malgré la crise alimentaire de 2004. Une évaluation de l'opération a permis de relever un taux

d'accroissement de 105,12% des effectifs en 2004⁵⁰. Au delà des revenus monétaires, la pratique de l'élevage contribue à la sécurité alimentaire des ménages qui le pratiquent. En zone agro-pastorale, le bétail constitue l'une des principales sources de revenu en cas de pénurie alimentaire. Dans ce cas-ci, le petit bétail (ovins et caprins mâles) est vendu pour l'acquisition de céréales. L'élevage contribue également à l'amélioration de la qualité nutritionnelle des couches les plus vulnérables, notamment par la production de lait frais ou de lait fermenté (yogourt), source de nutriments utiles non seulement à la croissance normale des enfants, mais aussi au bien être des femmes enceintes ou allaitantes.

Un des aspects intéressants de l'intégration de l'agriculture à l'élevage réside dans l'utilisation de la fumure organique produite par les animaux pour fertiliser les champs de cultures. On constate qu'en période sèche, le fumier organique est collecté au niveau des enclos villageois pour être ensuite épandu dans les champs. Le plus souvent les terres destinées à la production agricole sont très lessivées et improductives du fait de la carence en matières organiques. L'utilisation des charrettes, mise à la disposition des groupements masculins et féminins, facilite le transport du fumier et des ordures ménagères pour la fertilisation des terres de cultures⁵¹.

5.3.3 Résultats liés à la gestion des ressources naturelles

Compte tenu de la spécificité de sa zone d'intervention de N'Guigmi, le PADL-N a instauré une approche consistant à inciter les populations à prendre en compte l'aspect environnemental dans leurs initiatives de développement. C'est ainsi que tous les dossiers de construction d'infrastructures (écoles, puits, CSI, etc.) devaient inscrire cet aspect dans leurs budgets, pour un montant représentant environ 10-15% de l'enveloppe globale. Pour certains micro projets, il s'est avéré toutefois que la proportion du budget prévue était si faible qu'elle ne pouvait permettre de réaliser les travaux de protection programmés⁵².

Tableau 10 : Type d'investissement en appui à la gestion des ressources naturelles à N'Guigmi

Aménagement des marchés ruraux	Élaboration de 4 plans d'aménagement de marchés
Exploitation rationnelle du bois	Sensibilisation auprès de villageois de 12 sites
Élaboration de plan d'aménagement	Réalisation de 2 études pour N'Gourty/Bosso ⁵³
Installation de pépinières, plantation et formation de pépiniéristes	2 pépinières appuyées, production de 59 200 plants et plantation de 38 800 arbres, 38 pépiniéristes ciblés
Récupération de terres	129 ha de terres agricoles et pastorales restaurées et 69 chefs de chantier formés en techniques de récupération
Fixation de dunes	94,5 ha de fixation de dunes autour d'infrastructures
Pare feu et formation de brigadiers	291 km couverts de pare feu et 228 brigadiers formés
Appui à la régénération naturelle	300 producteurs formés sur la régénération naturelle
Appui à la ressource halieutique	127 pêcheurs formés en techniques modernes de pêche et mise en place et appui d'un groupement de 12 pêcheurs
Appui aux foyers améliorés	85 femmes formées à la fabrication de foyers améliorés
Formations diverses et publication	52 écoles touchées en éducation environnementale, production de 1 500 bulletins sur l'environnement et 57 CPC dont 10 femmes sur l'environnement.

⁵⁰ ABC Ecologie, Rapport d'activités, période : sept.-oct.-nov.-déc. 2004.

⁵¹ Les membres d'un comité de gestion de charrette, au niveau de la commune de Attantané, effectuent du transport de fumier à un prix fixé entre 75 et 150 Fcfa par voyage dépendamment de la distance à parcourir.

⁵² Des requêtes ont été présentées auprès des partenaires (PAM) pour la mise à disposition de vivres « food for work » afin d'appuyer les populations prenant une part active aux différents travaux de gestion des ressources.

⁵³ Ces études ont porté sur les caractéristiques des mares de Kilmiriam, Kangouri, Dagaya et Toumour, sur l'identification des bassins versants et l'alimentation de ces mares, sur la détermination des modes d'exploitation actuel et les propositions d'actions futures à envisager.

Du point de vue de la restauration du capital productif ainsi que de la protection des infrastructures, les résultats atteints sont très en deçà de ce qui est attendu. Plusieurs facteurs concourent à cette situation :

- l'austérité de la zone notamment pastorale où l'ensablement domine et les pluies sont très rares ;
- l'inadéquation des moyens financiers et techniques comparativement à l'ampleur de l'espace à couvrir et des travaux à réaliser ;
- la multiplicité des actions et leur faible envergure en matière de retombées élargies ;
- la pauvreté des populations et de leur résignation devant certains phénomènes climatiques.

La pêche, qui a toujours été porteuse en termes économiques pour les populations engagées dans ce domaine, connaît depuis plusieurs années des difficultés liées au retrait du lac Tchad notamment dans la partie nigérienne. Les activités de pêche connaissent leur apogée dans les années 80, avec une population de près de 20 000 pêcheurs permanents. Les productions actuelles de poisson sont de plus en plus limitées comme le prouve le niveau des taxes payées par les pêcheurs : en 2001 les services de l'environnement collectaient 8 910 000 Fcfa de taxe de pêche, en 2002 c'était de l'ordre de 7 510 000 et en 2005 seulement 1 150 000 Fcfa. Cette baisse des productions halieutiques a une influence importante sur les revenus des ménages de la zone privés des revenus du commerce du poisson frais et séché, mais aussi sur la sécurité alimentaire.

À Mayahi, les principales actions menées dans le cadre de la gestion des ressources naturelles dans le département sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau 11 : Type d'investissement en appui à la gestion des ressources naturelles à Mayahi

Formation de pépiniéristes	715 personnes formées dont 61 femmes et création de 22 pépinières réparties sur les 8 communes
Formation/recyclage en technique de RNA	2 512 producteurs formés dont 552 femmes
Appui en technique de plantation d'arbres	1 701 producteurs formés dont 521 femmes
Formation en techniques de saignée	160 producteurs formés ou recyclés (aucune femme)
Formation en techniques de pare feu	3 749 producteurs formés (aucune femme)
Formation en CES/DRS	4 060 producteurs formés ou recyclés
Protection des sites	8 comités de gestion/entretien (64 membres dont 16 femmes)
Production de plants	376 935 plants produits avec un taux de succès de 75,68%, et une Gommeraié à Maireyeye
Vulgarisation forestière	36 paysans formés sur la vulgarisation de l'espèce forestière Ziziphus amélioré

La disponibilité des plants et des vivres PAM encourage les populations qui s'investissent dans la gestion des ressources naturelles. Les espèces plantées sont choisies tant pour la protection de l'environnement que pour leur valeur fourragère et d'ombrage pour les animaux. Les efforts fournis dans ce domaine aident à régénérer les terres agricoles et les aires pastorales tout en soutenant la réduction des conflits entre les éleveurs et les agriculteurs dus à l'insuffisance des ressources fourragères. Dans la plupart des sites visités, les résultats atteints sont satisfaisants car les taux de reprise varient entre 50 et 95% et les plantations d'arbres se poursuivaient encore au passage de la mission sur plusieurs aires, notamment à Guidan Bagouari (Sherkin Haoussa), à Guidan Zodi (Tchaké), Dan Massalatchi (Issawane).

La formation de pépiniéristes demeure un créneau porteur en terme de création d'emplois avec un revenu substantiel possible. À titre d'exemple, un pépiniériste de la commune de Kanembakaché a produit 6 000 plants pour la commune et 7 000 plants pour le DMP à raison de 25 Fcfa/plant pour le premier client et 50 Fcfa/plant pour le second. Par cette production, il a perçu 500 000 Fcfa au total, pour une activité de 4 mois de travail.

Son revenu est d'autant plus important que le matériel requis pour la production des plants est pris en charge par les demandeurs. Il vend aussi des plants d'autres espèces (papayer, nem..) aux populations. Pour ce faire, il a formé 4 jeunes gens qui lui servent d'assistants temporaires qui touchent chacun un salaire de 500 Fcfa/jour (60 000 Fcfa pour les 4 mois d'activités), soit au dessus du seuil de pauvreté.

5.3.4 Gestion des conflits à N'Guigmi et Mayahi

Les COFOCOM ont comme principal mandat d'informer/sensibiliser les communautés sur les dispositions réglementaires en matière de gestion des ressources, de délivrer les certificats de deuxième catégorie (transfert définitif) des propriétés (vente, donation..), d'établir et conserver le dossier rural et d'assurer le contrôle et la surveillance de la mise en valeur des ressources naturelles de leur commune. Selon les textes en vigueur, les commissions foncières n'ont pas mandat de régler les conflits car cela relève de la compétence de l'autorité coutumière ou administrative et des tribunaux. Dans la plupart des cas, les conflits sont d'abord traités par conciliation par les chefs de village ou de canton, sinon par les autorités administratives locales. Les COFOCOM ont été peu actifs à N'Guigmi principalement dû au manque de moyens matériels pour effectuer les déplacements sur le terrain, il n'y a eu que deux attestations de détention coutumière de terrain et une attestation de donation de terrain réalisées à N'Gourty.

À Mayahi, il existe trois grandes catégories de conflits répertoriés : conflits entre producteurs, entre producteurs et éleveurs, entre les communes et les autorités coutumières⁵⁴. Ce dernier type de conflit est en lien avec les nouvelles dispositions de la décentralisation responsabilisant les communes dans la gestion des ressources naturelles. Certains chefs de canton acceptent difficilement de voir s'envoler leurs prérogatives dans ce domaine. Pour aplanir toute velléité ou frustration, les communes sont tenues de verser aux chefs de village et de canton un pourcentage des recettes issues des actes de transaction foncière⁵⁵. Les principales réalisations des COFOCOM à Mayahi concernent :

- La délivrance d'actes fonciers notamment la vente et l'héritage des terres (173 actes au sein de la commune de Maireyrey depuis 2003, 263 à Sherkin Haoussa, et 28 actes dans la commune urbaine de Mayahi⁵⁶. Les secrétaires permanents informent que, compte tenu de leurs moyens limités, ils ne peuvent satisfaire à toutes les demandes notamment celles provenant de localités éloignées.
- La délimitation des aires de pâturage dans les 8 communes. En 2003, 14 aires ont été définies/balisées sur un périmètre total de 101,5 km.
- La délimitation des aires de mares : Tapki Agoua (2,5 ha), de Bello (19 ha) et de Maibilbizo (20 ha)⁵⁷.
- Le balisage biomécanique des couloirs de passage avec la plantation en 2003 de 33 340 plants pour 10 couloirs de passage débouchant sur le Goulbi, et de trois autres couloirs sur 10 km avec 6 688 plants. En 2004, il a été réalisé le balisage de 70 km d'aire de pâturage et de couloirs de passage sur 53 km dans les communes de Sherkin Haoussa, Maireyrey, Attantané et Tchaké.

Au regard de leurs réalisations et des demandes de prestations en instance, les COFOCOM contribuent certes à sécuriser les utilisateurs des ressources naturelles, aidant à prévenir les conflits potentiels. Elles sont toutefois limitées dans leur mission du fait de l'insuffisance des moyens dont elles disposent. Les ressources qu'elles génèrent sont faibles : 1 000 Fcfa pour l'établissement d'un acte provisoire et 1 500 Fcfa par acte définitif. Conformément à la lettre N° 15/Cofodep/2003 Mayahi du 10 juin 2003 qui définit la clé de répartition des fonds recouvrés, il ne revient à la COFOCOM que 30% à 33% respectivement sur chaque acte provisoire et définitif. Ce qui est encore paradoxal, la même lettre stipule que la part des COFOCOM doit être versée dans un compte "bloqué" au niveau d'une mutuelle locale.

⁵⁴ Voir la description des principaux conflits rencontrés en annexe 10 et des sommes collectées par les COFOCOM.

