

Annexe 1 : Etudes de cas

Case story n°1 : Comment les programmes de la coopération bilatérale danoise sont-ils parvenus à mettre en œuvre l'approche promue par le Danemark – renforcement des capacités organisationnelles, passage d'une approche projet à une approche programme – malgré la faiblesse des institutions nigériennes ?

Pourquoi était-ce nécessaire ?

D'après les documents stratégiques de la coopération danoise, le Danemark a fait le choix de mettre l'accent sur l'Afrique où le besoin de développement est le plus grand ; et plus spécifiquement de poursuivre son engagement historique avec le Niger. Le contexte général au Niger fait du pays l'un des plus fragiles au monde, qu'il s'agisse des dimensions environnementale, sociétale, économique, politique ou sécuritaire de la fragilité. Depuis la première publication du rapport de l'OCDE sur les dimensions de la fragilité en 2008 jusqu'à la dernière en 2018, le Niger apparaît systématiquement comme Etat fragile.

Les institutions nigériennes souffrent aussi de nombreuses défaillances à commencer par un manque de moyens au niveau gouvernemental et local. Ces faiblesses sont toujours d'actualité dans le contexte de l'adoption d'une série de réformes pour renforcer l'efficacité du service public et de la modernisation de l'Etat incluant la réforme de décentralisation. Après une évolution en dents de scie depuis l'indépendance du Niger, la décentralisation est entrée en 2004 dans sa phase opérationnelle avec l'organisation de premières élections locales et l'installation officielle de 265 communes. Tous les décrets d'application de la décentralisation n'ont toutefois pas encore été adoptés et les communes manquent cruellement de ressources humaines et financières.

La corruption fait également partie des défis auxquels le Niger doit faire face ; en 2014, Transparency International classait le Niger à la 103^e place sur 175 de son classement mondial.

Afin de réduire ces faiblesses institutionnelles – que partagent nombre de pays de la sous-région – la coopération danoise a systématiquement intégré dans ses programmes un renforcement des institutions et des capacités, conformément à la **Déclaration de Paris (2005)** et aux engagements qui ont suivi (Plan d'action d'Accra, Partenariat de Busan, etc.). Par ailleurs, la coopération danoise a depuis longtemps intégré l'objectif de passer d'une approche projet à une approche programme dans certains secteurs.

Selon le glossaire de l'OCDE, l'approche programme est une modalité de coopération pour le développement qui repose sur le principe du soutien coordonné à un programme de développement ancré au niveau local. Quatre critères ont été définis pour rendre compte de l'application d'une approche-programme. Seule la réunion de ces critères atteste d'une véritable approche programme :

Critères de l'approche programme

Le pays ou l'organisation bénéficiaire exerce un contrôle sur le programme financé par les donateurs

Un cadre unique intégré de budgétisation et de programmation est utilisé

Un processus formel a été mis en place pour assurer la coordination et l'harmonisation des procédures des donateurs pour au moins deux des éléments suivants : (i) établissement de rapports (ii) budgétisation (iii) gestion financière (iv) passation des marchés

Dans leur soutien au programme, les donateurs utilisent les systèmes locaux pour au moins 2 des éléments suivants : (i) conception (ii) mise en œuvre (iii) gestion financière et (iv) suivi et évaluation

Tableau 1 : Les quatre critères d'une approche programme (OCDE)

Le souhait de mettre en œuvre la coopération bilatérale danoise au travers d'approche programme s'est concrétisé dans le secteur Eau et assainissement, ainsi que dans le secteur Agriculture. Pour le premier, cette volonté s'est traduite à travers le PASEHA 1 (2007-2009) comme phase préparatoire d'un appui budgétaire sectoriel. Tandis que pour le second, le lancement du PASR (2008-2014) en tant que programme de transition d'une approche projet à une approche programme a coïncidé avec ce souhait d'aboutir à un véritable soutien

budgétaire sectoriel.

Dans le secteur Eau et Assainissement, la coopération danoise s'est appuyée sur plusieurs ministères dont le MHA, ainsi que le Ministère de la Santé Publique. C'est toutefois le MHA qui a le plus supporté et mis en œuvre les programmes soutenus par la coopération danoise. Le MHA est le résultat d'une longue évolution institutionnelle depuis la création du Ministère en charge de l'eau en 1980 jusqu'à ce qu'un ministère soit dédié spécifiquement à l'hydraulique et à l'assainissement suite au remaniement du gouvernement en août 2013, mettant fin à une certaine instabilité institutionnelle et offrant un cadre stable au secteur Eau et Assainissement. Les ressources matérielles et financières insuffisantes ou inadéquates, surtout au niveau des services déconcentrés, sont généralement perçues comme le principal frein à l'action du MHA. Le diagnostic institutionnel du MHA réalisé en 2016 pointait également des chevauchements de compétences entre plusieurs directions, des agents recrutés sans profils de postes, une gestion de carrière absente, une communication interne à fluidifier et une communication externe à renforcer.

Dans le secteur Agriculture, le RECA et son réseau de CRA sont les principales institutions appuyées par la coopération danoise. Le RECA et le réseau des CRA souffrent de leur niveau d'autofinancement. Cette faiblesse pourra être remédiée par la mise en place d'une initiative intéressante à partir de 2020 : le RECA demandera une contribution aux OP (Organisations de Producteurs) pour se constituer un « budget de souveraineté » qui lui permettra de fonctionner *a minima* même sans aide extérieure. Le budget de souveraineté est estimé à 25 millions de FCFA pour un budget total de 200 millions de FCFA.

Au niveau de leur offre de services, le RECA et les CRA doivent encore se développer pour toucher plus efficacement les acteurs du monde rural. L'objectif est de consolider leur base. S'ajoutent également des besoins en renforcement institutionnel tant en matière de technique qu'en matière de gestion. Les aspects méthodologiques pourraient également être approfondis.

Le secteur Gouvernance de la coopération danoise est mis en œuvre par de nombreux partenaires locaux. En l'occurrence, la mise en œuvre d'une approche programme en tant que telle est difficile vue la diversité des thématiques abordées qui sont ancrées au niveau de plusieurs ministères et structures étatiques. Il n'existe pas de structure unique qui chapeaute la gouvernance en tant que « secteur » à l'instar du MHA pour l'eau. L'absence de cadre de concertation entre les intervenants Gouvernance s'explique pour la même raison bien qu'il y ait eu des cadres sur des thématiques spécifiques. Un manque de coordination est surtout relevé au niveau des projets de la société civile.

Le Ministère de la population, de la promotion de la femme et de la protection de l'enfant (MP/PF/PE) peut néanmoins être retenu comme le principal acteur ayant œuvré dans le secteur pour le compte de la coopération danoise et dont les activités tendent à se rapprocher le plus d'une approche programme.

Ce qui a été fait dans le cadre de la coopération bilatérale danoise

Secteur Eau

L'ensemble du PASEHA a eu pour objectif de passer d'une approche projet à une approche programme au niveau du secteur de l'eau. Un important programme dispositif de renforcement des capacités a été adopté pour améliorer les compétences et l'efficacité des services centraux et déconcentrés du MHA ainsi que des autorités décentralisés (et en particulier les communes). Cet appui institutionnel a autant permis de renforcer les compétences techniques des agents que de garantir leur environnement de travail via la construction de locaux, l'achat de véhicules, l'installation d'un accès internet, etc.

Ce renforcement des capacités locales et des capacités organisationnelles s'est fait progressivement. Ainsi, lors du PASEHA 1, sur les quatre objectifs principaux, l'outcome N°1 était spécialement dédié à l'amélioration de la « fonctionnalité des acteurs de l'eau et de l'assainissement » dans les régions de Zinder et de Diffa (DRHA, DDHA, communes et secteur privé) comme au niveau central. Lors du PASEHA 2, ces activités ont été poursuivies via le développement des capacités des acteurs publics qui s'est lui-même traduit par des plans d'équipement, des formations continues du personnel ou encore le soutien à l'organisation de la revue annuelle du secteur. Avec le PASEHA 3, les activités associées au renforcement des capacités font toujours partie intégrante du programme. L'objectif 4 inclue des activités liées au « renforcement des capacités nationales » ainsi que de la « participation citoyenne du secteur ».

