

## **Rapport de mission (15- 23.01.2001):**

**Programme de l'ONG AQUADEV "Niger VI- Damagaram" mis en oeuvre dans le cadre du Fonds belge de survie:**

**"Appréciation de la phase préparatoire (oct. 1999- sept. 2000) conduisant à l'élaboration du dossier technique et financier de la phase de développement (janv.2001-déc. 2004) selon un processus participatif responsabilisant les différents acteurs locaux"**

**Jean-Yves STANDAERT**

---

### **Executive summary**

L'objectif de la mission était d'apprécier le travail réalisé durant la phase préparatoire et d'analyser le dossier technique et financier de la phase d'exécution (cfr. items 1 à 4 du rapport détaillé de mission).

Le rapport de mission est formé de quatre parties complémentaires entre-elles :

- le présent rapport de la mission avec la synthèse de l'appréciation relative à la phase préparatoire et au PRODOC de la phase d'exécution (= première partie du rapport; 12 pages)
- l'aide-mémoire des discussions de terrain et d'analyse de la version provisoire du PRODOC (= deuxième partie du rapport; 15 pages);
- le compte-rendu de la réunion du 19 janvier 2001 avec les services techniques (=troisième partie du rapport; 5 pages);
- le compte-rendu de la réunion tripartite du 20 janvier 2001 (= quatrième partie du rapport; 4 pages).

Le coût total du projet est chiffré à 102.557.743 BEF dont 76.918.307 BEF à charge du FBS (75%), 17.922.154 BEF à charge d'Aquadev (17,5% ) et 7.717.282 BEF à charge des partenaires locaux ( 7,5% ). Sa durée est de cinq ans, incluant une phase préparatoire d'un an (oct.1999- sept. 2000) suivie d'une phase d'exécution de 4 ans (janv. 2001- déc. 2004). Le programme "Niger VI- Damagaram" intervient en deux quartiers de la ville de Zinder (Kara-Kara et Sabon Garir comptant 21.138 personnes) et sur 79 villages en milieu rural, habités par 26.716 personnes.

Le Programme développe une démarche holistique englobant le renforcement des capacités d'organisation et de gestion des ressources, la satisfaction des besoins en eau et de santé ainsi que la diversification des potentialités en matière d'agriculture, d'élevage et d'activités génératrices de revenus, dans l'optique d'une meilleure sécurité alimentaire (cfr. items 5 à 12 du rapport détaillé de mission).

La mission recommande à Monsieur le Secrétaire d'Etat de marquer son approbation à l'égard du travail réalisé durant la phase préparatoire ainsi qu'à l'égard des propositions d'actions pour la phase d'exécution, tout en demandant des ajustements visant que le programme d'Aquadev-Damagaram englobe "un paquet minimal d'actions" constituant une réponse spécifique aux problèmes d'environ 50 % des

exploitations agricoles caractérisées par les situations suivantes: exploitations disposant de superficies insuffisantes pour assurer leur autosuffisance; exploitations menées par des femmes chefs de ménage, laissées seules 6 mois par an, voire davantage; exploitations ayant vendu tout leur bétail et petits ruminants et se trouvant en situation de "décapitalisation extrême" (cfr. items 15 à 22 du rapport détaillé de mission).

Les orientations du PRODOC sont approuvées par les services techniques et la Direction Départementale du Plan qui assure la fonction d'autorité de tutelle à l'égard des ONG.

Le projet est complexe par son contenu multisectoriel et par l'étendue de la zone d'intervention. La maîtrise de ces éléments est rendue encore plus compliquée par l'instabilité du personnel et une rotation importante du personnel expatrié par suite de contrat de courte durée (un an). Deux interventions pourraient être apportées pour réduire ces incidences négatives:

- assainir le montage financier avec une partie des frais de personnel à charge des plans d'actions (environ 60 % des coûts) et une autre partie budgétisée dans les projets ONG du Fonds belge de survie (environ 40% des coûts): des propositions sont énoncées à l'item 23 du rapport détaillé de mission;
- appliquer avec un peu de souplesse les réorientations de nouvelles dispositions relatives au VNU qui ne peuvent plus être affectés auprès de projet ONG; cette disposition est lourde d'incidence pour le projet Aquadev –Damagaram. Des propositions sont énoncées à l'item 24 du rapport détaillé de mission.

Les décisions attendues de Monsieur le Secrétaire d'Etat à la Coopération sont détaillées à l'item 26 ; elles concernent :

- \* l'approbation de l'appréciation positive du travail réalisé durant la phase préparatoire ainsi que du dossier technique et financier de la phase d'exécution, tout en exigeant les ajustements mentionnés;
- \* l'autorisation pour Aquadev de procéder au démarrage de la phase d'exécution;
- \* un arrangement pour des dispositions complémentaires et momentanées de financement des coopérants ONG , subsidiées en partie à charge des plans d'actions et des projets du FBS;
- \* une solution adaptée dans l'application des nouvelles dispositions régissant les VNU pour le cas de M. P-H. Dohogne.

## Rapport détaillé de mission

### I. Objectif de la mission et sa composition :

1. Le programme "Niger VI- Damagaram" a été engagé sur base d'un dossier d'orientation générale (arrêté ministériel (AM) du 23.10.1998 dont copie est reprise en annexe 1). L'AM précise que le dossier technique et financier détaillé de la phase d'exécution (4 ans) sera élaboré au terme de la phase préparatoire (1 an), permettant d'instruire le programme selon un processus participatif responsabilisant les différents acteurs locaux. L'administration est tenue de réaliser une évaluation de la phase préparatoire et du dossier technique de la phase d'exécution, dans un cadre concerté avec l'ONG et l'autorité de tutelle auprès du Gouvernement du Niger (l'arrêté ministériel utilise le terme de tripartite).