⁵⁵ La décision no. 20/AMYI du 17 sept. 2002 précise les modalités de versement des recettes issues des transactions.

⁵⁶ Cette faible donnée s'explique par la présence du chef de canton de Mayahi qui intervient dans le même domaine.

⁵⁷ Commission Foncière Départementale de Mayahi, rapport annuel d'activités, janv. 2002.

Certaines COFOCOM tendent à outrepasser leur mission sous la pression des populations qui ont, semble-t-il, perdu confiance en leur chef de village ou coutumier. En effet, la mission d'évaluation a constaté que des secrétaires permanents répondent très souvent aux demandes de conciliation de conflits fonciers au niveau des villages, à la satisfaction de toutes les parties en litige. Ce glissement, manifestation de l'importance que les populations démontrent à cette nouvelle "autorité foncière", n'est pas sans créer des frictions au niveau local.

5.4 SECURITE ALIMENTAIRE

5.4.1 Perception de la sécurité alimentaire au niveau national

La question de la sécurité alimentaire a été souvent mal appréhendée par la grande majorité des acteurs de projets de développement et des autorités administratives et techniques. Cette situation résulte d'une insuffisance de classification et de suivi des critères de sécurité alimentaire auprès des différentes catégories de population et selon les particularités des localités. La plus récente source d'information actuellement disponible sur la question, au niveau national, provient d'une enquête sur la conjoncture et la vulnérabilité alimentaire des ménages, conduite en mai 2006 par le Gouvernement⁵⁸. L'objectif poursuivi était d'évaluer et de caractériser la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages suite à la crise de 2004-05. L'enquête a porté sur un total de 10 564 ménages ruraux et urbains, sur l'ensemble des 34 départements, avec un niveau de représentativité nationale. Les résultats avaient pour finalité de guider la programmation des activités du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA) et servir de situation de référence.

Tableau 12 : Mesure de l'insécurité alimentaire dans les zones d'intervention PADL

Département	Insécurité alimentaire sévère		Insécurité alimentaire modérée		A risque		En sécurité alimentaire	
	% ménages	Populat.	% ménages	Populat.	% ménages	Populat.	% ménages	Populat.
N'Guigmi	0,2 %	20	1,7 %	1 386	13,4 %	11 513	84,7 %	55 907
Diffa	1,8 %	3 430	7 %	21 850	32,3	70 368	58,9 %	102 673
Mayahi	15 %	64 243	12,0 %	60 312	26,8 %	118 168	46,2 %	180 296

Source : enquête sur la conjoncture et la vulnérabilité des ménages (mai 2006)

Les résultats obtenus de l'enquête (tableau 12) démontrent que le département de N'Guigmi se classe parmi les meilleurs au niveau national, tant pour ce qui concerne le niveau de sécurité alimentaire : 84,7 % des ménages sont considérés en sécurité alimentaire⁵⁹ et seulement 0,2 % en insécurité alimentaire sévère. Le département de Diffa arrive pour sa part en 5^{ème} position pour la sécurité alimentaire des ménages avec un niveau satisfaisant pour 59 % des ménages et de 1,8% en insécurité sévère. Les résultats sont nettement moins favorables pour le département de Mayahi qui occupe la 14^{ème} position avec seulement 46,2 % des ménages en sécurité alimentaire et 15% considérés en insécurité sévère.

La question de l'ancrage institutionnel de la stratégie de sécurité alimentaire se situe à plusieurs niveaux. Sur le plan national, elle est définie à travers le DNP-GCA, relayée par la Cellule de Crise Alimentaire (CCA). Le relais sur le terrain (niveau départemental) se fait à travers les Préfets pour les aspects

⁵⁸ Cette étude a été menée en collaboration avec les partenaires : SAP, INS, PAM, FEWS NET, FAO, UE, France.

⁵⁹ L'importance de la valeur marchande du cheptel présent dans cette zone est à l'origine de ces données rassurantes.

administratifs et par les agents de la Direction départementale de l'aménagement du territoire et du développement communautaire (DDAT /DC) pour les aspects de planification. Les activités de prévention de cette structure reposent à la fois sur la recherche d'information sur la situation vécue et sur les interventions à mener pour aider les populations nécessiteuses, par exemple : renforcement de 19 BC/PADL en 2006 pour un total de 55 tonnes de vivres, distributions gratuites ou à prix modérés, distributions de semences d'urgence ou bien encore en approvisionnement de stocks d'aliments pour bétail.

Quant au niveau local, les commissions de sécurité alimentaire existantes au niveau de la plupart des communes du PADL-N n'ont pas de rôle et d'orientations bien définies en ce qui concerne la définition d'une stratégie de sécurité alimentaire, mis à part les activités de suivi-contrôle qui sont devenues un exercice quelque peu lucratif pour certaines communes⁶⁰.

5.4.2 Stratégie des PADL en matière de sécurité alimentaire

Dans le cadre logique initial (2000), les éléments entourant la problématique de la sécurité alimentaire étaient centrés sur la responsabilisation des gouvernements locaux (communes) à mettre en place des actions assurant la promotion du capital productif à travers des actions d'appui technique et financier entourant l'agriculture, l'élevage et la préservation du capital environnemental, soit tout particulièrement la protection, la réhabilitation et la gestion des ressources naturelles. La stratégie de sécurité alimentaire, mise en œuvre ultérieurement dans les projets PADL, s'est principalement développée suite aux mauvaises récoltes de 2000 et 2001 et au constat de la grande vulnérabilité des populations vis-à-vis les crises écologiques récurrentes. Cette situation a constitué l'une des préoccupations majeures des politiques nationales de développement auxquelles se sont ralliées bon nombre de partenaires au développement⁶¹.

La stratégie des PADL s'est centrée conséquemment sur l'amélioration de la disponibilité de vivres durant la période de soudure (juillet – septembre) à travers un pré positionnement de céréales dans des banques céréalières (BC) et dans une meilleure gestion de la production, de manière à en soustraire une partie au mouvement spéculatif annuel, notamment sur le mil comme principale base alimentaire. Les choix retenus s'inscrivaient dans les orientations définies par les autorités nationales à travers : le Programme de Relance Economique (PRE) de 1997 et la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) ; le Programme Cadre de Lutte contre la Pauvreté (PCLCP) et les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM).

Le principal partenaire de cette stratégie demeure le Fonds Belge de Survie (FBS) qui a engagé des déboursés de l'ordre de 28% à N'Guigmi et de 43% à Mayahi sur le budget total de chaque projet. La principale préoccupation du FBS était d'assurer, sur une base durable, une disponibilité et une accessibilité à une nourriture suffisante en quantité et qualité pour satisfaire les besoins d'une vie active. Les conditions de financement promues par les PADL, afin d'appuyer les initiatives en matière de sécurité alimentaire, offraient cependant peu de possibilités pour mener des actions productives d'envergure. La majorité des fonds, soit 60%, devait servir au financement d'infrastructures et 40% aux investissements productifs avec une répartition de 25% à 35% pour les projets visant les femmes (allègement de tâches et AGR) et 10 à 15% pour la protection et la restauration de l'environnement.

⁶⁰ Les activités de suivi des BC sont facturées en moyenne à 200 Fcfa par sac (2005). Avec l'accord du CIC, la commune de N'Gourty a pu facturer son suivi à 2000 Fcfa/sac lui rapportant environ 4,8 millions de Fcfa, ce qui lui a permis d'acheter un véhicule 4X4.

⁶¹ C'était aussi une des grandes préoccupations des pré communes (plus de 50% des micro projets présentés touchait directement ou indirectement à la sécurité alimentaire).

5.4.3 Les résultats obtenus au sein du PADL-N'Guigmi

5.4.3.1 Les actions menées à N'Guigmi

Les orientations mises de l'avant par le PADL-N concernent principalement l'installation et la dotation de vivres pour 139 banques céréalières, représentant 82 % du coût total prévu pour cette problématique (voir tableau 13). Les deux autres orientations concernent des activités de soutien à la production dans le domaine de l'élevage pour 9,4 % et dans celui de la restauration du capital productif. Les orientations prises ont donc reposé en grande partie sur les banques céréalières se privant d'une réflexion autour de la valorisation des filières productives. Cela est particulièrement le cas, tant dans le domaine de l'élevage que dans celui des opportunités très importantes d'accroissement des productions vivrières de décrue sur les rives du lac Tchad ou bien encore le long des rives de la Koumadougou. Ces opportunités auraient toutefois nécessité des investissements plus importants.

L'approche visant à financer un ensemble de micro projets émanant de la base, mais disséminés sur un vaste territoire, ne s'est pas révélée très efficace et pertinente comme moyen de lutter contre l'insécurité alimentaire. Cette conception a donné de faibles résultats sur le terrain, à l'exception de quelques appuis aux activités de maraîchage, de transformation des produits laitiers et parallèlement la construction de puits pastoraux servant conjointement aux humains et aux animaux. Le PADL-N a connu, dès 2004, un fort ralentissement de ses activités dû aux difficultés d'approvisionnement des Fonds par le FENU et conséquemment à l'arrêt de la contractualisation d'encadrement des activités par les ONG spécialisées (début 2004). Ces événements ont modifié les approches vers une démarche principalement centrée sur des formations qui n'ont pas permis de structurer la démarche initiale d'intervention.

Tableau 13 : Affectation des ressources en matière de sécurité alimentaire (PADL-N : 2000-2006)

Secteur d'intervention	Coût CFA	Montant CFA	%
Elevage		49 746 000	9,4
Appui embouche (45 ménages)	621 000		
Formations (alimentation, aviculture... : 918 personnes)	5 720 000		
Formation/Equipement auxiliaires élevage (151 auxiliaires)	8 296 000		
Stocks alimentation animale (58 dépôts)	14 491 000		
Vaccination des animaux (228 424 têtes)	14 890 000		
Lutte contre les prédateurs (chacals)	5 728 000		
Agriculture		473 165 000	88,5
Maraîchage (2 373 H/F formés, 4 puits, 3 lots matériels...)	6 652 000		
Diffusion intrants (semences, engrais, produits phyto, ...)	20 447 000		
Formations lutte phytosanitaire (91 personnes)	3 324 000		
Aménagement des mares (6)	3 927 000		
Banques céréalières (139)	438 815 000		82,1
Restauration capital productif		11 550 000	2,1

Des partenariats se sont concrétisés avec le PAM et le FBS (tableau 14) pour soutenir la sécurité alimentaire. Leur apport en vivres a été très important, notamment lors de la constitution d'un stock de départ (années 2001/2002) de 1 790 tonnes pour les 139 BC/PADL. Sur ce total, le FBS a financé l'achat de vivres pour 80 BC à raison d'une allocation de 15 tonnes par BC soit un total de 1200 tonnes et le PAM a fourni un stock initial de 10 tonnes à 59 BC, soit un total de 590 tonnes. Le FBS a aussi contribué au renforcement de 122 BC, en 2005, dans le cadre d'un soutien aux populations suite aux mauvaises récoltes de 2004. Ce renforcement s'est effectué sous forme d'une allocation forfaitaire, de 1,85 à 5 tonnes selon

les communes, pour un total de 345 tonnes⁶². De son côté, le PAM a procédé à des distributions gratuites de vivres dans le département de N'Guigmi pour un total de 396 tonnes, tout en poursuivant son propre programme d'intervention à travers une dotation de vivres à des cantines scolaires (147 tonnes) ainsi qu'un appui à des actions de développement rural (vivres contre travail) pour 100 tonnes.

La distribution spatiale des BC/PADL-N a majoritairement bénéficié aux zones nomades (N'Gourty, Toumour, Kablewa) avec un total de 66 % et un ratio moyen de couverture d'une BC pour 563 habitants (une BC pour 288 habitants pour N'Gourty). Les deux autres communes, composées majoritairement d'agriculteurs sédentaires (Bosso et N'Guigmi) ont bénéficié pour leur part de 34 % des BC avec un ratio de couverture d'une BC pour 1621 habitants. Le nombre de BC établies dans la zone d'intervention est d'environ 167 sur un total de quelques 700 sites d'habitation, soit une couverture estimée à 24 % des sites. La région de Diffa (incluant Bosso et Toumour) avait enregistré en 2004-05 un déficit céréalier pour 490 villages sur un effectif de 559, soit 73,16%, touchant environ 188 080 habitants.