Le PASEHA 3 – élaboré conjointement avec la coopération luxembourgeoise – va encore plus loin dans la mise en œuvre de l'approche programme. Il remplit les quatre critères de l'approche-programme selon l'OCDE. Le

MHA exerce un contrôle sur le PASEHA 3 à travers un dispositif de suivi-évaluation et via le recours aux techniques de management interne du personnel chargé de la mise en œuvre du PASEHA 3. Un cadre unique de budgétisation et de programmation est utilisé avec le MCF qui est inscrite dans le budget de l'Etat nigérien. Quant aux objectifs du PASEHA 3, ils se confondent avec ceux du PROSEHA. Relativement à l'harmonisation et la coordination des procédures de donneurs, les coopérations danoise et luxembourgeoise répondent aux mêmes procédures de budgétisation, de gestion financière et de passation des marchés. Cela est permis grâce à la formulation conjointe du PASEHA 3. Enfin, la conception, la mise en œuvre, la gestion financière et le suivi-évaluation du PASEHA 3 sont complètement alignés sur les systèmes locaux, appuyés par un pool d'assistance technique international et/ou national.

Secteur Agriculture

Pour assurer le renforcement des capacités locales et des capacités organisationnelles du RECA et des CRA, une approche « faire-faire » a été mise en place en appuyant le RECA à travers la présence d'une AT à plein temps qui a également eu recours à des AT court-terme pour du renforcement institutionnel plus spécifique (notons également que les mêmes AT internationaux ont appuyé le RECA et les CRA dans le cadre du PASR et du PECEA. L'approche faire-faire a été basée sur l'appui du RECA et des CRA aux processus de planification régionale et locale que le PASR et le PECEA ont catalysés à travers les fonds de développement mis à disposition des acteurs. Pour le PASR, cet appui s'est fait plus dans une logique d'appui à la décentralisation avec une implication des collectivités territoriales, des OP et d'initiatives individuelles ; tandis que pour le PECEA, cet appui s'est fait davantage en suivant une logique d'appui aux acteurs individuels des chaînes de valeurs/filières. A noter toutefois que le fonds d'appui structurant du PECEA a été géré en coordination avec les collectivités locales au niveau des régions.

Si la coopération danoise a effectivement essayé de mettre en place une approche programme dans le secteur agricole, tous les critères de l'OCDE n'ont pas été rempli en 2018 pour permettre de qualifier le programme de coopération danoise dans le secteur agricole comme tel. Les activités du RECA ont effectivement été contrôlées par le Secrétaire Exécutif (SE) de la SDR, par le Minagri puis le H3i3N. Pour le PASR, ce contrôle était surtout effectué par les collectivités territoriales. Dans le cadre de la composante 2 du PECEA, la Maison de l'Entreprise devrait aussi effectuer un certain contrôle. Aucun cadre unique de budgétisation et de programmation n'a été utilisé. Des processus formels ont effectivement permis aux PTF de coordonner et d'assurer leurs procédures, à commencer par la décentralisation. Plus spécifiquement au secteur agricole, le F3SAN peut être relevé, et plus généralement l'i3N. Tous les PTF n'y participent toutefois pas. De la même façon, si la coopération danoise avait pu s'intégrer dans les systèmes locaux, il n'y a pas eu d'alignement du PASR ni du PECEA sur les procédures nationales en termes de conception, de mise en œuvre, de gestion financière et de suivi-évaluation.

Secteur Gouvernance

Renforcement des capacités locales et organisationnelles. Tout comme les autres secteurs, le secteur Gouvernance a participé au renforcement des capacités nationales dans le but de mieux gérer les dimensions de risques ciblant les acteurs étatiques au niveau central, déconcentré et décentralisé. Ce renforcement des structures étatiques a été complété dans le secteur par un soutien à la société civile (partenaires médias ou ONG).

Les programmes mis en œuvre dans le secteur Gouvernance ne répondent que très partiellement aux critères de l'approche programme (et pas du tout aux deux premiers critères listés ci-dessus, qui sont très importants). Toutefois, contrairement aux secteurs Eau et assainissement et Agriculture, l'approche programme n'était pas le leitmotiv de la coopération danoise dans ce secteur. Toutefois, tous les programmes gouvernance ont intégré un engagement sur la promotion de l'égalité du genre entre 2009 et 2018. Ces engagements sont alignés aux priorités nationales (SRDP et PDES), et contribuent aux objectifs de la politique nationale du genre. Si aucun programme n'a été mis en œuvre directement par les structures étatiques, l'équipe d'évaluation a relevé que le programme du MP/PF/PE a été mis en œuvre par le FNUAP en tant que partenaire de la mise en œuvre du SNU. C'est le FNUAP qui reçoit un financement de la part du Danemark pour à son tour décaisser des fonds au Ministère sur la base de PTA annuels qui sont validés et signés. Aucun appui direct budgétaire sectoriel n'est observé, seulement ce mécanisme indirect de financement. Quant à l'utilisation des systèmes locaux, la coopération danoise s'est alignée sur les procédures des partenaires de la mise en œuvre directe, soit le FNUAP, plutôt que sur celle du Ministère, pour la passation de marchés et la sélection d'autres partenaires. Toutefois, depuis 2017, le MP/PF/PE a mené la passation du marché pour la sélection des partenaires, et a vu ses responsabilités augmenter dans la gestion et le suivi des activités.

Quels ont été les résultats atteints ?

En tant que soutien au programme sectoriel défini par l'Etat nigérien (PROSEHA), le PASEHA 3 a réussi le pari d'une approche programme, et ce en dépit des faiblesses du MHA – en partie compensées par les actions de renforcement des capacités.

Le programme du PASR et son prolongement le PECEA ne sont pas parvenus à adopter complètement une approche programme bien que deux critères de l'OCDE aient été atteints et que la coopération danoise avait fait part d'une réelle volonté de mise en œuvre. Toutefois, partenaires danois comme nigériens estiment que ces programmes ont été une réussite et ont inspirés d'autres PTF sur la voie d'une approche programme dans la continuité de la déclaration de Paris (2005) dans le secteur Agriculture.

Quant aux programmes de la coopération danoise dans le secteur de la gouvernance, ils font partie d'une approche hybride entre l'approche projet et l'approche programme. D'un côté, un fort alignement avec les priorités nationales et la mise en œuvre de programmes nationaux sont visés, sans toutefois que cela ne se fasse en répondant aux quatre critères de l'approche programme, à commencer par des modalités de financement direct aux structures de l'Etat.

Tous les programmes de la coopération danoise ont systématiquement intégré des activités autour du renforcement des capacités locales et des capacités organisationnelles. Ces activités – préalable indispensable au passage à une approche programme dans un contexte institutionnel fragile – ont appuyé la mise en œuvre de quelques éléments d'une approche programme, voire la mise en place d'une approche programme très avancée via le PASEHA 3 dans le secteur de l'eau.

Notes et sources documentaires
<ul style="list-style-type: none"> - Stratégie danoise globale 2010 - Stratégie danoise globale 2012 - Country programme 2016 et 2017-2022 - Glossaire de l'OCDE Approche Programme - Entretien avec Boubacar Gamatié - Identification report PASEHA 2 - Entretien avec Kimi et Hubert - States of Fragility 2018 (OCDE) - Diagnostic de fonctionnement du MHA (2016) - Document de projet des PASEHA 1, 2 et 3 - Identification document (PASEHA 2) - Cadre de la politique nationale de la décentralisation (2012)

Case story n°2 : Quels sont les avantages et les inconvénients de la délégation de certaines parties du programme pays / de l'intervention de la coopération bilatérale danoise à d'autres partenaires au développement ?