L'objectif de la mission était en conséquence d'apprécier le travail réalisé durant la phase préparatoire et d'analyser le dossier technique et financier de la phase d'exécution. L'agenda de la mission est repris en annexe 2.

2. L'autorité auprès du Gouvernement du Niger ayant la tutelle des ONG intervenant dans la région de Zinder est la Direction Départementale du Plan. Elle est représentée par son directeur, Monsieur Abdoul Kader Mahamane. La Direction du Plan exerce par ailleurs une fonction de coordination des actions des différents services techniques (agriculture, alphabétisation, éducation, élevage, hydraulique rurale pour les points d'eau potable, santé...). L'interaction entre le Programme d'Aquadev "Niger VI- Damagaram" et les services techniques est fort développée pour un programme ONG dans le sens que la zone d'intervention a été définie en étroite concertation avec l'autorité de tutelle. Les actions d'Aquadev dans les domaines retenus d'intervention ont été discutées en étroite concertation avec les services techniques qui sont même, comme tels les partenaires d'exécution pour certains d'entre eux (exemple DRRE pour les forages d'eau potable). Cette façon de procéder estompe d'une certaine manière la distinction "classique" existant entre "un projet mis en oeuvre par une organisation non-gouvernementale" et un projet mis en oeuvre dans le "cadre d'un accord inter-gouvernementale". C'est un constat que la mission effectuée et non un reproche. La mission a cherché à avoir l'opinion de ces services techniques sur le dossier technique élaboré par Aquadev (réunion du 19 janvier 2001 avec les services techniques).
3. L'équipe AQUADEV était représentée par une petite douzaine de personnes (responsables des sept secteurs<sup>1</sup> d'intervention et des animateurs/trices)(liste du personnel en annexe 3): Mesdames (ou mesdemoiselles): Nadia Ouriemi, Patricia Hoorelbeke, Joëlle Gustin, Maïmouna Aboubacar Diallo, Fatmé Yacoudima;

---

<sup>1</sup> Les sept secteurs principaux d'intervention sont : éducation/alphabétisation, hydraulique villageoise, agriculture, élevage, environnement, santé-nutrition et micro-finance.

Messieurs : Jean-Michel Monnet-Paquet, Saadou Malam Amadou, Pierre-Henri Dohogne, Abba Zarrigana, Souley Sama, Ibrahim Lassan.

4. La délégation belge était formée de Monsieur Robert Frezon, Attaché de coopération pour le Niger et Jean-Yves Standaert, coordonateur du Fonds belge de survie à la DGCI à Bruxelles. Madame Brigitte Poisson (bureau de la coopération belge à Niamey) a accompagné la délégation belge, avec la tâche d'effectuer divers contrôles de la comptabilité du Programme.

## **II. Travail réalisé par Aquadev durant la phase préparatoire et documents ou rapports soumis à l'appréciation de la mission :**

5. La démarche mise en place pour responsabiliser les différents acteurs locaux dans l'instruction de la phase d'exécution s'inscrit dans un processus pleinement participatif, reposant sur :
  - des "MARP exploratoires" et des "MARP thématiques" (MARP= méthode accélérée de recherche participative), réalisés dans les villages, distinctement auprès des hommes, des femmes et des jeunes;
  - une étroite consultation avec les chefs traditionnels, l'autorité administrative, les techniques et les ONG ou associations locales;
  - des études ou des enquêtes permettant de préciser la situation lors du démarrage du Programme, dans les domaines de l'alphabétisation/éducation, de l'agriculture, de l'élevage, de l'hydraulique villageoise, de la santé- nutrition, etc... (se référer à la liste des études<sup>2</sup> ou rapports élaborés);

---

### **<sup>2</sup> Enumération des études et rapports communiqués par le Programme "Niger VI- Damagaram" :**

- Version provisoire des propositions de phase d'intervention du Programme "Niger VI- Damagaram" (173 pages) + annexes (54 pages)
- Etude sur la situation de l'alphabétisation et de la scolarisation dans les zones d'intervention d'Aquadev- Zinder (M. Mounkaila Oumarou Sanda et Abdoulaye Ali, ong V.I.E.)(57 pages)
- Problématique de l'hydraulique dans les poches d'intervention Aquadev (Malam Amadou Saadou, septembre 2000; 28 pages)
- Version provisoire de l'étude santé nutrition (133 pages)
- Synthèse des résultats et analyse provisoire de l'enquête thématique élevage (août 2000; 29 pages)
- Analyse des activités génératrices de revenus dans les poches d'intervention Aquadev- thématique microfinance (Nadia Ouriemchi; octobre 2000; 44 pages)
- Compte-rendu de l'atelier d'échange des acteurs de microfinance dans le département de Zinder (8-9 juin 2000; 63 pages)
- Etude microfinance 2 (version provisoire; 58 pages)
- Etude secteur agricole (version provisoire; 68 pages)
- Diagnostic villageois: village de Bargoudi (35 pages)
- Planification villageoise: village de Zermou (20 pages)
- Planification villageoise: village de Alkamaram (19 pages)
- Planification villageoise: village de Kokaram (22 pages)
- Planification villageoise: village de Shuri (20 pages)
- Planification villageoise: village de Dan Marke (33 pages)
- Planification villageoise: village de Dounoumari (31 pages)
- Planification villageoise: village de Dakwaira (29 pages)
- Planification villageoise: village de Bargoudi (21 pages)