Les résultats observés conduisent à s'interroger sur les critères de ciblage permettant de répondre à la problématique de la sécurité alimentaire dans des systèmes d'organisation productive et des niveaux de vulnérabilité aussi différents d'une commune à l'autre. La faiblesse du dynamisme local et de reproductibilité à travers la création spontanée d'autres BC questionne l'adéquation de la démarche.

Tableau 14 : Aperçu général de la situation des banques cérésières (PADL N'Guigmi)

Commune (département)	Taille Km ²	Pop. estimée 2005	Sites population		Nb. de BC		BC PADL					
			village	tribu	PADL	Au- tres ⁶³	Pop. sites 2005	Stock initial (T) 2001/ 02	Renforcé en		Besoin théori- que (T)	Nb O I B
									05	06		
Toumour	8 000	19 053		111	7	22	2 387	90	25	5	143	1
Bosso	2 435	41 821	73		23	-	18 824	285	65	20	1 130	5
Kablewa	19 650	11 769		34	12	-	3 199	170	40	-	192	2
N'Guigmi	706	34 385	149		24	2	4 514	320	75*	15	271	5
N'Gourty	98 000	21 018		326	73	4	12 491	925	140	15	2 998	9
Total	128 791	128 046	222	471	139	28	41 415	1 790	345	55	4 734	22

* 27 des 75 tonnes ont été distribuées aux populations nécessiteuses par les autorités communales.

Cette réalité traduit à la fois une insuffisance d'information et de formation des comités de gestion et des organisations inter-bancaires (OIB), ainsi qu'un attentisme prudent des structures d'encadrement malgré le

⁶² Le coût d'acquisition des 345 tonnes s'est élevé à 243 000 US\$ alors que les 1200 tonnes de mise en place du stock initial n'avaient coûté que 398 000 US \$ (transport compris). Cet exemple montre l'ampleur du mouvement spéculatif sur les céréales.

⁶³ Pour les autres BC : 2 ont été installées par PADL/Diffa, 4 par le CCA (avec une prévision de 10 supplémentaires) et 22 sont des BC/BI initiées par le Projet de sécurité alimentaire et renforcement du milieu associatif pastoral (SARAP) de Diffa, projet géré par l'Association pour la Redynamisation de l'Elevage au Niger (AREN) avec pour objectif de créer 50 Centres d'Approvisionnement en Céréales et en Intrants Zoo alimentaires (CECI) ou BC/BI.

fait que les banques céréalières soient une nécessité incontournable pour soutenir les populations en cas de crise alimentaire. Elle ramène aussi le questionnement sur les moyens et les ressources à déployer pour la prise en compte de cette problématique (sécurité alimentaire) dans une formulation de projet centrée sur l'appui au développement communal.

5.4.3.2 Rôle et impact des banques céréalières

Les BC ne remplissent pas du tout la même fonction dans le territoire concerné de N'Guigmi. Dans les zones pastorales, et tout particulièrement dans le vaste espace communal de N'Gourty, où la production de céréales est quasi nulle, les BC ont d'abord et surtout une finalité de disponibilité de céréales. Dans les zones agro-pastorales (Toumour et Kabléwa), les finalités adoptées par les BC sont variables : elles peuvent avoir une ouverture limitée pendant la période de soudure ou bien être ouvertes sur une période plus longue afin de répondre aux besoins des transhumants. Ailleurs et majoritairement, les BC ont revêtu l'aspect de boutiques céréalières ouvertes tout au long de l'année avec pour rôle de faciliter la disponibilité ainsi qu'une meilleure accessibilité (BC proches des chefs lieux) aux céréales pendant la période de soudure.

Les activités de suivi, soit de la part du PADL ou de plus en plus à travers le relais des communes, reposent essentiellement sur une approche comptable visant à faire un rapprochement entre le stock disponible, les crédits et les avoirs en caisse. L'analyse des apports des BC sur les populations bénéficiaires est donc absente des suivis ne permettant pas d'approfondir la connaissance effective des effets des BC.

Les seules données sur le fonctionnement qualitatif des BC du PADL-N ont été recueillies dans les fora organisés par le projet au niveau de 4 communes⁶⁴ en février/mars 2004 : « Malgré la multiplicité des structures d'appui et de promotion des banques céréalières et des autres actions de sécurité alimentaire, les couches les plus vulnérables restent encore faiblement touchées. La plupart des BC installées sont peu ou pas opérationnelles. Si elles le sont, seul l'entourage des chefs de village ou de groupement ou parfois même des conseils pré communaux bénéficient des avantages, tout en ne respectant pas les règles fixées. Le mode de gestion des BC varie souvent d'une localité à une autre ou d'un partenaire à un autre dans la même zone géographique ». A cela, il convient d'ajouter les principaux dysfonctionnements relevés d'un rapport provisoire (2005) de mise en place des 13 réseaux inter banques dans les communes de Bosso, Kabléwa, N'Guigmi et Toumour : influence négative de personnes influentes, monopolisation de la gestion par certains leaders villageois, malversations financières, problème d'approvisionnement, dysfonctionnements des comités de gestion, insécurité des fonds des BC, mauvaise tenue des documents de gestion, non respect de la période d'achat/vente, faible recouvrement des crédits.

Certaines données présentées lors d'un audit - évaluation⁶⁵ des banques céréalières à Diffa sont toutefois intéressantes en tant que moyen de connaissance et d'orientation : 14 % des BC évaluées ont un niveau de performance très bon (situées dans des terroirs à forte cohésion sociale), 14 % ont un niveau acceptable (la présence de leaders dans les organes de gestion ne favorise pas la reproductibilité), 29 % des BC ont une gestion passable (situées dans des terroirs enclavés à cohésion sociale moyenne), et 36 % sont médiocres (situées dans les gros centres d'habitation où il existe des opportunités de diversification des stratégies).

Dans ce constat assez généralisé de difficultés de fonctionnement des BC, il existe tout de même des BC opérationnelles permettant d'apprécier la détermination des femmes. Elles ont pu maintenir plus ou moins à flot la gestion de cet important outil de sécurité alimentaire et faire tourner leur stock plusieurs fois dans l'année en s'approvisionnant directement auprès des producteurs. Toutefois, si les BC sont des outils

⁶⁴ Rapports provisoires des fora sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle : Bosso et N'Guigmi en février 2004, Toumour et Kabléwa en mars 2004.

⁶⁵ Audit évaluation des Centres d'Approvisionnement en Céréales et Intrants zoo alimentaires du projet de Sécurité Alimentaire (SARAP) de Diffa (qui intervient dans la commune de Toumour), réalisée en juin 2006.

ayant une forte capacité de sécuriser la disponibilité et l'accessibilité alimentaire, la façon dont elles ont été mises en place et l'insuffisance de compréhension du mode opératoire ont conduit à une très forte déperdition des finalités et des attentes de l'objectif de sécurité alimentaire. En l'absence d'un travail participatif avec les populations sur la définition de la vulnérabilité et d'un recensement conjoint des groupes à risque, la question de la prise en compte des groupes les plus vulnérables demeure entière.

5.4.4 Les résultats obtenus au sein du PADL-Mayahi

5.4.4.1 Les actions entreprises à Mayahi

Le département de Mayahi a été classé en 14^{ième} position sur les 34 départements pour ce qui est du taux des ménages en sécurité alimentaire (46,2%). Cet aspect est préoccupant dans une zone où la production céréalière constitue l'activité productive dominante, à l'exception de la frange septentrionale plus adaptée à l'élevage du fait d'une pluviométrie plus irrégulière et instable pour la pratique de l'agriculture. Cette situation démontre à la fois la gravité de l'insécurité alimentaire et fournit par conséquent une indication précieuse sur l'importance des écarts socio-économiques d'accès à la nourriture au sein des villages.

Les dépenses entourant les actions appuyant la sécurité alimentaire se sont élevées à 506 250 000 Fcfa et ont représenté un total de 39,5 % des déboursements du PADL-M. Si l'on considère l'apport des infrastructures hydrauliques (puits, mini AEP), les investissements entourant la sécurité alimentaire atteignent 52,6%. Le contenu plus spécifique des déboursements en faveur de la sécurité alimentaire se répartit entre trois grandes entités :

- la sécurisation de la disponibilité et l'accessibilité de céréales pendant la période de soudure à travers les banques céréalières, cette orientation a représenté 61 % des fonds déboursés ;
- la vulgarisation de pratiques culturales plus performantes (engrais, semences améliorées...) a pour sa part représenté 31 % des déboursements ;
- l'appui à l'élevage à travers l'approvisionnement en aliments bétail, la vaccination du cheptel et tout particulièrement la promotion de la chèvre rousse qui a monopolisé 8% des déboursés.

Le mode d'intervention du PADL-M en matière de sécurité alimentaire s'effectue à travers un programme d'encadrement et d'exécution offert par l'ONG ABC Ecologie pour les innovations productives et GADEL pour la formation et le suivi des banques céréalières.

Les informations du tableau 15 montrent que le bilan céréalier des sept dernières années (1998-2004)⁶⁶ est excédentaire pour cinq années avec un solde cumulé de 62 311 tonnes pour seulement deux années déficitaires avec un cumul négatif de 28 683 tonnes. Le solde global des 7 dernières campagnes reste donc largement positif avec 33 628 tonnes montrant ainsi une certaine vitalité et capacité d'adaptation des conditions de production à pouvoir répondre aux besoins. De fait, l'accroissement des besoins en céréales a augmenté de 18 869 tonnes au cours de la période 1998-2004, soit près de 25 %. Les villages déficitaires ont diminué, passant de 219 en 1998 à 98 villages en 2005. La dernière année déficitaire de 2004, à l'origine d'une forte médiatisation aussi bien sur le plan national qu'international, doit être fortement nuancée quant à son impact au niveau de la zone d'intervention PADL-M. Le déficit total relevé s'élève à 6 447 tonnes et correspond à un manque de 7% des besoins totaux pour l'année 2004. Sur un plan purement statistique d'égalité théorique d'accès à la nourriture, la quantité de nourriture manquante par personne s'est élevée à 16,5 kg pour l'ensemble de l'année (sur un total estimé des besoins annuels de 240

⁶⁶ Les données pour 2005 ont été écartées à cause de données peu crédibles. Isl présentait un accroissement de population de 42 684 habitants pour une seule année (390 691 à 433 375) alors que l'accroissement théorique devrait être de 11 628 individus, les besoins céréaliers et la balance qui en découlent sont ainsi faussés.

kg/personne). Compte tenu d'une absence d'analyse profonde de la vulnérabilité, les informations peuvent être déformées ou amplifiées transformant les actions en projets d'assistantat par le déversement exagéré de quantités de vivres à titre gratuit. Les difficultés des ménages à passer au travers des crises alimentaires résultent davantage d'une forte inégalité dans l'accessibilité aux productions vivrières pour certains villages et ménages classés plus vulnérables.

Tableau 15 : Bilan céréalier du département de Mayahi (1998-2004)

Années	Population	Besoins en céréales (T)	Production disponible (T)	Balance en (T)		
				annuelle	cumulée -	Cumulée +
1998		78 213	82 185	+ 3 972		+ 3972
1999		80 338	87 026	+ 6 688		+ 10 660
2000	332 002	82 514	60 433	- 22 236	- 22 236	
2001	341 028	84 741	106 740	+ 21 999		+ 32 659
2002	348 116	87 029	93 898	+ 6 869		+ 39 528
2003	378 943	94 163	116 946	+ 22 783		+ 62 311
2004	390 691	97 082	90 635	- 6 447	- 28 683	

Source : Direction départementale de l'agriculture de Mayahi, septembre 2006

Selon certains, le nombre de BC en activité serait au nombre de 254. L'étude de référence en a dénombré 226 dont 220 opérationnelles, le projet en identifie 212. Ces divergences permettent de mesurer l'importance d'une définition claire des BC et des types d'approvisionnement car il se peut qu'un donateur renfloue une BC directement en fonction de circonstances événementielles et que ce stock placé soit placé dans une BC qui possédait déjà un stock résiduel. Le nombre de BC peut sembler important et satisfaisant par rapport au nombre de villages (347) du département puisqu'il assurerait une couverture d'environ 60 % des villages. Des maires ont cependant mentionné l'existence de hameaux qui, bien que rattachés au village, n'ont pas de BC alors que leur population est susceptible de dépasser celle du village.