Pourquoi était-ce nécessaire ?
<p>Depuis 2014 et la fermeture du Bureau de Représentation Danois (BRD) à Niamey, le Danemark supervise ses activités au Niger via son ambassade à Ouagadougou. Hormis des missions courtes du personnel de cette ambassade, le Danemark n'a donc plus de présence physique au Niger. La fermeture du BRD a conduit à des modifications substantielles des modalités d'engagement de la coopération danoise, favorisant les coopérations déléguées à des bailleurs de fonds et des agences multilatérales partageant globalement les mêmes objectifs et les mêmes approches¹.</p>
Ce qui a été fait dans le cadre de la coopération bilatérale danoise
<p>L'équipe d'évaluation n'a pas identifié de définition propre au Danemark concernant la coopération déléguée. L'analyse suivante est donc basée sur définition de l'Union Européenne : <i>Si un secteur donné est considéré comme stratégique pour le pays partenaire ou le donateur, les donateurs européens peuvent conclure un accord de coopération déléguée ou de partenariat avec un autre donateur, et ainsi déléguer à ce dernier le pouvoir d'agir en son nom en termes d'administration des fonds et/ou de dialogue politique sectoriel avec le gouvernement partenaire. Les donateurs déléguant devraient avoir la possibilité d'examiner les politiques et les procédures du donateur chef de file en ce qui concerne leurs accords de délégation².</i></p> <p>Selon cette définition, au-delà de la délégation de la mise en œuvre des activités et moyens associés, une coopération déléguée implique la délégation de l'autorité au partenaire. Ne sont notamment pas considérés comme des coopérations déléguées les accords de partenariat, de financement ou de mise en œuvre de projets ou programmes passés avec des ONG. Il existe cependant une « zone grise » dans la définition de la coopération déléguée.</p> <p>Les principaux partenaires de mise en œuvre déléguée des programmes danois sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans le secteur Agriculture, la coopération Suisse (composante 1 du PECEA 2014-2019) et la Banque Mondiale (composante 2 du PECEA 2014-2019). • Dans le secteur Eau et assainissement, le Grand-Duché de Luxembourg (PASEHA 2 de 2014 à 2017 et PASEHA 3 de 2017 à 2022). Notons qu'avant 2014, il existait une coopération déléguée du Grand-Duché

¹ Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2014): Review report, Niger country programme.

² Ecorys & al. 2016 Evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014).

vers le Danemark.

- Dans le secteur Gouvernance, le PNUD (engagement 1 du GDSM 2017-2021) et l'USAID (engagement 1 du PADDH 2014-2017).

Depuis 2014, le Danemark a signé des accords de partenariat / de coopération déléguée avec ces acteurs, qui sont les interlocuteurs directs de l'ambassade de Danemark à Ouagadougou pour la mise en œuvre des programmes.

Quels ont été les résultats atteints ?

La délégation de la majorité des interventions de la coopération bilatérale danoise à d'autres partenaires au développement a permis la poursuite et la continuité de ces programmes malgré la fermeture du BRD en 2014.

Secteur Eau et Assainissement

Dans le secteur E&A, le partenariat délégué s'est révélé une première étape facilitatrice vers un partenariat plus intégré et synergique avec le Luxembourg, qui s'est notamment matérialisé par le **Mécanisme Commun de Financement (MCF)** véritablement opérationnel à partir de 2018. Le Danemark a assuré la gestion des fonds du Luxembourg lors de la première phase du programme PASEHA. Lors de la seconde phase du programme à l'inverse – suite à la fermeture du BRD – la coopération danoise a délégué la mise en œuvre au Luxembourg. Ces premières initiatives ont renforcé les liens et connaissances mutuelles entre les deux pays. Cela a confirmé le partage d'une même vision stratégique et a favorisé la formulation conjointe du PASEHA 3 et la création du MCF. Le fait que le Danemark ait été partenaire délégué du Luxembourg sur la première partie du PASEHA 2 a clairement facilité le montage réciproque à partir de 2014-2015 (avec une phase de transition souple et réactive qui n'a quasiment pas ralenti l'exécution du programme). Au final, deux partenaires bilatéraux ont défini ce qui représente, aujourd'hui, la participation la plus significative (54 millions d'euros) au PROSEHA³.

Secteur Agriculture

Dans le secteur agricole, la délégation des deux composantes du PECEA à deux opérateurs distincts (Coopération suisse et Banque mondiale) a entraîné des difficultés en termes de synergies entre activités. Si la revue de démarrage tenue en septembre 2015 a été l'opportunité pour les acteurs des deux composantes d'avoir des échanges fructueux, un dialogue franc et ouvert, apprécié par les deux partenaires délégués et l'ensemble des acteurs, des difficultés sont ensuite survenues. Ces difficultés étaient liées, en grande partie, aux très fortes spécificités (et au caractère en grande partie « non négociable ») des modalités de mise en œuvre des projets par la Banque Mondiale. Ces difficultés expliquent aussi le fort décalage dans le démarrage des deux composantes (près de 18 mois). On note aussi une multiplication des comités de pilotage qui a constitué un facteur de blocage en termes de coordination du PECEA. Cette séparation des deux composantes (production et commercialisation) est également en porte-à-faux avec l'approche filière visée initialement par le Danemark dans la formulation du PECEA.

La réactivité du Danemark en termes de dialogue politique sectoriel a pu être affaiblie par son absence de représentation au Niger. Ainsi concernant les dissensions perçues entre objectifs de contrôle de la migration et stabilité en rapport avec le développement rural, une présence danoise au Niger aurait pu leur permettre de s'en apercevoir plus clairement, et de créer les conditions d'un dialogue plus sain et constructifs sur ces sujets. Notons cependant des succès dans la réalisation de stratégies et outils de développement majeurs (SNCA, SNFI, FISAN) malgré l'absence du Danemark, via l'implication d'autres PTF partageant les approches des danois (UE, SDC...).

Secteur Gouvernance

La délégation à USAID, un bailleur avec un poids et un levier politique important au Niger, a été positive pour l'atteinte des résultats des programmes de développement. C'est à travers cet engagement (mise en œuvre par le National Democratic Institute - NDI) qu'un résultat important a été atteint au niveau du cadre juridique pour la promotion et la protection des droits de la femme/fille : l'adoption d'un décret pour la protection de la fille scolarisée. Cela représente une étape clé pour le Niger depuis la ratification de la CEDEF en

³ Le projet en cours de montage par la Banque Mondiale sera sans doute d'un montant supérieur, mais il n'est pas encore opérationnel et son intégration au PROSEHA sera sans doute plus faible que dans le cas du PASEHA – ce qui va indéniablement poser des questions de cohérence globale dans le secteur Eau et Assainissement.

1999.

Cependant, les procédures USAID ne permettent pas la prise en compte des directives principales de la coopération danoise (par exemple les budgets ne sont pas output-based, le reporting se fait par trimestre, sans rapport annuel et final bien que cela soit convenu dans l'accord). De plus, selon des interlocuteurs, il y a un manque de continuité dans les priorités stratégiques d'USAID.

La démarche de l'USAID avec les partenaires est en décalage avec l'approche danoise sur certains aspects. Les partenaires ont été contractés d'une manière ponctuelle pour la mise en œuvre d'activités spécifiques sur une période courte, sans une implication directe et continue dans le programme. Ils ne connaissent pas le contenu et la période de mise en œuvre du programme appuyé par la coopération danoise. Enfin, la visibilité du Danemark a été faible dans le cadre du partenariat avec l'USAID.

Le choix du PNUD comme partenaire de mise en œuvre délégué est pertinent pour son expertise dans la thématique de la stabilité et sa connaissance des acteurs clés, y compris dans le cadre de ses expériences antérieures avec la HACP. Cependant la HACP ne partage pas forcément la vision selon laquelle il serait forcément nécessaire d'avoir un partenaire de mise en œuvre quand la plus grande partie du programme pourrait être gérée par la HACP en relation directe avec la coopération danoise.

Pistes de réflexions – pour aller plus loin

L'urgence à trouver des solutions rapides, après 2014, pour assurer la continuité de l'intervention de la coopération danoise au Niger a sans doute joué défavorablement par rapport à une approche plus « stratégique » (mais plus consommatrice de temps) des partenariats de coopération déléguée, approche qui aurait pu conduire à des choix différents, notamment dans le secteur Agriculture.