- un ou plusieurs "aller-retour vis-à-vis des acteurs locaux " dans le processus de définition des stratégies du programme et des activités;
  - une approche de mise en oeuvre des différentes activités reposant sur un "faire-faire" responsabilisant les bénéficiaires, des associations locales et/ou les services techniques; AQUADEV jouant le rôle de facilitateur.
6. Cette démarche a conduit à l'élaboration d'une version "provisoire" du dossier technique et financier de la phase d'exécution. Version "provisoire" du fait que la seconde version devrait en principe intégrer les observations de la mission. Le travail de la phase préparatoire a également produit une série d'études ou de documents qui précisent la situation de référence dans les sept principaux secteurs d'actions d'Aquadev- Damagaram.
7. **Le travail réalisé par Aquadev durant la phase préparatoire, selon un processus participatif responsabilisant les différents acteurs locaux dans l'instruction du programme est de fort bonne qualité. L'ONG a réellement initié un processus d'empowerment des bénéficiaires, des futurs comités villageois et des partenaires locaux. Les études réalisées permettent d'avoir des indicateurs précis de situation lors du démarrage du projet afin d'évaluer l'impact des actions du programme dans 3-4 ans.**

### **III. Breve présentation du programme d'Aquadev "Niger VI- Damagaram":**

8. Le coût total du projet est chiffré à 102.557.743 BEF dont 76.918.307 BEF à charge du FBS (75%), 17.922.154 BEF à charge d'Aquadev (17,5% ) et 7.717.282 BEF à charge des partenaires locaux ( 7,5% ).  
La durée du projet est de cinq ans, incluant une phase préparatoire d'un an (oct.1999- sept. 2000) dont le coût total (FBS + Aquadev+ Apport local) est chiffrée à 14.000.000 BEF (soit 13,6 % du budget total du projet) et une phase d'exécution de 4 ans (janv. 2001- déc. 2004) dont le coût total est chiffré à 88.557.743 BEF (soit 86,4 % du budget total du projet).
9. Le programme "Niger VI- Damagaram" intervient en deux quartiers de la ville de Zinder (Kara-Kara et Sabon Garir; soit à l'égard d'une population de 21.138 habitants; la ville de Zinder compte 24 quartiers et une population totale estimée à 220.000 habitants) et sur 79 villages habités par 26.716 personnes. Ces 79 villages sont formés de 12 villages "mères", entourés chacun de 5-7 villages satellites. Ces villages forment 6 poches d'intervention (Gamou, Gouré, Kagna Wamé, Zermou, Tanout et Olléléwa), réparties sur trois arrondissements (Gouré, Mirriah et Tanout) qui comptent environ 350.000 habitants, soit une intervention à l'égard de 7,6 % de la population totale en zone rurale de la région de Zinder.

- 
- Planification villageoise: village de Rigal Tchinko (21 pages)
  - Etudes socio-économiques sur le "quartier Sabon Gari "(26 pages)
  - Etudes socio-économiques sur le "quartier Kara-Kara"(26 pages)

10. L'objectif général est d'améliorer les conditions de vie des populations dans la zone d'intervention. L'atteinte de cet objectif général sera réalisée par l'atteinte de six objectifs spécifiques suivants dans la zone d'intervention :
  - i. Les capacités des populations à maîtriser leur développement local sont augmentées (ceci englobe des actions d'alphabétisation, des actions d'établissement/ formation de comités villageois de développement, des actions de partenariats pour faire-faire les activités par des acteurs locaux)
  - ii. La gestion des ressources naturelles est améliorée (ceci englobe l'établissement de processus consensuel pour la gestion des espaces pastoraux/ agricoles, des actions d'aménagement et de protections (fixation des dunes, récupération de glacis, aménagement de koris...))
  - iii. Les potentialités agricoles sont mieux exploitées (ceci englobe des actions pour améliorer les techniques agricoles, pour faciliter l'accès aux intrants, pour améliorer la gestion des récoltes et diversifier les productions)
  - iv. La productivité des systèmes d'élevage est améliorée (ceci englobe des actions de formation/ information à l'égard des causes responsables des pertes sur le cheptel, de maîtrise des principales pathologies, des actions d'amélioration des techniques d'alimentation et de renforcement de la filière lait)
  - v. Les conditions sanitaires nutritionnelles sont améliorées (ceci englobe des actions de redynamisation de l'auto-encadrement sanitaire, l'établissement de cases de santé et de comités de santé, des activités de promotion de la santé et de la nutrition)
  - vi. La couverture des besoins en eau potable est améliorée (ceci englobe la construction de 16 nouveaux puits modernes et la réhabilitation de 28 points d'eau ainsi que le renforcement des capacités de maintenance et de gestion)
  - vii. Les revenus des populations sont diversifiés et augmentés par un accès facilité au micro-crédit (ceci englobe l'établissement d'une mutuelle d'épargne et de crédit financièrement viable pour les quartiers de la ville de Zinder et pour une poche en milieu rural (Zermou)).
  
11. Le Programme développe une démarche holistique englobant le renforcement des capacités d'organisation et de gestion des ressources, la satisfaction des besoins en eau et de santé ainsi que la diversification des potentialités en matière d'agriculture, d'élevage et d'activités génératrices de revenus, dans l'optique d'une meilleure sécurité alimentaire.
  