Tableau 16 : Aperçu de la situation des Banques Céréalières et des partenariats (PADL Mayahi)

Communes	Nb de BC	Partenaire de financement du stock des BC				
		PDRM	UNICEF	PAM	FBS	PADL
Attentané	32	5	1	17	7	2
Guidan Amoumoune	59			36	23	
Kanembakaché	13		1	8	4	
Issawane	15			10	5	
Mayahi	18			14	4	
Maireyrey	26	2		14	8	2
Sherkin Haoussa	14			9	5	
Tchaké	35	7		10	17	1
TOTAL	212	14	2	118	73	5

5.4.4.2 Rôle et impact des banques céréalières à Mayahi

Les BC de la zone de Mayahi sont uniquement destinées à assurer la sécurité alimentaire pendant la période de soudure. La visite et les discussions avec les membres d'une bonne quinzaine de BC sur les 8 communes laissent une impression d'ensemble assez positive sur le fonctionnement général. Un bilan a été établi⁶⁷ en février 2006 sur le suivi de ces BC par une ressource externe stipulant que 43 % des BC avait reconstitué un stock supérieur au stock initial, 17 % possédait un stock égal et 48% disposait d'un stock inférieur. Il précisait que le recouvrement intégral et l'usage conforme à l'esprit de la réduction de la vulnérabilité alimentaire avait été bon dans 61% des cas, moyen dans 20% des cas et mauvais dans 18% des sites visités.

Toutefois des situations antagonistes ont été relevées : dans le Plan de Développement Communal (PDC) de Mayahi (2006-2010), il est mentionné « l'existence de 27 BC installées non fonctionnelles du fait de l'écroulement des bâtiments et du détournement des fonds ». Par contre, une BC de la commune de Maireyrey, dans le village de « Kaka⁶⁸ », a bénéficié de la construction d'une BC en 1997 (PDRM) avec un stock de 12 tonnes soit 120 sacs. Le stock actuel est de 31,8 tonnes contraignant les villageois à construire un second bâtiment en banco pour entreposer leur surplus. Un calcul rapide permet de mesurer la quasi atteinte (36 tonnes) d'une complète sécurité alimentaire de la communauté selon les normes définies. Cet exemple montre l'importance et la capacité d'une BC à sécuriser les populations.

La contribution des greniers familiaux⁶⁹ (celui de l'homme et celui de la femme) à la sécurité alimentaire ainsi que la quantité annuelle des stocks constitués ne sont pas véritablement connues et analysées en tant qu'élément important de la sécurité alimentaire. Il est important de noter que les pressions sont importantes sur les réserves des greniers des femmes qui doivent subvenir aux besoins vitaux de toute la famille. Ces dernières sont souvent contraintes de se départir de petits ruminants, de faire du petit commerce, pour maintenir un stock minimal pour satisfaire aux besoins. L'attribution d'une part substantielle des FDC au profit des femmes est donc tout à fait justifiée pour Mayahi.

D'une manière générale, certains dysfonctionnements sont recensés à Mayahi :

- absence de concertation entre les parties prenantes ne permettant pas de définir un cadre de concertation, de planification et de dotation des BC en fonction de la vulnérabilité des populations ;
- multiplicité des comités de gestion au sein d'une même BC (lors du renflouement d'un stock, le bailleur demande l'installation d'un comité de gestion qui se superpose parfois à celui déjà existant) ;
- non présence d'une parité hommes/femmes dans le mode de gestion des BC du PADL-M excluant une implication des groupes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire ;
- faible reproductibilité interne de la constitution de BC ;
- difficulté de conservation de l'argent et faible transparence/circulation des informations ;
- renflouement non concertée des stocks.

La majorité des personnes consultées sont unanimes pour saluer l'apport du PADL-M en matière de sécurité alimentaire, fortement ressenti lors de la crise de 2004, où les effets ont été beaucoup moindres que dans les communes avoisinantes non couvertes par le projet. La résolution de cette problématique prend tout son sens car 44,5% des dépenses prévues par les communes pour l'exercice 2006-2010 est consacré à des actions en lien avec la sécurité alimentaire (agriculture, élevage, hydraulique).

⁶⁷ Rapport de fin de prestation sur le suivi des 83 BC (FBS) du département de Mayahi, produit par Hamidou Boubacar, février 2006.

⁶⁸ Cette localité, regroupant 600 habitants, est située en zone septentrionale défavorable à l'agriculture.

⁶⁹ Le grenier de l'homme (collectif) sert à couvrir des besoins sociaux (mariages, fêtes) et personnels, et celui de la femme sert à couvrir tous les besoins familiaux jusqu'au début de l'hivernage.

Une initiative⁷⁰ intéressante gagnerait probablement à être généralisée comme un mécanisme susceptible de dynamiser le système des BC, soit le dégagement d'une somme de 30 Fcfa par tia⁷¹ vendue, de manière à pouvoir financer certaines actions. La répartition prévue de ces fonds est la suivante : 10 Fcfa pour rétribution/compensation des membres du comité de gestion, 10 Fcfa pour verser dans un fonds de réserve au niveau de la commune afin de financer de nouvelles BC et 10 Fcfa pour le financement du suivi par la commune et le département. La constitution d'un fonds de réserve est une excellente chose mais la gestion doit être effectuée au niveau des OIB, ce qui n'empêche nullement de choisir conjointement avec la commune les sites de création des futures BC. Il en est de même pour le suivi qui doit être assuré par les OIB avec certes une information nécessaire à l'endroit des autorités dans le but d'éviter les ingérences de certains leaders communaux ou sociaux.

5.4.4.3 Expériences de warrantage

Le warrantage est une pratique commerciale (avec la participation d'opérateurs financiers, tels que les Banques ou les Mutuelles) qui consiste à acheter les productions d'agriculteurs (mil ou sorgho pour Mayahi ou poivron pour N'Guigmi) au prix du marché lors des récoltes, à les entreposer en lieu sûr et de les vendre lorsque le marché est plus favorable et les prix à la hausse, notamment en période de soudure. Cette pratique évite aux paysans de brader leurs cultures lors des récoltes et leur permet de disposer de liquidités appréciables lorsque des besoins importants se font sentir : acquisition d'intrants agricoles, récupération de vivres pour la sécurité alimentaire ou à l'amélioration des conditions de vie. Plusieurs petites expérimentations ont été conduites à travers le projet PADL-M et la MUTEK, et d'une manière plus indépendante par le biais de la Fédération de l'Union des Agriculteurs de Maradi (FUMAN). Ces expérimentations ont nécessité un engagement financier du FENU de l'ordre de 5,5 millions de Fcfa pour l'année 2000-2001, a concerné 20 groupements et l'implication des CPC/CLD dans la mise à disposition de magasins de stockage. Les financements octroyés étant modestes, ils n'ont pas permis la distribution de prêt qu'à hauteur de 50 % des vivres warrantés.

Les résultats ont vite été probants : un stock, d'une valeur initiale de 17 millions de Fcfa s'est vendu plus de trois fois plus cher en période de soudure (57 800 000 Fcfa). Malheureusement, l'activité a été arrêtée par le programme Micro-Finance du FENU, sous prétexte qu'un projet ne pouvait pas percevoir d'intérêt (2,5%) et a sonné le glas de l'opération, pourtant les intérêts générés auraient pu servir à financer de nouvelles BC.

La création d'une capacité de stockage via la fédération des OIB constitue une opportunité pour les BC volontaires de se lancer dans une activité de warrantage au prorata du stock reconstitué et provisoirement entreposé dans le magasin central ou dans les magasins décentralisés de la structure mutualiste. La grande difficulté sera de trouver des opérateurs financiers intéressés à cette opération et il serait préférable que le projet puisse définir un financement ad hoc à cet usage (sans avoir peur de générer une juste et raisonnable rétribution du capital). L'activité de warrantage demeure une initiative à encourager car elle est adaptée aux besoins et moyens des populations pour renforcer leur sécurité alimentaire.

5.4.5 Analyse des revenus des ménages

Les informations collectées ainsi que les données présentées dans les tableaux 17 et 18 permettent de situer l'impact des projets sur la réduction de la pauvreté. Les enquêtes menées par CARE (2000)⁷² utilisées pour les études de référence au démarrage du projet PADL N'Guigmi ont concerné les territoires inclus dans le département de Diffa, dont notamment les communes actuelles de Toumour et de Bosso.

⁷⁰ Lors d'un forum sur les BC tenu dans le département de Mayahi en novembre 2005.

⁷¹ Mesure traditionnelle d'environ 2,5 kg utilisée pour la vente de céréales au détail. Sur la base de 40 tias/sac de 100 kg, la somme totale prélevée s'élèvera à 1 200 Fcfa.

⁷² Care International Niger, Évaluation de la sécurité des conditions de vie dans le département de Diffa.

Certaines zones enquêtées étaient à production agricole fort appréciable, notamment dans la bordure du lac Tchad et des rives de la Komandougou, présentant des revenus deux fois supérieurs à la moyenne des zones plus au Nord. Une autre particularité de cette enquête a été de considérer différents revenus : apport de l'exode ou parents externes, valeur du cheptel, parcelles cédées pour l'exploitation, paiement en nature, souvent pris en compte dans les revenus non monétaires.

Le seuil de pauvreté en milieu rural au Niger est évalué à 50 000 Fcfa⁷³ par capita et la pauvreté extrême à 35 000 Fcfa. La moyenne du revenu global annuel était de 570 821 Fcfa, prenant en compte un effectif moyen des membres des ménages de 6,13 personnes, soit 93 120 Fcfa par capita. La moyenne des revenus provenant de l'agriculture se situait à environ 44,39%, l'élevage à 29,8% et provenant d'autres sources (AGR, exode..) de l'ordre de 26,6%.

Tableau 17 : Structure du revenu total moyen (département de Diffa, 2000)

Nature du revenu	Moyenne annuelle	Moyenne par capita	% des revenus
Revenu monétaire	383 431	62 550	67,2%
Revenu non monétaire	187 390	30 569	32,8%
Revenu total moyen	570 821	93 120	100%
Statut économique	Moyenne annuelle	Moyenne par capita	Taille des ménages
Extrêmement vulnérable	360 625	58 829	6,13 personnes
Très vulnérable	439 103	83 959	5,23 personnes
Vulnérable	735 185	104 585	7,02 personnes
Moyennement vulnérable	882 855	100 211	8,81 personnes

Le rapport produit suite aux enquêtes de l'Étude de référence (2006) apporte un éclairage quelque peu différent sur la situation des revenus des ménages⁷⁴, comme le démontre le tableau 18.

Tableau 18 : Revenus moyens annuels des ménages dans les zones du PADL

Zone PADL	Année	Nbre de ménages observés	Revenus agricoles globaux	Revenus globaux de l'élevage	Revenus extra-agricoles globaux	Revenu global annuel	Revenu par capita
N'Guigmi	2005	54	95 837,04	105 520,37	118 527,78	321 551,85	49 037,34
	2004	54	79 355,56	87 772,22	94 018,52	260 035,19	35 894,01
	2003	54	81 927,78	86 451,85	91 851,85	260 703,70	35 827,99
	2002	51	76 350,00	60 882,35	73 254,90	206 601,96	24 405,69
	2001	51	71 896,08	75 929,41	69 549,02	229 876,47	26 699,06
	2000	51	79 437,25	49 941,18	110 901,96	240 280,39	30 112,47
	Moyenne 6 ans			80 800,62 (32%)	77 749,56 (31%)	93 017,34 (37%)	251 174,90

⁷³ Le document Profil de la pauvreté au Niger (2004) estime que le revenu moyen nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels se situe à 69 000 Fcfa, soit environ 1\$US/jour. L'incidence de pauvreté est plus élevée en milieu semi-nomade qu'en milieu rural sédentaire, mais avec des différences significatives entre ménages.