Il serait intéressant (ce qui sort du périmètre de cette évaluation au sens strict) de procéder à une évaluation comparative des principaux accords de coopération déléguée signés par la coopération danoise depuis 2014, sous plusieurs angles : efficacité, efficience, visibilité, etc. Cette évaluation comparative pourrait permettre à la coopération danoise de travailler sur une « grille de lecture » des coopérations déléguées qui serait utile dans la perspective de la poursuite des activités au Niger, mais aussi dans la perspective d'autres configurations similaires dans certains pays.

Cette case story pose enfin la question (ouverte) de l'importance de la présence « physique » (au-delà des missions de courte durée, très chronophages pour les chargés de mission de l'ambassade de Ouagadougou qui ont également leur propres projets et programmes à gérer au Burkina Faso). Des solutions ont été envisagées à une époque (la piste d'un consul honoraire du Danemark a notamment été explorée) mais n'ont pas été mises en œuvre. L'insuffisance des ressources humaines affectées au suivi du Niger depuis l'Ambassade de Ouagadougou n'a également pas trouvé de solution pérenne.

Notes et sources documentaires

- MAE Danemark (2014): Review report, Niger country programme
- Partner Agreements
- Entretiens avec personnel de l'ambassade danoise à Ouagadougou, avec les partenaires de mise en œuvre déléguée, avec les autorités nationales.
- Voir également la réponse à la QE7.1.

Case story n°3 : Dans quelle mesure les programmes PASEHA ont-ils permis de renforcer les communes et d'appuyer les services déconcentrés de l'Etat nigérien ?

Pourquoi était-ce nécessaire ?

Depuis 2004, la **décentralisation** au Niger est entrée dans sa phase opérationnelle avec l'organisation des premières élections locales et l'installation officielle des 265 communes qui maillent l'ensemble du territoire. Ces

nouvelles entités se juxtaposent aux représentants de la chefferie traditionnelle. Elle est le fruit d'un long processus et ses acquis sont encore très fragiles. Les maires, nouvellement élus, se sont vus confiés des compétences de plus en plus importantes à mesure que les décrets d'application de la décentralisation ont été validés par le gouvernement. La décentralisation repose sur un transfert des compétences ainsi que des ressources. En 2012, était relevée une absence de transfert des ressources vers les collectivités territoriales avec pour conséquence le maintien des communes dans la dépendance des décisions de l'Etat, tant en ce qui concerne les équipements et les infrastructures, les transferts financiers que les ressources humaines. L'enjeu clé est la responsabilisation effective des communes.

Parallèlement au processus de décentralisation, l'Etat nigérien a renforcé la **déconcentration** des services de l'Etat afin d'assurer un appui conseil aux collectivités territoriales. A cet égard, la démarche promue par la coopération danoise en concertation avec le MHA s'inscrit dans la stratégie nationale. La mission du MHA est spécifiquement de « traduire dans les actes les orientations définies par la politique nationale de décentralisation, et a pour mission l'accompagnement et l'appui conseil aux collectivités territoriales ».

Plusieurs institutions nigériennes ont été créées pour appuyer la décentralisation dont l'ANFICT (Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales) en 2008 qui gère 3 à 5 milliards de FCFA à destination des CT, et l'Association des Municipalités du Niger.

Plus spécifiquement dans le secteur Eau et assainissement, deux décrets adoptés le 26 janvier 2016 (décret N°2016-075 et 076) sont venus formaliser le transfert des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales dans le domaine de l'hydraulique et de l'assainissement. De ces décrets ressortent plusieurs éléments notables dont : (i) un **transfert large des compétences aux communes** (ii) une gestion des services basée sur la **délégation de service public** (iii) la mission centrale de **transmission de données et d'informations locales** au MHA. Ces transferts de compétences sont accompagnés de transferts de patrimoine (puits, forages, mini-AEP, réseaux d'assainissement, latrines publiques, ouvrages d'évacuation des eaux grises et de gestion de boue de vidange, etc.) et de ressources financières (dotations et fonds de concours, subventions) et de ressources humaines (possibilité de mise à disposition d'agents de l'Etat). Ces deux décrets assignent au MHA un **nouveau rôle central** : l'appui à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales. Toutefois, les retours des agents du MHA comme des maires de la région de Zinder font état d'un manque significatif de ressources humaines et financières encore aujourd'hui.

Parallèlement à la décentralisation, toujours en cours et dont le renforcement s'inscrira nécessairement dans le temps long, **le Niger a adopté en 2010 une stratégie de développement d'un service public de l'eau de qualité en milieu rural**. Ce service est basé sur la mise en œuvre de **partenariats public-privés** entre les communes (en tant que maîtres d'ouvrage) et des entreprises chargées de l'exploitation des infrastructures. Des redevances sont financées sur le prix de l'eau pour assurer le renouvellement des infrastructures et le suivi de la qualité effectué par les communes, en partenariat avec les associations d'usagers. Il est important de relever que la gestion déléguée du service public de l'eau – avant d'être adoptée en tant que stratégie nationale – était déjà en place au Niger depuis la fin des années 1990, parfois dans un cadre relativement informel (exemple du contrat de délégation de la ville de Galmi).

Les deux processus – décentralisation et mise en place de la gestion déléguée du service de l'eau en milieu rural – sont donc intimement liés dans leur développement.

Ce qui a été fait dans le cadre de la coopération bilatérale danoise

Dans le cadre des PASEHA 1 et 2, focalisés sur les régions historiques d'intervention de la coopération danoise (Diffa et Zinder), les élus communaux et le personnel des communes ont bénéficié de formation et d'appui. Si un nombre insuffisant de formations a été réalisé pour les maires dans la région de Diffa du fait de la dégradation des conditions sécuritaires, les objectifs fixés par le PASEHA 1 n'ont pas non plus été atteints dans la région de Zinder, ce qui pose des problèmes pour la bonne gestion du Service Public de l'Eau. Dans le cadre du PASEHA 2, des formations à destination des maires et des élus communaux ont également été organisés autour de la maîtrise d'ouvrage communale des ouvrages hydrauliques et d'assainissement. Les taux de réalisation sont meilleurs que pour le PASEHA 1. Le but a été de passer d'une gestion communautaire à une gestion déléguée du service de l'eau.

Dans le cadre du PASEHA 2, des AUSPE ont également été mises en place et/ou renouvelées, et des formations leur ont été proposées. Les AUSPE ont notamment pour rôle la défense des usagers et la promotion de l'intérêt

commun avec la gestion du SPE. Toutes les AUSPE sont des créations récentes de moins de 10 ans dans les régions de Diffa et Zinder, composées au maximum d'un effectif de 10 personnes. Dans la région de Zinder, 71% des AUSPE sont composées de 5 personnes ou moins contre 67% des AUSPE composées de 5 à 10 personnes dans la région de Diffa. Les AUSPE de la région de Diffa semblent plus dynamiques que celle de Zinder, que ce soit en termes de fréquence de la tenue des assemblées générales, que la fréquence de renouvellement des bureaux. Des formations ont également été prévues et réalisées du côté des délégués via la stratégie de pérennisation du PASEHA 2.

Toutefois, si des activités de renforcement des capacités institutionnelles des collectivités territoriales ont été intégrées dans les PASEHA 1 et 2, le contenu et le nombre de formations effectuées sont questionnables, ainsi que leur fréquence. Les résultats positifs des PASEHA 1 et 2 sont, à cet égard, à nuancer ; des indicateurs peu ambitieux (car trop orientés vers la mesure des outputs – par exemple l'organisation des formations – et non vers la mesure des outcomes que seraient par exemple les compétences effectivement acquises) permettent pas renseigner effectivement du renforcement des capacités des communes.

De problèmes sont aussi relevés du côté du contrat de délégation du SPE. D'après le rapport de Bruno Legendre (COWI) sur le SPE en milieu rural (2016), le dispositif organisationnel de gestion déléguée des ouvrages hydrauliques n'est pas opérationnel, malgré un paiement de l'eau accepté et ancré dans les pratiques et un état de fonctionnement acceptable des AEP. En outre, les données n'étant pas remontées aux DDHA puis aux DRHA, il est difficile d'avoir un état complet du SPE. Le suivi du SPE ne semble pas représenter une priorité pour les communes. Ces constats ont été renforcés par des entretiens et les conclusions des ateliers participatifs dans la région de Zinder.