12. **De manière générale tout en faisant remarquer que la pertinence de ces stratégies pourraient être sensiblement renforcées, il convient de constater que la démarche est en accord avec l'approche et les objectifs du Fonds belge de survie.**  
**Les dispositions de ciblage des zones d'intervention et des groupes bénéficiaires sont en accord avec les visions du Fonds belge de survie.**

### **III. Eléments composant le rapport de mission et commentaires :**

14. Le rapport de mission est formé de quatre parties complémentaires entre-elles :
- le présent rapport de la mission avec la synthèse de l'appréciation relative à la phase préparatoire et au PRODOC de la phase d'exécution (= première partie du rapport; 15 pages)
  - l'aide-mémoire des discussions de terrain et d'analyse de la version provisoire du PRODOC (= deuxième partie du rapport; 15 pages);
  - le compte-rendu de la réunion du 19 janvier 2001 avec les services techniques (= troisième partie du rapport; 5 pages)
  - le compte-rendu de la réunion tripartite du 20 janvier 2001 (= quatrième partie du rapport; 4 pages).
15. Les commentaires relatifs au PRODOC (= dossier technique et financier de la phase d'exécution(2001-2004)):

Ceux-ci sont rapportées de manière détaillée dans "l'aide mémoire" de la mission (15 pages), représentant la deuxième partie du rapport.

Ces observations visent à faire réfléchir l'équipe Aquadev à l'égard d'une vision stratégique plus claire des actions directement en appui à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à renforcer le cadre logique d'intervention du Programme. Par exemple les stratégies de la composante agricole visent davantage un développement global de l'agriculture dans la région de Zinder par des technologies nouvelles, par un accès facilité aux intrants et par une meilleure gestion des récoltes. Ces axes généraux d'actions ont été demandés par les bénéficiaires lors des MARP et constituent probablement une réponse appropriée pour environ 50% des exploitations de la région qui disposent de terres suffisantes ou "de potentiels agronomiques" pour tirer profit de ces axes d'actions. Mais ces axes généraux d'actions ne semblent pas être une réponse particulièrement adaptée aux problèmes d'insécurité alimentaire qui affectent les autres 50% des exploitations agricoles de la région de Zinder. Ces dernières sont en situation structurelle de déficit alimentaire. Ces 50% d'exploitations constituent : i) une proportion importante de petits agriculteurs sont des fermiers sans terres ou avec des superficies trop réduites; ils sont en situation de déficit céréalier important qu'ils vont résoudre par une forte migration des actifs (tranche d'âges 20-40 ans); ii) il y a de nombreuses femmes chefs de ménage, laissées seules 6 mois par an, voire davantage; iii) environ 50% des exploitations (ménages) ont vendu tout leur bétail et petits ruminants et sont en situation de "décapitalisation extrême".

Le PRODOC dans sa version provisoire, ne propose pas des axes d'actions visant spécifiquement à résoudre les problèmes des exploitations agricoles mentionnées en situation de plus grande vulnérabilité.

La mission veut forcer l'équipe du programme Aquadev à réfléchir sur le fait qu'elle n'avait pas développé une vision stratégique suffisamment orientée vers la résolution des problèmes mentionnés et sur le fait que le programme ne s'était pas fixé de résultats à atteindre en matière de réduction de l'insécurité alimentaire. Ce commentaire décrit "un peu durement" pour l'agriculture est

applicable à d'autres secteurs d'intervention du Programme. L'équipe gestionnaire du FBS ne peut pas se contenter d'objectifs généraux d'amélioration du bien-être (le "sustainable livelihood" de la littérature anglo-saxonne de projets) sans réduction de l'insécurité alimentaire chronique chez au moins 15-20% du segment de la population plus vulnérable.

16. La mission a également voulu forcer l'équipe du programme Aquadev à réfléchir à une approche davantage holistique des sept principaux secteurs d'intervention qui apparaissent pour le moment comme des composantes développées parallèlement les unes par rapport aux autres sans grande interaction. L'allègement durable de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire pour les petites exploitations mentionnées, passe probablement par davantage de travail et de revenus en dehors du secteur agricole (et de l'élevage) dans ces zones qui sont quelque peu marginales pour l'agriculture. Les composantes micro-finance et alphabétisation/éducation pourraient être davantage élaborées de manière à apporter un appui plus significatif au "travail" et aux revenus hors-secteur agricole ainsi qu'aux groupes en situation structurelle de plus grande vulnérabilité vis-à-vis de l'insécurité alimentaire.
17. Les observations concernant le cadre logique d'intervention s'inscrivent également dans la même orientation : forcer l'équipe du projet à avoir une vision plus précise des résultats à atteindre ainsi que des indicateurs objectivement vérifiables de suivi et d'impact. Cet effort doit être réalisé car le service gestionnaire du FBS (D22.3) va demander aux organisations partenaires, au courant des prochains mois, de mettre en place un système homogène de suivi informatisé des programmes & projets du FBS dont les piliers reposeront sur un cadre logique d'intervention bien défini, avec 4-5 outputs principaux par objectif spécifique + indicateurs de suivi et d'impact.
18. **De manière générale en guise de conclusion pour l'appréciation du PRODOC:**  
**Le PRODOC constitue probablement une réponse appropriée aux problèmes et aux priorités d'environ 50% des exploitations agricoles de la zone d'intervention du fait qu'ils disposent de suffisamment de terres et de "potentialités" pour tirer profit des axes retenus d'actions. Ceux-ci sont certainement en position de contribuer à réduire le déficit céréalier et énergétique dans la zone d'intervention- plus que ne pourraient le faire les autres 50 % d'exploitations : i) qui disposent de superficies insuffisantes- ii) qui sont des exploitations menées par de nombreuses femmes chefs de ménage, laissées seules 6 mois par an, voire davantage; iii) qui sont des exploitations (ménages) ayant vendu tout leur bétail et petits ruminants et en situation de "décapitalisation extrême".**  
**Toutefois le PRODOC est insuffisamment élaboré pour apporter une réponse satisfaisante aux problèmes de ces derniers. C'est difficilement acceptable pour un programme du FBS. Il doit y avoir un "paquet minimal d'actions" spécifiquement orientés vers la résolution des problèmes des groupes plus vulnérables, impliquant un ajustement du PRODOC dans ce sens.**