⁷⁴ La dimension du ménage dépend du statut socio-économique du chef de ménage, le ménage est vulnérable s'il est de petite dimension (6 personnes pour un ménage classé C et 12 pour un ménage classé A). La vulnérabilité dépend aussi des caractéristiques religieuses, culturelles et ethniques des zones. La pratique de la polygamie est courante dans les ménages Haoussa et les communautés Peuls mais la monogamie prédomine chez les nomades Touareg.

Zone PADL	Année	Nbre de ménages observés	Revenus agricoles globaux	Revenus globaux de l'élevage	Revenus extra-agricoles globaux	Revenu global annuel	Revenu per capita
Mayahi	2005	96	108 263,02	86 763,02	144 240,63	336 652,08	35 979,19
	2004	96	118 907,29	64 463,54	119 969,79	301 840,63	32 402,97
	2003	96	111 084,38	56 947,92	127 287,50	288 069,79	31 161,14
	2002	95	131 431,58	44 055,79	104 484,21	288 397,89	30 868,58
	2001	95	118 365,79	44 047,37	116 826,32	361 239,47	42 125,95
	2000	95	144 248,68	53 152,63	114 826,32	294 845,53	32 215,52
	Moyenne 6 ans			122050,12 (39%)	58238,21 (19%)	121 272,46 (39%)	311 840,86

Comme il est constaté, la différence entre ces données est assez importante compte tenu des méthodologies utilisées. Cela conduit à prendre en toute réserve les données présentées, d'autant plus que la dernière enquête du gouvernement nigérien décrit le département de N'Guigmi comme un des mieux couverts en terme de sécurité alimentaire, compte tenu du nombre élevé d'animaux dans la région mais avec un potentiel monétaire restreint (la vente des animaux s'effectue souvent qu'en dernier recours).

Il n'existe pas de données comparables pour le département de Mayahi permettant de trianguler les données. Une enquête menée par le programme PAC dans quelques grappes des communes les plus défavorisées de Mayahi présente les données suivantes (tableau 19). Les revenus proviennent majoritairement de l'agriculture, suivi de l'élevage et du commerce, mais fait important, la vente de main d'œuvre locale assure une partie non négligeable des revenus des villages, variant entre 3 et 8%.

Tableau 19 : Revenu brut des ménages de quelques grappes villageoises à Mayahi

Communes	Revenu global annuel	Contribution de la femme
Grappes	Revenu	En %
Maireyrey	397 000 Fcfa	31%
Tchaké (Dan Baou)	335 000 Fcfa	17%
Attantané	242 000 Fcfa	28%
Guidan Amoumoune	157 000 Fcfa	19%

Les données recueillies par cette enquête (PAC) permettent de constater que les résultats de l'activité agricole sont moyens et suffisants dans l'ensemble (61%) pour assurer la sécurité des ménages. Ces derniers arrivent à se sortir de situations difficiles par la vente de bétail dans plus de 80% des cas. De ces échantillons, ce sont les ménages du groupe d'Attantané qui sont le plus à l'abri de l'insécurité alimentaire avec des résultats moyens de 72% sur les trois dernières campagnes hivernales. Par contre, les ménages de Guidan Amoumoune enregistrent des résultats insuffisants dans 46% des cas et sont contraints de vendre du bétail (90% des cas), de faire l'exode, du travail salarié ou le commerce pour survivre. Quant aux grappes de Maireyrey, ils enregistrent des résultats de moyen à satisfaisant de l'ordre de 61% auxquels sont associés la vente de bétail (91% des cas), l'exode (65% des cas) et les AGR (13% des cas) pour répondre aux stratégies de survie. À Dan Baou, les résultats agricoles sont moyens à satisfaisants dans 54% des cas avec des stratégies analogues de survie (vente de bétail, exode, AGR).

Malgré l'existence de disparités inter et intra communale, les revenus des ménages semblent suivre une courbe ascendante depuis les années 2000 avec des différences, sur la base des six dernières années évaluées, d'environ 42 000Fcfa pour Mayahi et de plus ou moins 80 000Fcfa pour N'Guigmi.

5.5 DURABILITE DES RESULTATS ET REPRODUCTIBILITE

5.5.1 Niveau de pérennité des acquis

Les acquis des PADL sont bien réels et effectifs dans le domaine de la communalisation et de la gestion publique (planification, programmation budgétaire, exécution et suivi de micro réalisations) et dans l'implication des femmes et des groupes démunis. La période pré communale a permis d'initier toute une dynamique de réflexion au niveau des villages et des communes orientée vers la concrétisation d'actions pour assurer un meilleur développement, équitable et durable. Cette dynamique s'est concrétisée autour d'un ensemble d'investissements importants en infrastructures facilitant d'autant l'accès aux services de base pour un nombre important de personnes. Ces avantages sont quelque peu compromis par les changements survenus dans la composition des nouveaux conseils communaux où peu d'anciens CPC et de femmes ont été élus, laissant planer des déperditions quant aux capacités et compétences en présence.

Les réalisations en matière de développement communal ont été observées et suivies par un grand nombre de partenaires au développement et en partie repris dans le cadre des stratégies d'intervention axés sur le développement local et communal (PAC, PADDEL-DIFFA, PACURD, SNV, etc.). L'institutionnalisation et la pérennisation des acquis dépendra largement des modalités pratiques de la décentralisation promues et favorisées par le gouvernement du Niger, notamment dans la qualité des transferts des compétences et des ressources s'y afférant, de la performance des structures d'appui conseil.

Les mécanismes instaurés pour assurer un entretien approprié autour des infrastructures (mise en place et formation de comités de gestion) permettent d'assurer minimalement un certain contrôle pour la durabilité des investissements. Le problème le plus crucial est de pouvoir dégager un fonds pérenne, dans le cadre de la programmation budgétaire des communes, pour pallier aux détériorations du temps. Un appui aux comités de gestion devra aussi être effectif et constant ainsi qu'un travail de conscientisation auprès des nouveaux conseils communaux.

L'application de ce même principe de reproductibilité pour appuyer les populations dans des améliorations susceptibles de contribuer à l'amélioration de leur capacité productive est par contre beaucoup moins pertinente et pérenne. Les actions sont demeurées assez timides dans l'ensemble et n'ont pas véritablement eu assez de retombées sur une masse critique d'exploitants et d'exploitantes. La plupart des systèmes productifs et des pratiques culturelles de la zone sont en crise du fait d'une inadaptation de plus en plus évidente aux pressions environnementales, agro-pastorales et démographiques du milieu. Les populations, animées par des préoccupations orientées souvent vers la survie, n'ont pas toujours une vision claire de la manière de sortir des pratiques ambivalentes qu'ils utilisent, tout en étant bien conscients qu'elles ne sont pas des plus satisfaisantes.

5.6 FACTEURS DETERMINANT LA REUSSITE DES PROJETS

5.6.1 Facteurs externes

Les nombreux partenariats établis avec d'autres intervenants aux missions similaires ou complémentaires (PAC, UNICEF, PAM, FAO) ont créé un climat d'émulation et de synergie renforçant la mise en oeuvre des actions des PADL. Les liens étroits tissés avec le HCRAD/MID, les échanges et rencontres effectués, ont motivé les équipes terrain et les acteurs locaux à consacrer les énergies nécessaires pour la réussite de cette pré communalisation. Les communes, notamment celles de Mayahi, ont bien senti le poids de leurs responsabilités en matière d'acquisition de connaissances et de compétences pour assurer une bonne maîtrise d'ouvrage. « Nous sommes connus au niveau national et même international, on nous regarde, nous ne devons pas décevoir » (maire de la commune urbaine de Mayahi).

La présence des agents des structures d'appui conseil, notamment les STD, dans la phase de pré communalisation a été un atout indéniable. Impliqués dans divers programmes, ils ont été à même d'offrir une bonne collaboration pour la réussite des actions de renforcement des capacités. Toutefois, la mutation de ces cadres administratifs formés, notamment à l'arrivée des nouveaux conseils élus, n'a pas permis de garder le même esprit de collaboration. Les nouveaux venus, peu imbus des objectifs et des acquis des PADL, mis à l'écart par le faible taux des investissements communaux, pris dans la tourmente des dissensions politiques, ont pris peu conscience de l'importance de leur apport en décentralisation. Ils se sont sentis davantage en compétition avec les ONG de sous-traitance qu'en complémentarité.

Le schéma prévu par l'État nigérien pour appuyer l'opérationnalisation des communes, suite à leur démarrage, ne s'est pas encore complètement concrétisé. Des avants projets de loi n'ont pu être menés à terme dont notamment des dispositions pour accroître le dialogue entre les diverses structures impliquées, (populations, groupes sociaux, élus, structures administratives), dans la concrétisation des plans de développement communaux, les services d'appui conseil et la budgétisation. Il en est de même dans la circulation des informations entre les instances administratrices départementales/régionales et les responsables ministériels selon de nouveaux schémas de contrôle de légalité à posteriori et l'exercice du contrôle de la Cour des Comptes pour la vérification (audit) du fonctionnement des communes.

D'autres facteurs viennent amoindrir les effets des PADL. Les divergences dans certaines modalités d'intervention entre programmes de développement contribuent à instaurer un climat de méfiance accentuant les contradictions d'une décentralisation qui vient à peine de prendre son envol. À titre d'exemple, certains partenaires au développement ou missions étatiques continuent à contourner l'aval des communes pour des actions dans le champ de leur territoire. D'autres s'engagent dans la surenchère des « perdiems » pour les programmes de formation ou d'accompagnement des élus et des services techniques faussant la motivation intrinsèque des principaux intéressés.

5.6.2 Facteurs liés à la mise en œuvre des projets

Plusieurs facteurs ont contribué à l'atteinte des résultats des PADL :

- La qualité de l'approche de démocratisation à la base et l'implication des acteurs quels que soient leur appartenance ethnique, leur niveau de marginalité.
- Le choix des intervenants au sein des équipes et des responsables ONG au démarrage des actions qui ont toujours gardé en tête leur rôle d'appui conseil et non de « meneur ».
- La responsabilisation des communes dans le choix et l'opérationnalisation des investissements.
- Les mécanismes d'auto évaluation, de suivi contrôle dans le but de mettre en pratique la transparence, la circulation des informations et l'imputabilité.
- L'implication positive des détenteurs du pouvoir traditionnel, malgré les divergences d'intérêt, les réticences et les incompréhensions.
- L'accent mis sur la nécessaire alphabétisation des acteurs concernés, des femmes et des élus.

D'autres facteurs toutefois ont présenté des freins à une meilleure atteinte des objectifs.

Depuis 2004, suite à une certaine rupture dans l'approvisionnement des fonds FENU, les PADL fonctionnent « au ralenti » et les effets se font sentir sur les performances des équipes en place, leur dynamisme. La qualité et la régularité des suivis et de l'encadrement des comités de gestion, des responsables de micro projets ne sont plus autant priorisés. Les modifications apportées au cadre logique n'ont pas conduit à un nouvel appui du siège pour mieux adapter la collecte d'informations et la mobilisation des actions pour l'atteinte des objectifs. En plus, l'obligation de produire divers rapports selon les exigences de chacun (PADL, PCLCP, CPAP) exige un travail souvent très considérable.