Dans la commune de Dogo, situé dans le département de Mirriah, où s'est rendue l'équipe d'évaluation, le maire faisait état de graves problèmes avec le délégué – commun à toutes les communes du département – qui n'abondait pas les Fonds de Renouvellement et d'Extension (FRE). Si ces problèmes à Dogo s'expliquent en partie par l'échec des précédentes élections municipales et la désignation du secrétaire général de la préfecture de Mirriah comme administrateur de la commune, le constat a été partagé par d'autres maires lors de l'atelier organisé à Zinder. Bien que les maires soient signataires du contrat de délégation du SPE à un délégué, sélectionné à l'issue d'un appel d'offres émis par la commune, ils estiment qu'ils ne jouent qu'un rôle très limité et qu'ils se contentent de valider des choix déjà effectués par la DDHA et la DRHA. Le choix de certains délégués semble par ailleurs être guidé par des affinités politiques, ce qui complique la redevabilité des délégués envers les maires et les AUSPE.

Quels ont été les résultats obtenus ?

De nombreux textes sont aujourd'hui en place pour assurer une gestion effective du SPE et faire du maire le maître d'ouvrage de la gestion du service de l'eau. L'enjeu est désormais que tous les acteurs de la chaîne de mise en œuvre effective du SPE soient performants. Toutes les PASEHA ont prévu des activités pour renforcer les capacités des communes afin de les responsabiliser et de les familiariser avec les textes législatifs qui encadrent le SPE. Les formations suivies par le personnel de la DDHA et de la DRHA ont aussi participé indirectement à l'appui aux services décentralisés dans la mesure où les services déconcentrés du MHA jouent un rôle d'appui-conseil aux communes.

Pourtant, à l'heure actuelle, l'enjeu est toujours de mettre en place une gestion transparente et saine des ressources financières issues de la vente de l'eau. Lors des ateliers participatifs, services centraux et déconcentrés du MHA, et communes se sont rejetés la responsabilité de la situation.

D'un côté les maires et les représentants des AUSPE ont dénoncé des moyens financiers et humains insuffisants, des problèmes avec les délégués non-gérés par la DDHA pourtant en charge d'intervenir en cas de conflits et une mauvaise compréhension d'un contrat de délégation déjà signé au nom de l'ensemble des maires, et pour lequel leurs signatures n'étaient qu'une formalité administrative de plus.

En face, les services du MHA dénoncent le manque d'activité et de responsabilisation des maires malgré l'organisation de formations autour du guide SPE (en cours de révision). Des cas de malversations financières ont également été documentés ; certains maires tirant profit du manque de transparence dans la gestion du SPE et de l'analphabétisme des représentants des AUSPE.

Plutôt que de consacrer l'appui du MHA et la collaboration entre services déconcentrés et communes, les comptes rendus des ateliers participatifs révèlent une concurrence entre services du MHA et élus communaux. A

noter également le regret du MHA de ne pouvoir donner plus d'instructions aux maires qui dépendent du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. Plusieurs problèmes se superposent et entravent le renforcement des communes : (i) un MHA – peu outillé à fournir un appui à des communes en construction et au final réticent à transférer les compétences eau et assainissement à des communes ; (ii) des maires qui découvrent la complexité de la gestion du service public de l'eau et/ou confrontés à un manque criant de ressources humaines et financières (iii) des formations inadéquates et pas assez nombreuses pour les services décentralisés encore fraîchement installés.

Il est clair que des plans de renforcement des capacités devront être poursuivis dans les années à venir, avec un véritable travail sur le contenu des formations qui doivent se construire autour d'objectifs pédagogiques susceptibles d'être suivis et mesurés. Il semble également important que ces formations organisées à l'échelon le plus bas soient également complétées par un dialogue politique au niveau national. Les maires dépendent du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, et le manque de moyens à l'échelle de la commune résulte du blocage des recrutements dans la fonction publique sur lesquels le MHA n'a pas de prise. En outre, ainsi que mentionné dans le document de projet du PASEHA 3 et confirmé lors de l'atelier participatif réunissant le personnel du MHA au niveau central, il serait intéressant de recruter des agents Eau et Assainissement à une échelle intercommunale. Au-delà des manques de moyens financiers et humains, et pour rejoindre le commentaire d'un ancien haut fonctionnaire du MHA lors de la mise en œuvre du PASEHA 2 (et aujourd'hui opérateur privé) : « le vrai problème est que rares sont les personnes qui remplissent leur rôle, à commencer par le MHA ».

Notes et sources documentaires

- Identification Report (PASEHA 2)
- Diagnostic de fonctionnement du MH/A (2016)
- Cadre de la politique nationale de la décentralisation (2012)
- Rapport final du PASEHA 2
- Rapport final du PASEHA 1
- Document Technique et Financier (PASEHA 3)
- Compte-rendu des 3 ateliers participatifs
- Entretien avec le maire de Dogo et le représentant de l'AUSPE
- Evaluation de la performance de la gestion déléguée du service public de l'eau en milieu rural au Niger (Bruno Legendre et al., COWI, 2016)

Case story n°4 : Dans quelle mesure la coopération danoise a mis en œuvre une approche filière dans l'agriculture, dans les contextes fragiles des régions de Zinder et de Diffa ?

Pourquoi était-ce nécessaire ?

La politique de développement et d'action humanitaire du Danemark (Le Monde à l'horizon 2030) entend promouvoir la croissance et la liberté économique, l'emploi et le développement des entreprises dans les pays prioritaires et dans les pays pauvres, stables et fragiles. L'emploi dans les secteurs Agriculture et agroalimentaire doit jouer un rôle moteur dans la promotion d'une croissance durable et inclusive. Il s'agit de créer de nouvelles possibilités de revenus et des chaînes de valeur qui pourront, dans une plus large mesure, contribuer à l'intégration, par exemple, de l'agriculture et des petites et micro-entreprises de l'économie informelle dans l'économie formelle. Il s'agit également de renforcer l'accès aux chaînes de valeurs mondiales en permettant notamment aux pays de mieux parvenir à exploiter l'accès aux marchés.

Coïncidant avec le plan d'action 2016-2020 de l'Initiative 3N qui compte parmi ses 5 domaines d'intervention « la promotion des filières agro-sylvo-pastorales et halieutiques et les chaînes de valeur », la stratégie pays Niger 2016-2020 met l'accent sur le soutien à la croissance économique à long terme, au travers du développement de petites entreprises agricoles et chaînes de valeurs.

Au Niger, en s'orientant plus vers un appui au secteur privé, le Danemark a donc adopté l'approche filière tout en maintenant des objectifs de lutte contre les inégalités, de gestion des conflits et de stabilisation du pays. Le choix de l'approche filière repose également sur la constatation que de nombreux autres PTF avaient adopté une approche sécurité alimentaire délaissant la dimension filière de la Stratégie de l'Initiative 3N. Toutefois, la question de l'adéquation de l'approche filière avec les objectifs de lutte contre les inégalités, de gestion des conflits et de stabilisation du pays se pose, particulièrement dans le contexte de fragilité (tant économique, que sociétal, environnementale, politique et sécuritaire), d'insécurité alimentaire et de conflit dans lequel travaille Danida à Zinder et Diffa.

Au-delà du bien-fondé de l'approche filière dans ces zones fragiles, il est aussi intéressant d'analyser sa mise en œuvre dans un contexte où l'économie des zones d'intervention peut être qualifiée de transfrontalière compte tenu du fait que les productions des régions de Diffa et Zinder sont très majoritairement commercialisées au Nigeria. Enfin, la mise en œuvre de l'approche par le PECEA a été compliquée par le montage institutionnel du projet qui a délégué la mise en œuvre de ces 2 composantes à des opérateurs différents : la Coopération Suisse et la Banque Mondiale.

Ce qui a été fait

De 2008 à 2014, le PASR a été mis en œuvre à travers une approche ancrée dans l'appui au processus de décentralisation au niveau des territoires (régions et communes) de Diffa et Zinder ; cet appui intègre néanmoins une attention portée aux filières agricoles. En accord avec les nouvelles orientations de la Coopération Danoise, plus portées sur le secteur privé, le PECEA prend la relève du PASR en développant une approche chaîne de valeur plus explicite.