19. **Il ne faut pas faire de cette révision, un préalable à l'acceptation du PRODOC de la phase d'exécution. Cette révision nécessitera un travail de plusieurs mois, nécessitant éventuellement l'aide de consultants car c'est une entreprise complexe et difficile de définir "un paquet minimal d'actions" susceptibles d'apporter une solution durable aux groupes vulnérables mentionnés. Le programme d'Aquadev Damagaram doit démarrer ses actions de terrain au plus vite, après une longue année de phase préparatoire car les bénéficiaires demandent de passer à l'action (Aquadev ne peut plus attendre au risque de perdre une partie de sa crédibilité). Il faut dès lors faire confiance à l'ONG partenaire; elle effectuera la révision demandée. Cette matière sera par ailleurs évaluée fin 2002 lors de la revue de mi-parcours.**
20. Forte étendue de la zone d'intervention du programme d'Aquadev- Damagaram:  
La zone d'intervention est fort étendue avec des actions qui toucheront seulement 7,6% de la population totale en zone rurale de Zinder. Cela constitue un important saupoudrage s'accompagnant de coûts plus élevés de fonctionnement et des déplacements ainsi que d'une plus grande dilution de l'effet de masse pour l'impact.  
**La mission n'est pas heureuse de ces orientations qui sont d'ailleurs systématiquement combattues par les gestionnaires des programmes du FBS. Aquadev se retranche sur la justification que de telles orientations leurs ont été imposées par les administrations.**
21. Le comité de pilotage:  
La fonction d'un comité de pilotage du programme d'Aquadev- Damagaram est définie lors de la réunion avec les services techniques (se référer à la troisième partie du rapport de mission; compte-rendu de la réunion avec les services techniques): "Les membres du comité, représentant tous les acteurs (Ministère de référence – Bailleur de fonds - Exécutant – Population ) ont pour mission d'approuver les devis programmes, formuler des recommandations, prendre des décisions pour le bon fonctionnement du programme Niger VI. Le comité de pilotage composé de dix membres, dont cinq représentants des communautés rurales, se réunit trimestriellement, afin de favoriser la concertation régulière des acteurs concernés par le programme Niger VI. Il s'inscrit dans le processus de décentralisation communale en permettant la circulation de l'information entre les partenaires et la concertation au niveau des arrondissements; Aquadev assure le secrétariat des réunions du comité".

Cette approche témoigne de l'état d'esprit d'Aquadev qui veut s'intégrer dans un dispositif institutionnel local. Cette façon de procéder renforce ce nous écrivions à l'item n°2, d'un estompement de la distinction "classique" existant entre "un projet mis en oeuvre par une organisation non-gouvernementale" et un projet mis en oeuvre dans le "cadre d'un accord inter-gouvernementale". Aquadev adopte une approche similaire à celle d'un projet gouvernemental.

La tripartite a par ailleurs recommandé de se monter vigilant vis-à-vis d'un risque de confiscation du comité de pilotage par les administrations et les services techniques en leur accordant une représentation trop grande. **Il s'agit d'un espace de concertation qui favorise la représentation préconisée des populations par la Direction du Développement Régional et Local (DDRL) du Ministère du Plan.** Il faut dès le départ de l'opération laisser une grande part à la population.

22. Position des services techniques vis-à-vis du PRODOC:

Les observations des services techniques sont rapportés dans la troisième partie du rapport.

**Les orientations du programme d'Aquadev- Damagaram sont approuvées par les services techniques. Un partenariat plus formel avec certains services techniques pour certaines composantes du programme est souhaité tant par les services techniques que par Aquadev.**

23. Situation du personnel responsable de l'exécution du programme d'Aquadev:

La liste du personnel du programme d'Aquadev- Damagaram est reprise en annexe 3. Un ingénieur agronome Nigérien viendra renforcer l'équipe à court terme; ce qui rétablira l'équilibre entre les responsables "expatriés" et les responsables "nigériens" des composantes sectorielles du programme.

Le projet est complexe par son contenu multisectoriel et par l'étendue de la zone d'intervention. La maîtrise de ces éléments est rendue encore plus compliquée par l'instabilité du personnel et une rotation importante du personnel expatrié par suite de contrats<sup>3</sup> de courte durée (un an).

L'explication d'une telle situation réside en partie dans le montage financier pour assurer le financement du personnel: une partie des frais est imputée sur l'allocation budgétaire du "plan d'action" (gérée par D30) qui fonctionne avec des subsides annuels, tandis qu'une autre partie des frais de personnel est financée sur l'allocation budgétaire du FBS (gérée par D20) qui opère avec des subsides pluriannuels permettant de couvrir toute la durée du programme (1999- 2004). La partie liée aux subsides annuels du plan d'action finance les éléments statutaires des contrats qui sont versés en Belgique (volet "envoi des personnes" des plans d'actions- arrêté ministériel du 25.09.1998; ces éléments statutaires sont les allocations familiales- une allocation de ménage si l'épouse ne perçoit pas de revenus- les frais de scolarité- et l'indemnité de base et d'expérience considérés

