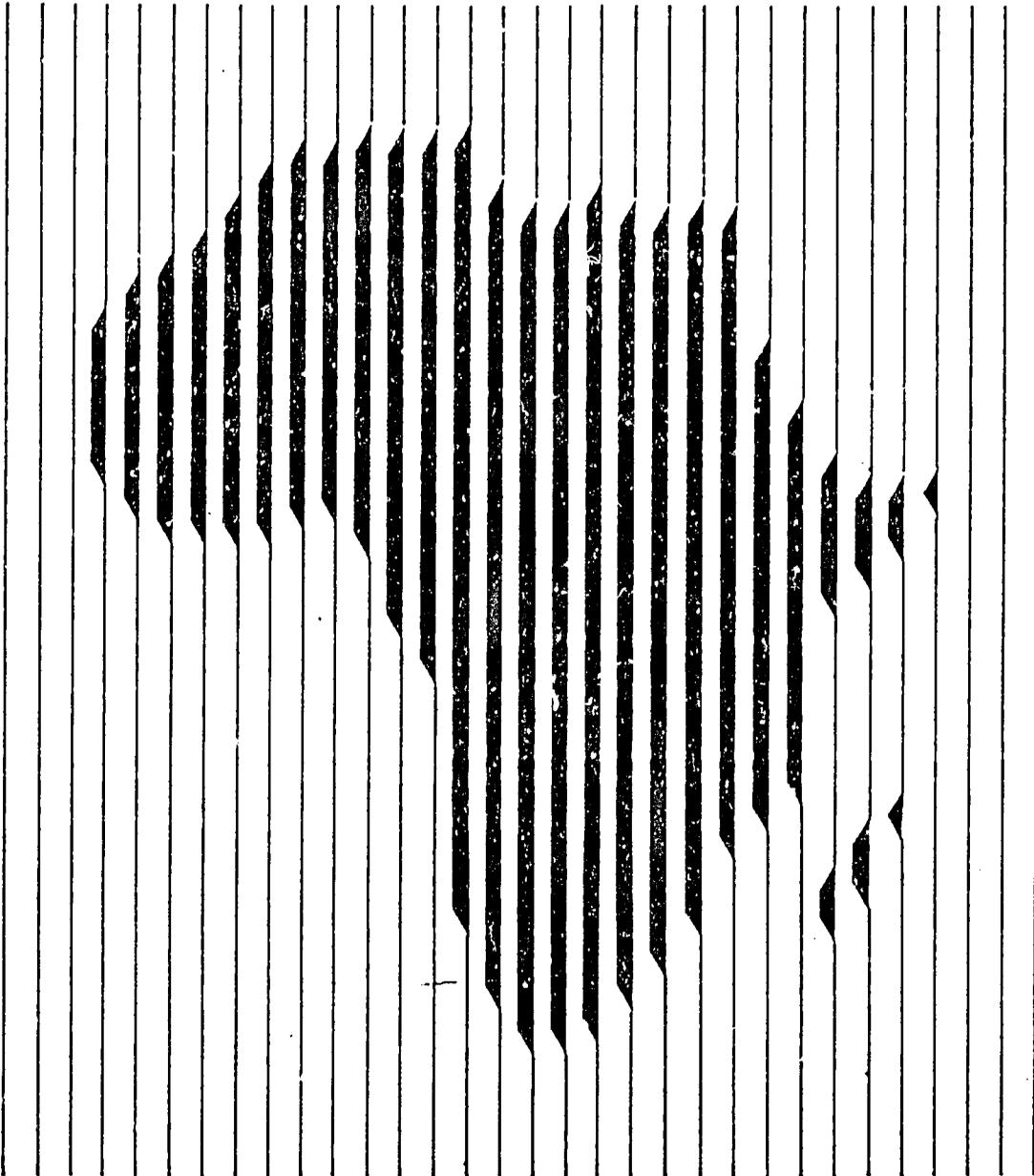


PN. ABP-553
8340

Development Fund for Africa

Evaluation de la participation locale dans le *Niger Agriculture Sector Development Grants* (NASDG)



Agency for International Development
Bureau for Africa
Washington, D.C. 20523

**Evaluation de la participation locale dans le
*Niger Agriculture Sector Development Grants (NASDG)***

Joan S. Atherton
Daniel Devine
Curt Grimm
Paul Nelson

Novembre 1992

Ce document a été préparé pour l'Agence du Gouvernement des Etats-Unis pour le Développement International (USAID), sous le contrat numéro PDC-5451-I-07-1027-00 par l'Institute for Development Anthropology (IDA) en coopération ("joint venture") entre Development Alternatives, Inc. (DAI) et IDA.