De plus, dans un souci de durabilité, l'approche du PASR (microprojets subventionnés à 95 ou 97%) a été adaptée et le PECEA a adopté une approche basée sur des crédits subventionnés : un crédit portant sur 50% du montant d'un projet est subventionné à 40%, le bénéficiaire contribuant à hauteur de 10%.

Le PECEA a deux composantes : 1) « *Appui aux chaînes de valeur agricoles dans les régions de Zinder et Diffa* » et 2) « *Amélioration du climat des affaires et de la compétitivité des chaînes de valeurs agricoles* ». Le programme est placé sous la tutelle du Haut-Commissariat à l'Initiative 3N qui en assure la coordination nationale mais suite au retrait du bureau de Coopération Danois vers Ouagadougou, la mise en œuvre de l'intervention est déléguée à 2 opérateurs différents, la Coopération Suisse pour la composante 1 et la Banque Mondiale pour la composante 2. La Composante 1 est mise en œuvre principalement à travers le Réseau des Chambres d'Agriculture (RECA) et les Chambres Régionales d'Agriculture (CRA) de Zinder et de Diffa ; alors que la Composante 2 implique prioritairement la Maison de l'Entreprise.

Il est prévu que les deux Composantes coopèrent dans les domaines qui sont considérés complémentaires. Toutefois, alors que la composante 1 démarre dès le lancement du projet en juillet 2014, la composante 2 n'est officiellement lancée qu'en janvier 2016. De plus, 2016 ne constitue finalement qu'une phase d'installation du personnel et des outils. Les deux composantes sont par ailleurs confrontées à des problèmes de coordination car la composante 2, intégrée à un autre projet de la Banque Mondiale (le PRACC) dépend en pratique d'un autre Comité de Pilotage que la Composante 1. Les 2 composantes finissent par évoluer de manière peu coordonnée (entre elles) à l'exclusion partielle du volet « infrastructures structurantes en appui aux chaînes de valeur », dont la BM assure la construction et la Coopération Suisse l'accompagnement « social ». En pratique, la Coopération Suisse, le RECA et les CRA apportent un appui plus centré sur le segment production agricole alors que la BM et la Maison de l'Entreprise focalisés sur la création d'entreprise sont quasiment exclusivement concernés par l'émergence d'entreprise de transformation agricole en aval de la filière.

Enfin, il est capital de souligner que le projet évolue dans un contexte d'insécurité notoire du fait des activités du groupe Boko Haram qui, initialement centrées sur le Nord Nigeria, se sont étendues à l'ensemble de la région autour du Lac Tchad et particulièrement à la région de Diffa.

Quels ont été les résultats atteints ?

Cinq ans après le démarrage du projet (qui a bénéficié d'une prolongation jusqu'à fin 2020), on constate le financement d'un nombre important de micro-projets (122 au total, à la date du 31 décembre 2017, pour les deux régions (Zinder et Diffa). Toutefois, alors que l'action était initialement dirigée vers les filières (poivron, niébé, arachide, bétail et volaille), près des 3/4 des projets dans la région de Zinder portent sur la production

maraichères (petite irrigation). Les autres portent sur l'emboûche (8%), les poules pondeuses (13%) et moins de 5% sont orientés vers la transformation. Cette constatation justifie la décision prise en 2016 d'inclure les filières maraichères dans le PECEA.

Plus généralement, à ce stade, très peu d'avancées existent en termes d'émergence d'entreprise de service d'appui à la production, d'unité de transformation agro-alimentaire ou d'acteur structuré de la commercialisation agricole.

Des projets d'infrastructures structurantes ont néanmoins été identifiés à hauteur du budget prévu et sont en cours de réalisation.

Les ouvrages programmés au profit de la Région de Zinder se composent de : i) la réhabilitation du Marché à bétail de Zinder, ii) la confortation de l'abattoir de Zinder, iii) la construction d'une chambre froide pour la conservation de la viande de Zinder, iv) l'électrification du Centre de collecte de cuirs et peaux de Zinder, v) la construction de 4 centres de collecte et de tri de niébé dans les bassins de production et vi) la construction d'un comptoir de commercialisation de Magaria.

Les ouvrages retenus qui sont à réaliser au profit de la Région de Diffa se composent de : i) un comptoir de vente de poivron à Diffa ; ii) un kiosque de vente de fromage et beurre ; iii) la réhabilitation de marché à bétail ; iv) la construction de marché à bétail ; v) l'amélioration de l'assainissement, de l'hygiène, et la clôture d'abattoir.

Avec de nombreux autres acteurs, PTF et organismes étatiques, le projet a également contribué à des avancées notoires en termes d'environnement avec la validation de la SNCA et de la SNFI ainsi que le lancement du FISAN.

Malgré des résultats réels bien que contrastés, au moins pour la composante 2, de l'avis des acteurs en régions les projets n'ont pas atteint les couches les plus vulnérables de la population que l'on peut considérer comme étant exclues par les mécanismes d'appui choisis. Les femmes et les jeunes restent également minoritaires parmi les bénéficiaires. D'une part l'approche système de production tend à favoriser les populations bénéficiant d'un meilleur accès aux acteurs de production (terre, eau, capital, main d'œuvre) ; d'autre part, les plus vulnérables ont moins facilement accès au crédit que les producteurs mieux lotis du fait de leur difficultés à mettre une contribution de 10% de côté, à fournir des garanties, monter un dossier de financement et plus généralement aborder une institution financière.

De même, le projet s'est révélé plus efficace dans le contexte relativement moins fragile de Zinder qui a bénéficié de 97 des 122 projets financés à fin 2017. Bien que l'insécurité, plus forte à Diffa qu'à Zinder, soit évidemment un facteur à prendre en compte pour expliquer cette différence, on note que le projet a finalement choisi de s'étendre à la zone de Maradi, plus forte économiquement et avec un tissu entrepreneurial plus dense et plus formel, pour faciliter l'atteinte de ses résultats, notamment ceux de la composante 2.

L'ouverture vers Maradi a également été motivée par la présence d'organisations humanitaires dans la région de Diffa. Ces dernières distribuent souvent de nombreux bénéfices à fonds perdus et rendent donc difficile la mise en œuvre d'une approche basée sur l'octroi de crédit de même que plus globalement l'approche filière car leurs opérations faussent les dynamiques de marché. Des opérateurs présents à Diffa indiquent toutefois que les problèmes liés à l'insécurité et à la présence d'organismes humanitaires sont limités à la zone du lac et à la zone de production de poivron proche de la frontière, dans la vallée de la Komadougou ; dans d'autres zones de la région (notamment ses cuvettes oasiennes), ils prétendent que le personnel local peut travailler presque normalement.

Enfin, l'ouverture vers Maradi se justifie également par les possibilités pour la Coopération suisse de développer des synergies avec son Programme d'Appui à la Petite Irrigation (PAPI), déjà présent dans la région.

Pour ce qui est de l'action peu développée en aval de la filière, on peut avancer plusieurs facteurs. Certains sont liés à la mise en œuvre d'une approche filière dans un contexte de fragilité :

- D'une part, le contexte de fragilité ne favorise pas l'installation d'entreprises de transformation et de commercialisation. Ces dernières préfèrent des environnements plus stables. Ce facteur a été renforcé par le fait que la BM et la Maison de l'Entreprise souhaitent prioriser un travail avec des entreprises formelles, très peu présentes à Diffa et Zinder (à la différence de Niamey, par exemple).
- D'autre part, l'environnement fragile des Régions de Diffa et Zinder est peu compétitif par rapport à celui moins fragile, au moins du point de vue économique, du Nord Nigéria.
- Le travail en zone d'insécurité n'a pas permis d'acquérir un niveau suffisant de connaissance des filières

pour bien identifier les segments à appuyer et comment le faire⁴.