---

<sup>3</sup> **Les contrats de courte durée du personnel expatrié:**

Mme Noëlle Gustin bénéficie d'un contrat jusqu'en septembre 2001 (responsable du secteur santé-nutrition); Mme Nadia Ouriemchi n'a plus de contrat depuis décembre 2000 (responsable du secteur microfinance; elle était coopérante ONG de APVC jusque fin 2000 et devient coopérante ONG d'Aquadev à partir de janvier 2001); Mlle Patricia Hoorelbeke bénéficie d'un contrat jusqu'au 07.04.2001 (responsable du secteur élevage et environnement); Mr. Jean-Michel Monnet-Paquet bénéficie d'un contrat jusqu'en novembre 2001 (chef de projet et responsable du secteur alphabétisation/éducation); Mr. Pierre-Henri Dohogne bénéficie d'un contrat de VNU jusqu'en septembre 2001 (responsable du secteur agriculture et environnement)

comme une partie salariale que la personne retrouverait en Belgique au terme de son expatriation). Ces dispositions par annuité contraignent Aquadev à la prudence dans la durée des contrats car l'ONG n'a pas de garantie du budget qu'elle recevra en 2002, 2003 et 2004 pour les plans d'actions d'autant plus que D30 souhaite mettre fin à ces montages financiers et limiter le financement au personnel justifié à 100% par les activités du plan d'action (financement sur le budget du plan d'action exclusivement du personnel oeuvrant pour les plans d'actions et non-plus pour des projets extérieurs comme par exemple le FBS).

La partie des frais de personnel liée à l'allocation budgétaire du FBS finance l'indemnité de subsistance et l'indemnité logement (représentant environ 40% des frais liés à chaque personne à charge du projet (du FBS)). Cette partie des frais de personnel est assurée ou couverte par des subsides pluriannuels pouvant prendre en compte toute la durée du programme, mais imposant la règle de veiller que le coût du personnel expatrié n'excède pas 15% de l'enveloppe globale du projet.

Il est probable que cette limite du FBS n'arrangeait pas Aquadev dans son programme Damagaram et que l'ONG a voulu jouer sur les deux allocations budgétaires avec un montage financier qui certes véhiculait des complications-mais qui a été accepté en 1998 lors de l'acceptation du programme.

**Il faut à présent en accepter les conséquences et veiller malgré tout à assurer la réussite du projet impliquant une stabilité de l'équipe gestionnaire. Il est important que l'équipe qui a instruit le projet, assure au moins en partie sa mise en oeuvre (remplacement progressif d'une partie des expatriés par des cadres nigériens à partir de mi 2002). Il faudrait pouvoir obtenir que la partie financée sur "le plan d'action" soit assurée jusque fin 2002- impliquant la couverture en moyenne de 60% des frais de personnel pour trois personnes. Il faudrait que l'entièreté des frais du personnel devienne à charge de l'allocation budgétaire du FBS (du programme Damagaram) pour les deux dernières années du projet (2003 et 2004)- impliquant la couverture en moyenne de 40% des frais de personnel pour trois personnes en 2001 et 2002 et la couverture de 100% des frais de personnel pour deux personnes en 2003 et 2004, escomptant un remplacement progressif de deux des quatre expatriés (un de ces quatre expatriés est VNU mis à la disposition d'Aquadev jusqu'en septembre 2001).**

24. Situation particulière d'un volontaire des Nations Unies mis à la disposition d'Aquadev :

La réglementation de la coopération belge a l'égard des VNU est réorientée au courant de l'année 2000 avec :

- la décision de ne plus permettre l'affectation de "nouveaux VNU" auprès d'ONG et de veiller que cette mesure soit également appliquée au prolongation des périodes de services pour les VNU déjà en service.
- la décision de prendre en considération 50% de candidatures VNU originaires des pays partenaires, plutôt que de réserver 100% des candidatures aux seuls citoyens belges.

Cette réorientation de la réglementation a "un lourd impact négatif" sur le projet Damagaram d'Aquadev. Monsieur Pierre-Henri Dohogne est "VNU belge" mis à la disposition du projet jusqu'à la fin de sa première période de service qui se termine en septembre 2001. Cette personne est responsable du secteur agricole et d'une partie de la composante environnement. Tout le monde, tant au niveau du Programme d'Aquadev, qu'au niveau des services techniques en région de Zinder ainsi qu'au niveau du PNUD auprès de la personne en charge du suivi des VNU affectés au Niger (Mr. Sidi Mohamed Touré), est unanime pour reconnaître la qualité de cette personne et donner un avis "favorable" pour une prolongation en faveur d'une seconde période de service.

**Nous devons très clairement plaider en faveur d'un arrangement permettant que Pierre-Henri Dohogne soit disponible à 100% de son temps durant douze mois effectifs dans le projet d'Aquadev à partir du 01.01.2001 et qu'il poursuive sa seconde période de service auprès, par exemple du Programme de lutte contre la pauvreté du PNUD en région de Zinder. Cet arrangement permettrait:**

- de mettre en oeuvre les réorientations de la Coopération belge avec une flexibilité de quelques mois;
- de pas déséquilibrer le projet Aquadev qui a besoin de tout son personnel pour réaliser la mise en oeuvre des actions sur le terrain (se référer à l'item 23) et assurer la réussite du programme ;
- de créer un interface entre le projet Aquadev et le programme de lutte contre la pauvreté du PNUD en région de Zinder; ces deux programmes oeuvrent pour les mêmes objectifs et pourraient être organisés avec des meilleures complémentarités. La présence de P-H. Dohogne pourrait utilement contribuer à ce résultat.

25. Concertation tripartite :

L'administration était tenue de réaliser une évaluation de la phase préparatoire et du dossier technique de la phase d'exécution, dans un cadre concerté avec l'ONG et l'autorité de tutelle auprès du Gouvernement du Niger (l'arrêté ministériel utilise le terme de tripartite). L'autorité auprès du Gouvernement du Niger ayant la tutelle des ONG intervenant dans la région de Zinder est la Direction Départementale du Plan. Elle est représentée par son directeur, Monsieur Abdoul Kader Mahamane. AQUADEV est représentée par son chef de projet et son équipe (cfr. item n°3 du présent rapport). La délégation belge était formée de Monsieur Robert Frezon, Attaché de coopération pour le Niger et Jean-Yves Standaert, coordonateur du Fonds belge de survie à la DGCI à Bruxelles.