Le MIS demeure véritablement un outil de suivi-évaluation (S/E) pour la décentralisation fortement apprécié pour évaluer la performance des communes et effectuer le suivi des réalisations. Des intérêts ont été manifestés de la part d'autres institutions ou projets (notamment le PCLCP) pour élargir la portée de cet outil mais sans résultat. Malgré la présence des indicateurs pour mesurer l'atteinte de certains résultats, la base de données du MIS n'a jamais été suffisamment exploitée pour transcrire la vulnérabilité des populations (leur localisation, l'évolution de leurs revenus, etc.), la portée des investissements réalisés (infrastructures ou AGR) tout comme les budgets communaux ne figurent pas non plus comme indicateurs de la capacité de recouvrement des communes. Il est de plus peu exploité avec les services déconcentrés et les entités publiques locales. Les responsables de S/E des deux projets sont de nouvelles ressources. Entrés en fonction depuis à peine plus d'un an, ils n'ont pas reçu de formation suffisante pour maîtriser adéquatement le logiciel de gestion de l'information. Beaucoup de temps a été consacré à effectuer les corrections sur les données mal enregistrées, notamment à N'Guigmi où la recrue multiplie les efforts pour parvenir à répondre aux nombreuses attentes. Il est la seule ressource à maîtriser le logiciel, tandis qu'à Mayahi, le coordonnateur actuel était antérieurement le responsable du suivi évaluation.

5.7 POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DU FENU ET DE SES PARTENAIRES

5.7.1 Efforts du FENU

Les projets du FENU font partie d'une nouvelle génération de projets qui ont mis de l'avant la décentralisation comme stratégie et modalités d'intervention en milieu rural afin d'atteindre à une réduction de la pauvreté, à la promotion d'une bonne gouvernance locale et à la promotion d'un développement socio-économique durable. Engagés sur les acquis et leçons des projets précédents, ils se sont inscrits dans le prolongement des objectifs de la SRP et des ODM.

Le FENU s'est ainsi positionné comme précurseur de la décentralisation et de la communalisation en milieu rural, cinq années avant le démarrage effectif des communes. Il a influencé d'autres partenaires au développement dans la formulation de leurs programmes d'intervention en développement local (PACURD, PCLCP à Zinder, Téra et Tillabéry, PADEL-DIFFA), et inspiré les instances ministérielles dans leur réflexion entourant la mise en place de politiques et d'élaboration de projets de lois entourant la décentralisation et le transfert éventuel des compétences au sein des futures communes rurales.

Les échanges ont été multiples avec d'autres intervenants et ONG venant non seulement du Niger mais aussi de pays voisins : Bénin, Burkina, Mali, Nigeria. Des partenariats financiers ont aussi été actualisés :

- DDC en appui au financement d'infrastructures collectives et d'activités de gestion des ressources naturelles ;
- PAC pour le financement d'actions issues des Plans de Développement Communaux ;
- CARE en santé, appui à la reconstitution des cheptels, des BC ;
- Union Européenne, à travers le Programme d'Appui aux Pastoraux ;
- DANIDA pour le renforcement des capacités des organisations locales et la promotion des groupements féminins,
- HKI (ONG américaine) en santé et apports nutritionnels ;
- PAM pour l'approvisionnement des BC et les actions Food for Work ;
- Coopération décentralisée de la Flandre Orientale au niveau de l'éducation ;
- ICRISAT dans le cadre de la vulgarisation de variétés de semences hâtives ;
- Intrants FAO dans la promotion du warrantage, la formation des producteurs et la multiplication des semences, engrais et matériels agricoles modernes ;

- KFW-GTZ, Programme hydraulique villageoise à Maradi (fonçage de puits, comités de gestion des points d'eau) ;
- PAFN-BAD dans le cadre du Projet Aménagement des Forêts Naturelles concernant des actions de restauration de l'environnement ;
- UNICEF dans la sensibilisation sur la scolarisation des filles et la nutrition des mères et des enfants ;
- ONG Eau Vive et l'Association Brigade Hydraulique de Mayahi pour le fonçage de puits ;
- Projet Construction Sans Bois dans la formation technique et la sensibilisation en vue de la réduction de l'utilisation des ligneux pour des substituts au bois d'œuvre.

5.7.2 Efforts du PNUD

Pour le PNUD, la notion de gouvernance demeure un axe transversal de sa politique d'intervention, notamment dans le respect des ODM. Le nouveau cadre de coopération Niger-PNUD (CPAP 2004-07) couvre trois domaines de coopération dont chacun fait l'objet d'un programme annuel d'activités. Ces trois domaines sont :

- Renforcement de la sécurité alimentaire basée sur une gestion durable des ressources naturelles, en partenariat avec le FENU-FBS et le PAM, et avec l'UNICEF, la FAO, DDC et la Coopération danoise autour d'activités d'augmentation et de diversification des productions agro-pastorales ;
- Renforcement de l'accès et de la qualité des services sociaux de base en partenariat avec le FENU-FBS, le PAC/BM pour les infrastructures, l'UNICEF et L'UNFPA autour des activités de prévention du Sida.
- Renforcement de la gouvernance et appui au développement local en partenariat avec le FENU-FBS et PAC/BM en synergie avec le projet TTF PNUD (appui à la formation des élus locaux), le HCME autour d'activités relatives à la gouvernance locale et l'UNFPA autour d'activités de promotion du genre.

Chaque axe reçoit l'appui des ONG et des Services Techniques de l'État dans la maîtrise d'ouvrage et par des actions d'appui conseil et de renforcement des capacités. Ce programme s'associe aux effets graduels du PCLCP des projets PADL de N'Guigmi, de Mayahi, de Zinder (Gouré, Nord Miriah et Tanout) et de Tillabéry (Téra Nord). De plus, le PNUD avec le soutien financier de l'USAID via le Projet de Renforcement des Élus locaux et de la Sensibilisation des Populations en matière de Décentralisation, met à la disposition de l'ensemble des collectivités, une équipe de 20 animateurs/formateurs VNU.

Dans une optique de continuité, le PNUD souhaite un nouveau partenariat stratégique et opérationnel avec les institutions du système des Nations Unies (SNU), la coopération bilatérale et multilatérale, les ONG et les Services techniques de l'État à titre d'appui à la décentralisation et à la bonne gouvernance avec une finalité de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire. Les nouveaux partenariats doivent éviter les « gymnastiques » régulières auxquelles sont soumises actuellement les équipes de projet pour rédiger selon les désirs de chacun des rapports qui monopolisent infructueusement le travail d'intervention.

5.7.3 Efforts du FBS

Les principales motivations du FBS à appuyer les PADL ont reposé sur une volonté d'assurer une couverture adéquate des besoins alimentaires des ménages, notamment durant la période de soudure, mais aussi de faciliter la disponibilité et l'accessibilité des vivres tout au long de l'année. Le circuit de financement servant à assurer l'utilisation optimale des contributions du FBS fut le Fonds de Développement Communautaire (FDC) centré sur la promotion des activités productives, de gestion des ressources naturelles et des AGR menées par les groupements féminins. Les engagements financiers consentis par le FBS pour atteindre les résultats prévus ont été importants, soit environ 4 545 704 \$ US.

5.8 ANALYSE D'ENGAGEMENT FUTUR

Au vu des différents constats de la mission, il est indéniable qu'un désengagement très prochain des PADL ne permettrait pas de maintenir l'ensemble des acquis de la gouvernance locale et de la gestion décentralisée des ressources au sein des communes appuyées. Les modifications survenues lors de la mise en place officielle des communes (arrivée massive de nouveaux élus), la faiblesse des stratégies pour assurer un suivi et un encadrement adéquat suite à la diminution des effectifs et des budgets des projets militent pour une continuité des efforts tout en exigeant une modification des approches. Des efforts importants sont à mettre en œuvre pour appuyer l'engagement des communes et des organisations paysannes de base dans l'atteinte de résultats réalistes et conformes à leur mission, visant tout particulièrement à réduire la pauvreté, assurer la sécurité alimentaire et promouvoir un développement équitable et durable.

Le retrait du projet ne peut s'effectuer que de manière progressive en veillant à renforcer les capacités des responsables locaux (CdG) et des communes (élus des CC) en terme de mobilisation de ressources humaines et financières, et en habilitant les services techniques, en appui avec les dispositions mises en place par l'État, dans l'impulsion et le suivi des activités de développement durable.

La décentralisation bénéficie incontestablement d'une attention particulière de la part des partenaires au développement : Union Européenne en matière d'appui institutionnel au niveau national et de mobilisation sociale/communication, Banque Mondiale à travers le Programme d'actions communautaires (PAC), le PNUD dans le cadre des programmes PCLCP, CCAD, les agences onusiennes (PAM, UNICEF, FAO) et les coopérations bilatérales (danoise, italienne, suisse, néerlandaise, allemande, etc.). Face à la situation qui prévaut au sein des communes et faute d'assurance sur la volonté affirmée de l'État de poursuivre sur les avancées de la décentralisation à partir d'une politique d'application clairement affirmée, ces interventions conservent une attitude de prudence, centrée sur des visions surtout de court terme. En conséquence, les approches sont parcellaires, diffuses et ne couvrent pas équitablement et de façon synergique le territoire nigérien.

Dans le cadre de la poursuite ou de l'élaboration d'un nouveau programme d'appui au développement communal, certains paramètres ou orientations nationales et locales mériteraient d'être mieux considérés pour ancrer davantage la décentralisation et le développement durable dans les dynamiques internes et externes.

Sur le plan national :

- Instauration d'une collaboration effective inter ministérielle entre les principaux ministères concernés par la décentralisation : MEF, MID, MAT/DC et autres directions sectorielles. Le but poursuivi est d'offrir les meilleures conditions possibles pour accroître l'autonomie administrative et financière des communes qui constitue le principe fondateur de la décentralisation.
- Établissement d'un ancrage supra ministériel qui devient le point focal (style HCRAD ou HCME) pour toutes questions touchant aux collectivités locales modifiant la tradition qui veut que les questions de décentralisation soient confiées à des ministères davantage voués à la sécurité ou à l'économie qu'aux actions de développement du pouvoir local.
- Précision des modalités pratiques de transfert de compétences aux collectivités et la définition/application d'un dispositif pérenne de financement en appui aux efforts d'investissement des communes, selon des critères conditionnels dûment approuvés de bonne gouvernance.
- Adoption de textes actualisés sur la déconcentration et la formation/sensibilisation des principaux acteurs afin d'instaurer une administration locale de proximité performante, axée sur des actions

d'accompagnement et non plus sur un principe hiérarchique du commandement. La déconcentration administrative doit aller de pair avec la décentralisation.

- Engagement pluriannuel conséquent des bailleurs de fonds prônant la recherche d'une collaboration synergique avec les expériences/expertises d'autres intervenants de la décentralisation et du développement local. Revitalisation de l'organe CCD.
- Analyse des divers programmes de formation en cours afin d'harmoniser les approches et parvenir à l'adoption d'un curriculum de formation de base pour l'ensemble des élus et instances administratives avec des mécanismes et des ressources pérennes de diffusion de ces programmes de formation, comme l'avait amorcé le HCRAD.
- Adaptation des procédures et des normes d'engagement du personnel communal (secrétaires généraux, comptables, receveurs) correspondant aux réalités financières des communes rurales.
- Prévoir graduellement l'extension des appuis des PADL à d'autres communes environnantes en privilégiant l'émulation entre pairs.