D'autres ne sont liés qu'à l'approche filière :

- Le contexte transfrontalier du commerce de produits agricoles de régions de Zinder et Diffa est peu adapté à une approche filière puisque, bien que le segment production soit bien implanté au Niger, les segment amont (intrants) et aval de la filière (transformation et commercialisation finale) sont plus implantés au Nigeria. L'intervention n'a donc que très peu d'influence sur eux.
- La séparation entre la composante 1 plus axée sur la production et la composante 2 plus axée sur la transformation et la commercialisation est une entorse supplémentaire à l'approche chaîne de valeur « de la fourche à la fourchette »⁵.

D'autres ne sont liés ni à la fragilité, ni à l'approche filière :

- Le retard pris par la composante 2, focalisée sur les entreprises en aval de la production, n'a pas permis de travailler convenablement sur leur émergence. La fracture entre la composante 1 et la composante 2 n'a pas permis à la composante 2 de compenser cette défaillance.

On peut toutefois noter que, si bien l'approche du PECEA, plus ancrée dans les forces du marché, est sans nul doute plus durable que l'approche du PASR. L'approche du PASR, intégrant plus de subvention et un travail sur l'accès aux facteurs de production à travers de actions liés à l'amélioration de la fertilité des sols, la récupération et la mise en valeur de terres dégradées ou menacées d'ensablement, la gestion de l'eau ou la gestion des aires pastorales, en plus d'un travail d'appui aux filières, était probablement plus adaptée à un contexte de fragilité. De même, l'approche plus territoriale du PASR, proche des collectivités locales et intégrant plus fortement le développement d'espaces de concertation en lien avec la gestion des ressources naturelles est à priori plus à même de réduire des conflits⁶ et d'avoir un impact local sur la stabilité. L'approche filière est mal adaptée à ces problématiques et aurait tendance à accentuer les inégalités en excluant les plus fragiles.

Enfin, la composante 2 du PECEA en cherchant à travailler avec les individus les plus dynamiques dans une logique individuelle a parfois cherché à extraire ces derniers des Organisations de Producteurs (OP) dont ils sont membres. Ce type d'attitude bien que probablement apte à promouvoir les initiatives individuelles est aussi de nature à affaiblir les OP qui représentent souvent un des seuls moyens pour les producteurs les plus vulnérables de maintenir un certain degré de compétitivité.

Notes et sources

- Politique de développement et d'action humanitaire du Danemark (Le Monde à l'horizon 2030)
- Documents projet PECEA (Composante 1 et Composante 2)
- Aide-mémoire de la Revue d'Avancement à mi-parcours du PECEA
- Rapport d'avancement 2014-2017 du PECEA
- Rapport final / « Completion report » du PASR
- Entretiens avec personnel de l'ambassade danoise à Ouagadougou, avec les partenaires de mise en œuvre déléguée, avec les autorités nationales.
- Voir également les réponses aux QE 1.2, 2.1, 3, 6.1 et 6.2.

Case story n°5 : Quelle a été la contribution de la coopération bilatérale danoise dans la promotion de la participation et de l'autonomisation de la femme ?

Pourquoi était-ce nécessaire ?

Le Niger est un pays avec des taux de croissance démographique, de fertilité et de prévalence de mariages précoces les plus hauts dans le monde. En moyenne, une femme a 7.3 enfants. 76% des filles sont mariées avant

⁴ Ce facteur serait néanmoins valable pour d'autres approches.

⁵ Même si une meilleure synchronisation des composantes aurait atténué ce problème.

⁶ Le PASR est crédité d'une diminution de 50 % des conflits entre agriculteurs et éleveurs (Rapport final, p.12).

l'âge de 18 ans et environ un tiers avant l'âge de 15 ans, résultant dans des grossesses précoces. Cette situation impacte la santé des filles et leur scolarisation ainsi que l'opportunité de leur participation dans le développement du pays. Bien que le Niger ait ratifié la CEDEF en 1999, les réserves sur la CEDEF n'ont à ce jour pas été relevées, et le Code du Statut Personnel ainsi que le Protocole de Maputo n'ont pas été adoptés. Le contexte national se caractérise par une montée soutenue du conservatisme religieux. Les droits de la femme/fille n'ont pas connu de grandes avancées depuis la ratification de la CEDEF. L'application des droits de la femme n'est pas assurée. L'accès des femmes/filles aux ressources et aux opportunités, et leur pouvoir de prise de décision sont limités.

Qu'est ce qui a été fait dans le cadre de la coopération bilatérale danoise ?

Durant la période de l'évaluation, des activités ciblées promouvant les droits de la femme/fille ont été mises en œuvre à travers l'appui de la coopération bilatérale danoise à la démocratie et à la gouvernance sur les thématiques clés suivantes :

- **Genre et Islam** (2008-2013) : L'élaboration d'un argumentaire Genre et Islam et des guides de prêches utilisés par un noyau d'ulémas (hommes et femmes) formés, des caravanes de vulgarisation, des campagnes de sensibilisations à travers 44 radios en Hausa et Zarma en collaboration avec les chefs traditionnels, une étude nationale sur le rôle des institutions traditionnelles et religieuses dans la promotion des droits de la femme et un appui financier à l'atelier national de validation du projet loi du statut personnel.
- **Violence basée sur le genre** (2008-2013) : La réactualisation d'études y compris sur l'avant-projet de loi sur la répudiation et le divorce, le renforcement du cadre de concertation des intervenants en matière de lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants et des structures membres y compris les agents de première ligne, des sensibilisations médiatisées et des campagnes à grande échelle y compris un film sur la VBG en milieu scolaire et domestique, et le développement d'un système de collecte des données désagrégé par tranche d'âge avec l'Institut National de Statistique.
- **Accès aux droits à la santé sexuelle et reproductive SSR** (2014-en cours) : Un appui à la ligne verte SOS SIDA, l'initiative pour les adolescentes (Illimin) visant à retarder les mariages et les grossesses précoces à travers des modules de formation de 6-8 mois offerts dans des espaces sûrs sur les compétences de la vie courante, la SSR et les capacités financières, l'implication sur la base du volontariat des hommes dans la SSR de la femme/fille à travers les écoles des maris (EdM) et plus récemment des clubs des jeunes maris, leur formation sur la santé de reproduction, la planification familiale, les consultations pre-et-post natales et l'accouchement assisté, des émissions radiophoniques, le renforcement des capacités des structures/institutions de l'état à travers des formations sur les dimensions population et genre pour l'intégration du genre dans les plans de développement communaux, une étude diagnostique pour l'opérationnalisation des cellules genre mises en place dans les ministères, la sensibilisation des leaders d'opinion dans les communautés notamment les chefs religieux sur la population et le genre, l'introduction d'une version adaptée de l'éducation sexuelle complète dans les écoles secondaires et l'appui à l'élaboration d'une politique nationale de population et d'autres études sur le dividende démographique.
- **Genre et médias** (2014-2017): Formation de plus de 1.500 journalistes sur la sensibilité au genre dans les médias, la signature de conventions avec des propriétaires des médias pour l'amélioration de la représentation de la femme dans les organes et le contenu médiatiques (suite à l'adoption en 2012 de la charte pour l'amélioration de l'image de la femme dans les médias au Niger), l'intégration de 10 indicateurs sensibles au genre dans la liste de vérification du monitoring des médias du Conseil Supérieur de la Communication et la production d'un rapport sur l'image des femmes dans les médias.
- **Plaidoyer pour la modification des instruments juridiques internationaux** (2008-2011/2)⁷ : La sensibilisation sur la CEDEF et le protocole additionnel à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux Droits des Femmes (Protocole de Maputo) ciblant les magistrats, les chefs religieux, les chefs traditionnels, les organisations de la société civile (OSC) et les régions, des émissions radiophoniques, l'intégration du genre dans le module de formation sur les droits humains, le lancement des clubs des jeunes défenseurs dans les établissements d'enseignement secondaires, le recrutement de stagiaires juristes dans les cliniques juridiques, la formation des parajuristes des cliniques juridiques, et le co-financement avec l'institut

⁷ Appui à l'ANDDH discontinué suivant les procédures FNUAP après une affaire de corruption.

des droits humains danois d'une étude avec la faculté de droits de l'université de Niamey sur le divorce.