Le compte-rendu de la réunion tripartite (4 pages) constitue la quatrième partie de ce rapport.

**Toutes les parties sont d'accord pour recommander "un feu vert" au démarrage de la phase d'exécution, pour apporter les réorientations discutées concernant le PRODOC de manière à affiner les stratégies d'amélioration de la sécurité alimentaire et pour renforcer les arrangements partenariaux avec les acteurs locaux contribuant à l'appropriation du programme.**

26. **Décisions attendues de Monsieur le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement :**

Les décisions suivantes sont attendues :

- i- une approbation du travail d'Aquadev durant la phase préparatoire (oct.1999- sept.2000) qui a conduit à l'élaboration d'un document de programme (PRODOC) pour une phase d'exécution 2001-2004 selon un processus participatif responsabilisant les différents acteurs locaux. Les stratégies proposées visent à améliorer le bien-être par une réduction de la pauvreté et une amélioration de la sécurité alimentaire de quelques 47.000 personnes dont environ 44% habitent dans deux quartiers pauvres de la ville de Zinder et dont 56% habitent dans 79 villages situés en environnement à écologie fragile et très vulnérable vis-à-vis de pluviométrie irrégulière (cfr. items 5 à 12 du rapport détaillé de mission).
- ii- Le PRODOC constitue probablement une réponse appropriée aux problèmes et aux priorités d'environ 50% des exploitations agricoles de la zone d'intervention du fait qu'elles disposent de suffisamment de terres et de "potentialités" pour tirer profit des axes retenus d'actions. Celles-ci sont certainement en position de contribuer à réduire le déficit céréalier et énergétique dans la zone d'intervention- plus que ne pourraient le faire les autres 50 % d'exploitations : i) qui disposent de superficies insuffisantes- ii) qui sont des exploitations menées par de nombreuses femmes chefs de ménage, laissées seules 6 mois par an, voire davantage; iii) qui sont des exploitations ayant vendu tout leur bétail, petits ruminants et se retrouvant en situation de "décapitalisation extrême" (cfr. items 14 à 19 du rapport détaillé de mission).

Toutefois le PRODOC est insuffisamment élaboré pour apporter une réponse satisfaisante aux problèmes de ces dernières. C'est difficilement acceptable pour un programme du FBS. Il doit y avoir un "paquet minimal d'actions" spécifiquement orientés vers la résolution des problèmes des groupes plus vulnérables, impliquant un ajustement du PRODOC dans ce sens.

**Il ne faut toutefois pas faire de cette révision du PRODOC, un préalable à l'acceptation de la phase d'exécution.** Cette révision nécessitera un travail de plusieurs mois, impliquant éventuellement l'aide de consultants car c'est une entreprise complexe et difficile de définir "un paquet minimal d'actions" susceptibles d'apporter une solution durable aux groupes vulnérables mentionnés. Le programme d'Aquadev Damagaram doit démarrer ses actions de terrain au plus vite, après une longue année de phase préparatoire car les bénéficiaires demandent de passer à l'action (Aquadev ne plus attendre au risque de perdre une partie de sa crédibilité). Il faut dès lors faire confiance à l'ONG partenaire; elle effectuera la révision demandée. Cette matière sera par ailleurs évaluée fin 2002 lors de la revue de mi-parcours.

- iii- L'accord de Monsieur le Secrétaire d'Etat pour passer à l'exécution de la phase de développement du Programme d'Aquadev "Niger VI- Damagaram" dont le coût est chiffré à 88.557.743 BEF dont 66.418.307 BEF seront à charge du FBS. Ce montant a déjà été engagé en 1998 lors de l'acceptation du projet.
- iv- L'accord de Monsieur le Secrétaire d'Etat pour négocier un arrangement avec D30 sur la question des frais de personnel coopérant ONG financés en partie dans le cadre des plans d'actions et financés en partie par le budget des projets du FBS. Il faut veiller à assurer la réussite du projet impliquant une stabilité de l'équipe gestionnaire. Il faudrait pouvoir obtenir que la partie financée sur la plan d'action soit assurée jusque fin 2002- impliquant la couverture en moyenne de 60% des frais de personnel pour trois personnes. Il faudrait que l'entièreté des frais du personnel devienne à charge de l'allocation budgétaire du FBS (du programme Damagaram) pour les deux dernières années du projet (2003 et 2004)- impliquant la couverture en moyenne de 40% des frais de personnel pour trois personnes en 2001 et 2002 et la couverture de 100% des frais de personnel pour deux personnes en 2003 et 2004, escomptant un remplacement progressif de deux des quatre expatriés (un de ces quatre expatriés est VNU mis à la disposition d'Aquadev jusqu'en septembre 2001) (cfr. item 23 du rapport détaillé de mission).
- v. L'accord de Monsieur le Secrétaire d'Etat pour une application flexible des réorientations de dispositions concernant les VNU. Il faudrait assurer que Monsieur Pierre-Henri Dohogne demeure disponible à 100% de son temps durant douze mois effectifs dans le projet d'Aquadev à partir du 01.01.2001 et qu'il puisse encore poursuivre sa seconde période de service auprès, par exemple du Programme de lutte contre la pauvreté du PNUD en région de Zinder. Cet arrangement permettrait :
  - de mettre en oeuvre les réorientations de la Coopération belge avec une flexibilité de quelques mois ;
  - de pas déséquilibrer le projet Aquadev qui a besoin de tout son personnel pour réaliser la mise en oeuvre des actions sur le terrain (se référer à l'item 23) et assurer la réussite du programme ;
  - de créer un interface entre le projet Aquadev et le programme de lutte contre la pauvreté du PNUD en région de Zinder; ces deux programmes oeuvrent pour les mêmes objectifs et pourraient être organisés avec des meilleures complémentarités. La présence de P-H. Dohogne pourrait utilement contribuer à ce résultat.