Sur le plan local

La viabilité des communes repose sur la promotion d'une culture de la gestion publique, de la citoyenneté en tant qu'appartenance responsable à une collectivité donnée. Elle exige la mise en place de mécanismes de collaboration et une prise de conscience des rôles et responsabilités de tous les acteurs en présence (État, services déconcentrés, collectivités, acteurs du secteur privé et de la société civile). Les éléments à considérer se regroupent autour des considérations suivantes :

- Établissement d'un cadre logique et d'indicateurs facilement vérifiables et appropriés à l'approche du nouveau projet ou programme à venir, basé sur une situation de référence clairement établie en début d'intervention et pouvant être suivie à l'intérieur des outils informatiques performants comme le MIS.
- Identification et localisation des groupes vulnérables afin d'alimenter adéquatement les résultats recherchés sur la situation des femmes et des groupes vulnérables, population principalement visée par les actions du projet.
- Rétablissement d'outils pratiques évaluant la performance des communes et permettant l'application de mesures correctives ou de pénalités afin de contrer les malversations et l'impunité.
- Meilleure répartition et concentration des investissements FAL sur les aspects les plus porteurs de développement économique et de sécurité alimentaire, limitant toutes activités de saupoudrage n'impliquant pas une masse critique suffisante et des mesures de reproductibilité assurée.
- Meilleure distinction des acteurs et articulation des appuis entre les finalités du développement économique local (en faveur de membres d'organisations paysannes ou de petits opérateurs économiques) et celles de la mise en place des services socio-économiques de nature collective (de responsabilité des élus communaux).
- Appui plus important accordé aux organisations communautaires (type OP, OIB) dans la gestion des actions portant sur la sécurité alimentaire et la production agro-pastorale, laissant aux responsables communaux un rôle davantage stratégique d'impulsion et de supervision.
- Emphase mise sur la mobilisation des ressources financières internes via les activités structurantes du milieu (marchés, parcs à bétail..) et l'appui aux filières porteuses de plus value pour leurs zones. Il importe de planifier les prochaines actions sur les potentialités réelles très importantes des zones concernées et non plus seulement autour des multiples contraintes des systèmes productifs.
- Appui à la multiplication des services de la micro finance visant à encourager les initiatives économiques de groupes restreints et démunis, souvent pénalisés par les programmes existants des projets et programmes qui se concentrent autour de la réalisation d'investissements à caractère social et collectif.

Plus spécifiquement, la mission préconise de mettre l'accent sur quelques pistes qui permettent de valoriser les acquis et de travailler sur les dysfonctionnements relevés.

En matière d'autonomie communale

L'autonomie administrative et financière des communes doit être la finalité de la décentralisation, mais dans l'état actuel, elle est difficilement atteignable au regard des nombreuses contraintes que rencontrent les conseillers communaux dans l'exercice de leurs mandats. Les solutions aux problèmes rencontrés dépendent tout aussi bien des politiques et ouvertures des entités de tutelle que des partenaires au développement dans leurs appuis au développement communal.

Autonomie administrative

- Appuyer les communes à acquérir et former leur personnel (secrétaires, collecteurs, receveurs).
- Appuyer les regroupements communaux (CIC-AMN) afin qu'elles jouent un meilleur rôle d'interface entre leurs populations et les dirigeants politiques (lobbying pour l'amélioration de la décentralisation-déconcentration, le transfert des contributions nationales telles que prescrit dans les lois).
- Promouvoir la mise en place d'une structure commune (lieu commun) de formation continue et pérenne (au niveau régional) pour répondre aux demandes de conseillers communaux (maires) et des agents de services techniques désireux de parfaire leurs connaissances, pour éviter d'être dépendant de programmes aléatoires sans suivi.
- Appuyer la mise en place de moyens logistiques et de communication pour permettre aux communes d'exercer un suivi de qualité.
- Appuyer la réalisation de voyages-études avec d'autres communes du Niger ou de la sous-région pour des échanges d'expérience et soutenir l'émulation et la performance.

Autonomie financière

- Renforcer la sensibilisation des populations au civisme fiscal et établir des mécanismes pour contrer les manquements à l'éthique citoyenne.
- Mettre l'accent sur la valorisation des meilleures potentialités économiques et fiscales des communes pour donner l'envol au développement socio-économique de plus grande portée et assurant de meilleurs services aux populations de base (marchés, parcs à vaccination, BI..).
- Appuyer la mise en place d'un outil comme le SAFIC, outil de convergence et de transparence qui favorise le dialogue entre les élus et les citoyens, les élus et les représentants de la tutelle administrative et les services déconcentrés du Trésor et des Impôts. Il permet une mise en commun objective des préoccupations des collectivités sur leur avenir financier.
- Poursuivre et améliorer le travail de synergie pour assurer une meilleure mobilisation et coordination des fonds externes tant au niveau local, que régional et national.
- Comptabiliser les apports des différents bailleurs ou projets dans le budget communal pour donner un portrait plus fidèle des investissements sur fonds propres et sur fonds extérieurs et permettre une visibilité et une gestion rapprochée de ces fonds (compte bancaire, comptes du Trésor).
- Appuyer le maintien et/ou le recours aux structures CLD, et militer afin qu'elles soient reconnues par les nouveaux décrets de la décentralisation comme premier lieu et lien de mobilisation et de gestion démocratique.

En matière de sécurité alimentaire

Une situation de référence initiale doit permettre l'identification Les banques céréalières constituent un excellent moyen d'assurer la sécurité alimentaire mais nécessitent un véritable travail d'encadrement. Les

lourdeurs et difficultés de reconstitution des stocks peuvent être amoindries par la création d'une centrale d'achat par la Fédération des OIB, ce qui permettrait d'avoir les prix d'achat les plus avantageux au service des populations les plus fragiles économiquement et d'envisager concomitamment des activités de warrantage à ce niveau, notamment à Mayahi.

La filière d'accroissement des productions vivrières à N'Guigmi doit pour sa part investir dans les zones de décrue du lac Tchad et le long de la rivière de Koumadougou de manière à valoriser d'importantes possibilités de production dans les cuvettes. L'avantage de ces productions est qu'elles arrivent à maturité lors de périodes cruciales (fin mai et août/septembre), ce qui permet de briser la spéculation sur les vivres au niveau des marchés. Comme certaines zones du nord de N'Guigmi sont peu favorables à l'agriculture, il est important de procurer aux femmes, responsables de l'alimentation des familles, des moyens pour mener des activités rémunératrices. L'expérience des crédits de l'ÉTG, au profit des femmes plus démunies, a été significative et doit être poursuivie en identifiant les créneaux porteurs (transformation alimentaire, boutiques d'intrants..).

La filière élevage est très importante mais elle doit être redynamisée et sortir de l'enclave « contemplative et numéraire » pour en faire un élevage plus performant au service des populations et de la sécurité alimentaire. Les expériences menées par quelques personnes de la zone démontrent bien la rentabilité de l'activité. Les éleveurs, souvent mobilisés par des activités de transhumance, ne peuvent souvent bénéficier d'informations pertinentes et d'un encadrement suffisant pour un meilleur accès aux intrants (nourriture, vaccination, ventes groupées). Concernant l'élevage camélien, des opportunités de développement de l'écotourisme pourraient être davantage valorisées.

Une réflexion est nécessaire aussi sur les conséquences d'une trop grande présence du cheptel animale qui inévitablement crée des pressions sur l'environnement et engendre des conflits dans les zones agricoles. L'utilisation des gousses de Prosopis, la production de bourgou (plante aquatique fourragère très productive) comme compléments nutritionnels pour les bêtes sont des éléments à promouvoir. En parallèle, la présence des déjections animales est peu valorisée comme utilisation d'engrais pour les productions agricoles à N'Guigmi, comparativement à Mayahi où cela est devenu un produit recherché (activité lucrative grâce à l'approvisionnement facilité par le transport en charrette). Les démonstrations de rentabilité grâce à l'utilisation des engrais organiques, tel qu'observé à Mayahi, doivent aussi être répercutées à N'Guigmi.

De telles actions nécessitent toutefois une répartition différente et plus équitable des fonds d'appui au développement local. Dépendamment des préoccupations qui ressortent des priorités communales et du désir d'œuvrer vers des stratégies de production à portée plus synergique, les répartitions pourraient être équitables à N'Guigmi (50% FC et 50% FDC) et à Mayahi, les investissements devraient aller prioritairement aux actions de production et de gestion des ressources naturelles (40% FC et 60% FDC).

6. LEÇONS

Au niveau des projets

- Le processus participatif de planification est un véritable exercice d'apprentissage de la démocratie. Il apporte une modification des comportements des populations en développant une « culture démocratique de prise de décision » et une « culture de gestion transparente des affaires publiques ».
- Le maintien de structures intra-communales (CVD-CLD) est nécessaire et utile pour assurer une participation/implication massive des populations au processus de maîtrise d'ouvrage, faciliter l'imputabilité et la circulation des informations.

- La valorisation des compétences locales (CPC, leaders sociaux, agents des services techniques, GIE/ONG) et leur utilisation comme relais dans les formations, les activités de suivi et de contrôle, favorisent l'auto prise en charge locale et améliore les possibilités de reproductibilité et de pérennité.
- La mise en application de principes de bonne gouvernance, de pratiques modernes de cultures agricoles et pastorales, requiert de l'engagement, des compétences aguerries et une grande rigueur car les changements souhaités nécessitent la mise en place de mécanismes et processus d'encadrement réguliers. À ce titre, il importe d'évaluer préalablement les capacités de formation, de suivi et d'encadrement des ressources disponibles, les sommes qu'il faudra réserver, avant de s'engager dans des initiatives ou actions qui ne disposeront pas du suivi nécessaire pour prendre véritablement leur envol et être pérennes.
- La recherche d'une valorisation de la présence des femmes dans le développement communal, d'une meilleure prise en compte de leurs besoins (qui inclut aussi ceux des enfants), implique de travailler, de façon concomitante, sur la modification de pratiques et de comportements qui nuisent au développement socio-économique des femmes.
- La recherche de complémentarités et la présence d'actions synergiques avec d'autres partenaires permettent de mieux couvrir les importants besoins exprimés par les populations, de s'attaquer à des problématiques interdépendantes (filières) et auxquelles les communes sont durement confrontées.
- La responsabilité de la réalisation et du suivi des investissements doit être confiée à ceux et celles qui sont le plus à même d'exploiter et d'entretenir correctement les biens ou services offerts. La possibilité de choisir les meilleurs acteurs et modalités d'application permet cette flexibilité d'adaptation aux situations diverses, aux contraintes locales et aux leçons tirées des expériences menées. Par exemple, l'échec du suivi de BC/BI, de certaines activités productives (charrettes, exhaure) uniquement par les conseils communaux (CS) est probant car cela ne s'est pas toujours avéré la meilleure option.
- L'association de tous les acteurs communaux à la définition des groupes vulnérables, du niveau de stock le plus approprié pour assurer une véritable sécurité alimentaire et un mode de fonctionnement ouvert et transparent constitue un préalable pour la viabilité et la pérennité des BC.
- La présence des commissions foncières et la qualité des prestations offertes ont joué un rôle important dans la diminution des conflits en offrant une sécurité légale aux nombreuses transactions foncières.

Au niveau du FENU

- La contribution et le transfert financiers prévus pour appuyer le développement communal doivent être basés sur des méthodes transparentes de gestion, des approvisionnements réguliers et assujettis à des critères de performance des communes.
- L'accompagnement et le suivi régulier des équipes de projet par les concepteurs et responsables d'appui technique assurent une meilleure harmonisation des actions d'appui institutionnel, augmente la crédibilité de ces équipes auprès des autorités ministérielles, régionales et départementales.
- L'appui aux populations les plus démunies dans leurs efforts pour améliorer leurs conditions de vie passe par une meilleure accessibilité aux services de la micro finance, d'où la nécessité de promouvoir et d'encourager la mise en place de telles institutions dans le milieu.
- Des expériences réussies de mise en application « micro » d'expériences de décentralisation peuvent avoir des effets non négligeables sur l'évolution des politiques au niveau « macro ». Ces expériences doivent faire l'objet d'échanges réguliers, de visites ministérielles, de plaidoyers provenant de la base.
- La poursuite des co-financements (partenariat entre bailleurs de fonds) est souhaitable dans le futur à condition que le montage et l'exécution du projet (conception, orientation des actions et répartition des financements, suivi évaluation) soient clairement définis autour d'une démarche de compréhension commune des problématiques et enjeux. Les attentes et les rôles des uns et des autres doivent s'inscrire dans les actions à mener et la finalité à atteindre.

7. RECOMMANDATIONS

Les recommandations préconisées concernent principalement les interventions devant compléter la première phase des PADL, elles ont donc une portée à plus court terme.