- **Plaidoyer pour l'adoption du projet loi sur la protection de la fille en scolarisation (2016-2017)** : Des rencontres regroupant les leaders religieux, les leaders traditionnels, les OSCs et les structures étatiques, une stratégie focalisant sur les parlementaires et la communication (une lacune dans les efforts de plaidoyer antécédents), des journées parlementaires pour la sensibilisation des membres de la Commission des Affaires Sociales et Culturelles de l'Assemblée Nationale, des rencontres avec des députés, des caravanes de sensibilisation avec les autorités locales et les parlementaires, la vulgarisation du projet loi en Hausa et Zarma à travers i) des dépliants, ii) des débats télévisés avec des leader religieux, chefs traditionnels, magistrats et députés, iii) des débats radiophoniques, et iv) les réseaux sociaux. A noter que l'argumentaire Genre et Islam a servi ces efforts ainsi qu'une collaboration entre NDI et le FNUAP pour la participation de chefs traditionnels dans les rencontres.

Qui a été impliqué ?

- Les partenaires délégués : USAID (2014-2017) /NDI (2014-2017).
- Les partenaires de mise en œuvre directes : FNUAP (2008-en cours).
- Les partenaires de mise en œuvre sélectionnées : IMS (2014-2017).
- Les partenaires étatiques : Ministère de la promotion de la femme, de la protection de l'enfant et de la population⁸ (2008-en cours), Ministère de la santé publique (2014-en cours), Ministère de la jeunesse et du sport (2014-en cours), Ministère de l'enseignement secondaire (2017-en cours), l'Assemblée Nationale (2014-2017), Conseil Supérieur de la Communication (2014-2017).
- Les partenaires nationaux de la société civile : Association nationale des droits de l'homme, ANDDH (2008-2012), Association des chefs traditionnels du Niger (2012-en cours), le réseau des femmes ulémas et le réseau des ulémas en Genre et Islam (2008-2013), Lafia Matassa (2014-2016), Songes (2009-2016 ; 2018-2019), Animas Sutura (2017-2018), Agir Plus (2017-2018), Adkoul (2017-2018), PLCE (2017-2018), CADEL (2017-2018), Femme action et développement FAD (2017), SOSVFFE (2008-2013, 2017), Réseau genre (2017), Réseau des femmes parlementaires (2017), et autres ONGs membres du cadre de concertation sur la lutte contre les violences faites aux femmes et aux enfants, APAC Niger (2014-2017).
- Les partenaires internationaux : Oxfam Quebec (2008-2013), Care Niger (2017), Swiss Aid (2017).
- Autres institutions et structures publiques impliquées : Institut National des Statistiques (2008-2013), CSI (2014-en cours), centres des amis jeunes, écoles secondaires (2008-2011/2, 2017-2021).

Quels ont été les résultats atteints ?

Les divers efforts investis pour la promotion des droits de la femme/fille, sa participation et son autonomisation ont été maintenus malgré les difficultés rencontrées dans un contexte de plus en plus défavorable. Bien qu'il y ait eu des changements de thématiques qui ont réduit la cohérence d'ensemble des efforts danois, l'approche a été systématique, focalisant sur le niveau national et communautaire, et a apporté des changements au niveau du cadre juridique, des communautés et des individus :

- *Au niveau du cadre juridique*, l'adoption du décret No. 2017-937/PRN/MEPAPLN/EC/MES du 5 décembre 2017 portant sur la protection, soutien et l'accompagnement de la jeune fille en cours de scolarité est un pas gagné pour les droits de la femme/fille depuis la ratification de la CEDEF, bien que l'ambition fût pour une loi qui aurait plus de poids juridique. Le partenaire de la coopération bilatérale danoise a piloté les efforts et la démarche du plaidoyer tout en utilisant ses forces et les forces des partenaires impliqués dans la communication et la vulgarisation du projet loi à différents niveaux et à travers différents médias. Les efforts ont ciblé des acteurs clés tels que les décideurs, les autorités traditionnelles et religieuses. Ils ont capitalisé sur le contexte dans son temps notamment la pression des bailleurs sur le Niger pour aborder le mariage précoce et l'engagement du président pour la maîtrise de la croissance démographique dont la scolarité de la fille constitue un élément clé.

⁸ Le ministère de la population est récemment devenu indépendant du ministère de la promotion de la femme et de la protection de l'enfant.

- *Au niveau de la communauté*, le changement le plus significatif est celui lié à la SSR. Des analyses faites par les structures de santé montrent que 'les structures de santé arbitrant les EdM voient leurs indicateurs s'améliorer' en comparaison avec celles où les EdM ne sont pas mise en place. Une mairie a imposé des amendes pour tout accouchement à domicile, ce qui assure la continuité de l'usage des CSI. La démarche EdM est innovante et est devenu un modèle répliquable par d'autres bailleurs et ONGs. Bien que le début fût difficile, l'approche s'est adaptée au fil des années en impliquant des acteurs clés tels que les maires, les chefs religieux, les chefs traditionnels et ceux des centres intégrés de santé (CSI). Certains ulémas formés sur le Genre et Islam sont toujours sollicités pour des activités de sensibilisation auprès des communautés. Cependant, la mesure dans laquelle les EdM formés sont toujours actives est variable. Quelques communes se sont chargées des frais de transport des EdM et les CSI y ont recours dans les situations difficiles. Les efforts ont donné accès aux femmes/filles aux services de SSR. Cependant, il n'y a pas d'évidence qui démontrent que le développement positif des indicateurs de la SSR a apporté un changement transformatif au niveau de la prise de décision des femmes/filles. Une étude en cours est en train d'étudier les effets transformatifs des EdM sur l'autonomisation de la femme. De plus, une autre étude imminente étudiera les effets de synergie dans les communautés où les EdM et l'initiative des adolescente (Illimin) sont présents.
- *Au niveau des personnes ciblées*, les maris membres des EdM ont acquis des connaissances en matière de SSR. Leur implication dans les EdM leur a donné l'opportunité de créer des relations et de collaborer avec les CSI et les communes. Vu que leur travail s'est fait sur la base du volontariat, ils auraient désiré une reconnaissance même si elle n'est pas de nature pécuniaire pour documenter les compétences acquises, ce qui pourra contribuer à leur employabilité. Les jeunes filles des espaces sûrs mis en place par Illimin ont acquis des connaissances surtout au niveau de l'hygiène et de l'alphabétisation. On note quelques cas de filles qui ont été motivées à retourner à l'école et de mariages précoces évités à travers la médiation des mentors. Le cycle d'apprentissage a donné l'opportunité à 10% des filles de participer à une formation professionnelle de 6 mois, avec 3 mois de stage selon les thèmes. Cela leur a permis de gagner des compétences professionnelles, bien que les thèmes des formations étaient limités et la dotation de kits de base pour poursuivre la profession n'a pas été adéquatement envisagée. Un besoin d'accompagnement a été noté pour appuyer leur autonomisation économique et créer des exemples de succès pour les autres filles.

Notes et sources documentaires

- PABEG, Composante A : Rapport annuel 2008 (Genre et Islam, p.8-10, VBG, p.11-13, Droit et genre, p.14-16) ; Rapport annuel 2009 (Genre et Islam, p. 6-8 ; VBG, p. 9-12, Droit et genre, p.13-15) ; Rapport annuel 2010 (Genre et Islam, p. 6-11, VBG : 12-18, Droit et genre, p. 20-23) ; Rapport annuel 2011 (Genre et Islam, p. 6- 8 ; VBG, 9-13 ; Droit et genre, p. 14-17) ; Rapport annuel 2013 (Genre et Islam ; p. 6-7 ; VBG : 9-10).
- PADDH, Engagement de Développement 2 : Rapport final IMS (2017).
- PADDH, Engagement de Développement 3 : Rapport annuel 2014 (VIH/Sida, pages 9-10, Initiative adolescentes, pages 11-14, Capacités nationales, pages 15-18) ; Rapport annuel 2015 (pages non numérotées) ; Rapport annuel 2016 (pages non numérotées).
- GDSM, Engagement de Développement 3 : Rapport annuel 2018, pages 4, 10 et 18.
- Entretien avec partenaires de mise en œuvre et groupes cibles à Niamey, Zinder et Diffa.