#### **IV. Brève visite au "projet d'appui au développement local de Mayahi" mis en oeuvre par UNCDF dans le cadre du programme en partenariat avec le FBS**

- 27. Deux projets en appui à la décentralisation et permettant de développer des stratégies de sécurité alimentaire définies en concertation avec les populations et

les acteurs locaux sont soutenus par le FBS dans le cadre du partenariat avec UNCDF: - le projet d'appui au développement local de Mayahi  
- le projet d'appui au développement local de Nguigmi.

Les enveloppes budgétaires de ces deux projets sont pour chaque projet, de l'ordre de 5,5 millions USD, cofinancés à hauteur d'environ 2,6 millions USD (120 millions BEF) par le FBS, environ 1,5 millions USD par le PNUD et 1,4 million USD par UNCDF.

28. Mayahi était sur notre chemin du retour; nous souhaitions savoir comment ces projets démarraient après une décision officielle de démarrage en juin 2000. Nous avons demandé au gestionnaire géographique du programme à New York (Monsieur Angelo Bonfiglioli) de nous arranger une brève visite qui est devenue:
- une réunion le 15.01 à Niamey avec le Représentant du PNUD (Monsieur Steven URSINO) et son équipe (M. Guiraud- Représentant résident adjoint du PNUD; Mme Solange Degbey- Chargée du programme FENU au Niger)
  - une visite du projet Mayahi le samedi 19.01 de 15 à 21h à laquelle participaient le sous-préfet de Mayahi et le chef du projet de Nguigmi
  - une réunion de debriefing le lundi 22.01 de 9 à 11h avec le Représentant du PNUD et son équipe.

Le projet de Mayahi a démarré fin 2000 suite à un réaménagement tardif par le Gouvernement sur les communes-voire fusion momentanée de communes à couvrir. Mayahi opère sur 8 communes (4 communes réparties sur deux cantons).

Le projet Nguigmi a débuté dès juillet 2000, sur 3 communes rurales et sur une commune urbaine.

29. Visite des réalisations de la première phase du projet Mayahi à Tchaké.  
Bonne discussion et présentation "power point" du projet Mayahi sur les PADL Nguigmi et PADL Mayahi.  
Nous avons reçu une abondante documentation sur le PADL Nguigmi et la mise en oeuvre des FAL (code de financement des fonds d'appui local; liste des initiatives éligibles au FAL, etc...), une situation de référence pour la zone de Nguigmi + rapport d'analyse "résultats des focus groups".  
Une partie du plan d'actions 2001 pour Nguigmi nous est communiquée.

La documentation remise pour Mayahi est beaucoup moins élaborée: le plan d'action 2001 doit encore être défini. L'étude de référence serait achevée vers mars 2001.

En application de l'évaluation des donateurs d'UNCDF, le FBS a insisté pour que les projets accordent davantage d'attention à mieux définir leur cadre logique d'intervention, précisant les résultats à produire ainsi que les indicateurs d'impact et de suivi. Il y a un déficit céréalier de 22.000 tonnes pour Mayahi cette année qui est davantage marqué dans certains villages. Nous demandons une

investigation poussée de ces éléments de manière à les voir figurer dans la situation de référence et être en mesure d'apprécier dans 3-4 ans si le PADL Mayahi a amélioré durablement la situation de ces villages.

Souhait d'organiser une visite conjointe de suivi des PADL Mayahi et Nguigmi en novembre ou décembre 2002, couplée à l'évaluation de mi-parcours de ces projets.

30. Programme de lutte contre la pauvreté du PNUD:

Nous avons reçu plusieurs rapports d'activités de ce programme qui a des antennes à Nguigmi, Mayahi, Zinder, etc....

Une évaluation de ce programme est envisagée au courant de cette année (septembre 2001 ?); le PNUD serait heureux que la Belgique cofinance et participe à cet exercice avec d'autres donateurs.

Cette question sera répercutée auprès de la direction du multilatéral; Robert Freson la prenait également en considération car c'est un instrument de qualité en appui à la définition des priorités au Niger.

V. Discussion relative aux deux évaluations du "Programme intégré Maradi" (programme UNICEF-FBS de cinq ans réalisé entre 1996 et 2000 ) avec Mme la Représentante et le staff de l'UNICEF :

31. De 11h15 à 16h: bonne discussion avec Mme Mary Roodkowsky, Représentante de l'UNICEF et son équipe élargie au chef du PIM-Maradi (Rudolf Schwenk-coordonateur des programmes, Idrissa Kouaté- chef du bureau Maradi, Aboubacar Souleyman- planning office, Mariam Kouakomo- chef section communication, Dr. Isselmou O. Boukhary- chef section santé-nutrition) sur les deux rapports d'évaluations du PIM réalisés par l'Évaluateur spécial.

L'UNICEF est sensibilisée aux faits qu'il faut analyser les observations de ces rapports et en tirer les leçons.

Nous insistons pour disposer de ces commentaires au niveau de la DGCI avant la mi-février 2001 de manière à prendre position sur ces rapports d'évaluation pour lesquels nous disposerons également des commentaires des Organisations partenaires. Ces éléments sont indispensables pour la décision d'une éventuelle seconde phase du PIM et les réorientations qui doivent être apportées (nous avons reçu ces commentaires le 12.02.2001).

Bruxelles, le 10 février 2001  
Jean-Yves Standaert.