7.1 EN MATIERE DE GOUVERNANCE LOCALE

En direction des équipes de projet

- Û Valoriser les expertises locales et les appuyer techniquement pour l'accomplissement de mandats pouvant leur être confiés, notamment en formation/appui conseil, et encourager graduellement leur prise en charge par les communes elles-mêmes, tel qu'amorcé à N'Guigmi.
- Û Encourager la production de documents qui serviront de supports pédagogiques post alphabétisation.
- Û Assurer, dans un avenir immédiat, un suivi plus étroit et rigoureux des comités de gestion et voir au renforcement ou aux changements de ces derniers en cas d'inaptitude dans la gestion des investissements et activités mises en œuvre.
- Û Appuyer la formation (renforcement des capacités) à partir d'une analyse approfondie des contraintes qui affectent les communes, et non uniquement sur une offre exhaustive de thèmes de formation, et veiller à la sélection de formateurs/encadreurs aguerris aux enjeux de la décentralisation et à la mise en place de solutions pratiques face aux goulots rencontrés.
- Û Inciter les ONG de sous-traitance à entamer des mécanismes pertinents de transfert de compétences aux communes tout en assurant une bonne complémentarité avec les services techniques.
- Û Appuyer la réflexion et l'action autour de l'assainissement de la chaîne de recouvrement afin de contrer les abus et rétablir la crédibilité des populations envers la décentralisation et les instances représentatives.

En direction du PNUD/FENU

- Û Respecter les ententes budgétaires et éviter les délais d'approvisionnement de fonds afin de ne pas nuire à la crédibilité des processus de programmation, aux relations entre communes et entrepreneurs, entre communes et populations.
- Û Favoriser graduellement le transfert des aides financières au sein des comptabilités communales en assurant un audit régulier sur les transactions effectuées.
- Û Appuyer le professionnalisme et la pérennité des services de micro-crédit initiés dans les zones des deux projets car ils sont une courroie indispensable pour soutenir les activités génératrices de revenu (notamment les groupements féminins) favorisant ainsi leur autonomie de gestion, comme le démontre l'expérience de l'ETG à N'Guigmi.

En direction du Gouvernement

- Û Appuyer les communes à disposer de personnel approprié et favoriser leur professionnalisation afin que les agents responsables détiennent les capacités techniques et l'attitude professionnelle pour bien remplir leurs tâches auprès des communes.
- Û Favoriser la réalisation des inspections de la Cour des Comptes et déconcentrer la carte judiciaire par la concrétisation des tribunaux administratifs régionaux afin de sortir de la situation de vide juridique et institutionnel actuel en matière de contrôle de légalité.
- Û Entamer la réflexion sur le transfert possible de fonds de péréquation ou de toutes autres types d'aide afin d'encourager les communes à mieux assumer les responsabilités confiées évitant d'entraîner une dégradation des services sociaux de base (éducation, santé, hydraulique..).

- Û Renforcer le travail de synergie entre bailleurs et programmes de développement afin de favoriser une meilleure convergence des actions et le renforcement des complémentarités.
- Û Amorcer la réflexion sur la mise en place de structures pérennes de formation au niveau régional ou départemental pour répondre aux demandes des conseillers communaux et des agents de services techniques désireux de parfaire leurs connaissances. Un curriculum de formation de base pourrait y être dispensé ainsi que des formations plus spécialisées.

7.2 EN MATIERE DE PRISE EN COMPTE DES FEMMES ET DES GROUPES VULNERABLES

En direction des équipes de projet

- Û Exercer un suivi plus étroit des AGR ciblant les femmes afin de déceler rapidement les irrégularités et y remédier, notamment s'assurer que les actions liées à l'allègement des tâches des femmes (moyens d'exhaure, charrettes, moulins) ne soient pas récupérées par des membres influents ou d'individus plus fortunés.
- Û Veiller à l'implication des femmes dans toutes les sphères de prises de décision communautaires (c'est par leur présence massive au sein des structures de décision que les femmes peuvent amorcer des changements en ce qui concerne le développement humain durable : santé, éducation et planification familiale).
- Û Appuyer à la mobilisation de l'épargne des femmes et des groupes vulnérables à travers les caisses d'épargne et les mutuelles de crédit.
- Û Revoir les délais et les périodicités de remboursement des crédits car ils exposent les débitrices à être à la merci des spéculateurs.
- Û S'assurer que les conditions d'accès aux ressources du projet soient respectées (ex. distribution des chèvres rousses aux autres bénéficiaires).
- Û Informer les groupements de la valeur réelle des biens et infrastructures mis à leur disposition et prévoir une assemblée générale (ou autre courroie d'information) au niveau villageois pour que tous connaissent l'appartenance des biens installés dans les villages évitant ainsi les récupérations indues.

En direction du PNUD/FENU :

- Û S'assurer de la présence, au sein des équipes de projet, de ressources féminines dûment préparées pour intervenir auprès des groupements féminins de base qui sont parmi les groupes les plus vulnérables.
- Û Revoir les modalités de la contribution (apport personnel) qui ne garantit pas forcément l'accès et le contrôle des biens productifs aux populations vulnérables.

En direction du Gouvernement

- Û Inciter les autorités régionales (communes, préfectures) à prendre les dispositions nécessaires afin que les organisations féminines dépossédées de leurs biens (charrettes, moulins) rentrent dans leurs droits.

7.3 EN MATIERE D'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET LA GESTION DES RESSOURCES

En direction des équipes des projets

- Û Encourager les conseillers communaux à poursuivre la sensibilisation des populations dans tous les secteurs (scolarisation de la jeune fille, IEC, VIH/SIDA, etc.).
- Û Encourager l'alphabétisation des élus communaux et des principaux responsables des organes de gestion (trésorier, secrétaire).
- Û Appuyer les communes en vue du renforcement des capacités financières et matérielles des commissions foncières communales et de la mise en place des commissions foncières de base.

- Û Assister les communes dans la réalisation des activités de communication de proximité.
- Û Dynamiser le dispositif d'appui/conseil constitué des ONG et des services techniques en vue d'établir des rapports de partenariat harmonieux au profit des bénéficiaires des projets.

En direction des partenaires au développement (FENU, PNUD, FBS)

- Û Assurer un financement conséquent pour la récupération et/ou la préservation de l'environnement à N'Guigmi, en tenant compte de la spécificité des différentes zones nomades au nord de Diffa.
- Û Concentrer les appuis sur des actions qui peuvent atteindre une masse critique et avoir un réel impact environnemental, évitant ainsi l'éparpillement des efforts et des ressources.

En direction du Gouvernement du Niger

- Û Mettre en place le personnel et les matériels adéquats dans les CSI et Cases de santé.
- Û Assurer de la présence de services techniques déconcentrés véritablement au service des communes.

7.4 EN MATIERE DE GESTION ET DE PERENNITE DES INFRASTRUCTURES

En direction des équipes de projet

- Û Prévoir les études géotechniques au sein des études techniques pour des infrastructures relativement importantes (siège communal, CSI, maternité, etc.).
- Û Harmoniser la grille de notation des offres des entreprises au niveau de deux antennes.
- Û Insérer le délai contractuel dans la fiche d'infrastructure et informatiser la gestion financière des marchés.
- Û Préciser dans les DAO les épaisseurs des tôles pleines et des persiennes au niveau des menuiseries et prévoir la réception des menuiseries à l'atelier en plus de la réception sur chantier.
- Û Préciser dans le DAO les tâches nécessitant la présence obligatoire du technicien contrôleur.
- Û Prévoir des joints de dilation espacés de 3 mètres pour les dalles en béton exposées aux rayonnements solaires.
- Û Poursuivre le recyclage et la redynamisation des différents comités de gestion des infrastructures.
- Û Prévoir des rapports mensuels et finaux des situations dans le contrat de suivi et de contrôle des travaux.

En direction des conseils communaux

- Û Veiller à classer toutes les pièces constitutives pour la réalisation d'une infrastructure (APS, APD, DAO, rapports de suivi des travaux, les décomptes et attachements, les PV des réunions et de réception, etc.) dans un même classeur.
- Û Instituer un prélèvement de 5 Fcfa par tia (mesure correspondant à 2,5 kg) pour l'entretien du bâtiment abritant la banque céréalière.
- Û Instaurer une caisse commune pour l'entretien de l'ensemble des infrastructures (banque céréalière, puits, écoles) au sein d'un même village.
- Û Lancer des appels d'offres restreints pour les travaux relativement importants.
- Û Assurer les travaux de réparation au niveau des infrastructures inter villageoises (CSI, BC/BI, etc.).
- Û Éviter l'attribution des marchés gré à gré pour des montants dépassant 5 000 000 Fcfa.

7.5 EN MATIERE DE SECURITE ALIMENTAIRE

En direction des équipes de projet

- Ü Etablir une carte de la vulnérabilité alimentaire à partir d'une nomenclature simplifiée des groupes socio productifs les plus fragiles et d'un recensement participatif exhaustif sur tous les sites habités.
- Ü Assurer un suivi annuel de l'évolution de la situation à partir d'une enquête « sentinelle » restreinte mais bien ciblée sur un groupe de ménages représentatifs de la nomenclature.
- Ü Elaborer un schéma d'amélioration des pratiques productives centré sur les opportunités présentes avec des actions intégrées et ciblées vers les groupes ouverts à l'innovation et bénéficiant d'un encadrement de proximité (technique et financier).
- Ü Centrer l'appui à la mise en place de filières : cultures de décrue (lac Tchad, rivière Komadougou), cultures de manioc, élevage sur N'Guigmi ; cultures de manioc, crédit de campagne, cultures de contre saison à forte valeur ajoutée dans le vallée du N'Goulbi à Mayahi.
- Ü Soutenir le Comité de Protection Sanitaire de N'Guigmi en vue d'une meilleure sensibilisation des propriétaires de bétail leur permettant de dépasser le seul cadre de la vaccination.
- Ü Etudier à partir d'un échantillon de ménages représentatif l'impact des BC sur l'accessibilité alimentaire des bénéficiaires et tout particulièrement des plus démunis.
- Ü Définir la dotation du stock de chaque BC à partir des résultats d'un exercice de programmation participative des villageois sur la base des besoins réels des groupes les plus vulnérables.
- Ü Rendre non éligible dans les comités de gestion les femmes parentes des responsables locaux et inclure au moins deux femmes parmi les défavorisées (N'Guigmi). Introduire la parité genre dans les comités de gestion avec une parité de personnes issues des groupes démunis (Mayahi).
- Ü Proscrire le crédit dans toutes les BC, tout en étudiant des modalités plus souples pour les personnes les plus démunies (remboursement des emprunts en céréales lors de la récolte).
- Ü Structurer dans chaque zone une fédération des OIB, de manière à pouvoir collecter l'argent des BC et mettre en place une centrale d'achat mutualiste au niveau du chef lieu de l'intervention.
- Ü Adopter le système d'une contribution de 30 Fcfa/tia (Mayahi - fora 2005) dont 10 Fcfa alloués à un fonds pour le financement de nouvelles BC.

En direction du PNUD/FENU/FBS

- Ü Subventionner les intrants (tôles, poutrelles, portes) permettant de construire des BC en dur.
- Ü Faciliter la création d'une centrale d'achat mutualiste par les OIB ainsi que la création d'une capacité d'entreposage (niveau central et local pour les grands espaces de la zone de N'Guigmi).
- Ü Dégager des fonds ad hoc permettant de soutenir l'action de warrantage. En cas de co-financement avec une structure locale, il convient d'accepter que la rémunération du prêt puisse être réinvestie dans un fonds destiné à l'extension du nombre de BC.
- Ü Eviter d'influencer le fonctionnement des BC par des renflouements intempestifs et non ciblés des BC. Adopter une démarche plus respectueuse avec au choix : la dotation d'une nouvelle BC, le financement d'activités de « vivres contre travail » ou bien encore des distributions gratuites.
- Ü Elaborer une stratégie de sécurité alimentaire qui s'appuie sur les opportunités réelles des zones d'intervention et rechercher une intégration des activités afin de soutenir la création de filières avec le concours des groupements de producteurs.
- Ü Financer une assistance technique de suivi (à tous les trois mois) de manière à garder une ligne directrice ferme et à stimuler les équipes de terrain.