Table des Matières

Acronymes	iii
I. Description	1
II. Méthodologie pour l'évaluation de la participation locale	3
III. Revue	4
IV. La Participation à la planification de l'ASDG II	7
A. Les expériences passées et les leçons tirées	7
B. Les Comités de planification de l'ASDG II	7
C. Consultation avec les organisations non gouvernementales	8
D. La Participation locale à la planification de l'ASDG II	9
V. Les Réformes : les conditions pour promouvoir un milieu favorable à la participation	10
VI. Vue actuelle	13
VII. Conclusion	14

Acronymes

AAAS:	American Association for the Advancement of Science
AFR:	Africa Bureau
AIC:	AIDS Information Centre
APCP:	National AIDS Prevention and Control Project, Uganda
APE:	Action Plan for the Environment, Uganda
APE:	Association de Parents d'Elèves, Mali
ASDG I:	Agriculture Sector Development Grant I, Niger
ASDG II:	Agriculture Sector Development Grant II, Niger
BEEP:	Basic Education Expansion Project, Mali
BPE:	Bureau Projet Education
CCA:	Comité de Coordination d'Action
CEDECOM:	Central Region Development Commission
CEE:	Communauté Européenne Economique
CFA:	(franc de la) Communauté Financière Africaine
CLUSA:	Cooperative League of the USA
CRT:	Criterion-Referenced Tests
DAI:	Development Alternatives, Inc.
DFA:	Development Fund for Africa
DNEF:	Direction Nationale pour l'Enseignement Fondamental
EEC:	European Economic Community
EIL:	Experiment in International Living
ERP:	Economic Recovery Program
E/WID:	Education/Women in Development (Education/les Femmes et le Développement)
FAEF:	Fond d'Appui à l'Enseignement Fondamental, or Support Fund for Primary Education
FCFA:	francs (see CFA)
FDA:	Fond de Développement pour l'Afrique
FHA:	Food and Humanitarian Assistance Bureau
FHA/PVC:	/Private and Voluntary Cooperation
FLUP:	Forestry and Landuse Planning
FUE:	Federation of Uganda Employers
GNCC:	Ghana National Chamber of Commerce
GOG:	Government of Ghana
GON:	Government of Niger
GRM:	Government of the Republic of Mali
IDA:	Institute for Development Anthropology
IMF:	International Monetary Fund
IPN:	Institut Pédagogique National, Mali
IQC:	Indefinite Quantity Contract
M&E:	Monitoring and Evaluation Unit
MEMEP:	Ministry of Energy, Minerals, and Environmental Protection

MEN:	Ministry of Education
MOH:	Ministry of Health
MTWA:	Ministry of Tourism, Wildlife, and Antiquities
NASDG:	Niger Agriculture Sector Development Grants
NEAP:	National Environmental Action Plan
NGO:	nongovernmental organization
NPA:	nonproject assistance
NPCSR:	National Planning Committee for School Reform
NRA:	National Resistance Army
NRM:	natural resource management
ONG:	organisations non gouvernementales
PA:	participation assessment
PAAD:	Program Assistance Approval Document
PAIP:	Program Assistance Identification Proposal
PAMSCAD:	Programme of Actions to Mitigate the Social Cost of Adjustment, Ghana
PMU:	Project Management Unit
PREP:	Primary Education Program
PVO:	private voluntary organization (organisations volontaires privées)
RCs:	Resistance Councils
RIG:	Regional Inspectors General, Niger
RMS:	Rwenzori Mountaineering Service
SSE	Section de Suivi et d'Evaluation
STD:	sexually transmitted disease
TASO:	The AIDS Support Organization
TIP:	Trade and Investment Program, Ghana
UNRISD:	United Nations Research Institute for Social Development
WB:	World Bank

I. Description

Le Niger Agriculture Sector Development Grants I

Le premier *Niger Agriculture Sector Development Grants* au Niger (ASDG I) a été autorisé en 1984. Il avait trois objectifs principaux : (1) promouvoir la production agricole en diminuant les contraintes au développement du secteur agricole ; (2) offrir des ressources au gouvernement du Niger pour supporter les activités de développement en cours dans le secteur agricole et (3) contribuer directement à la stabilisation économique en minimisant les impacts négatifs des mesures d'austérité et d'ajustement structurel sur les programmes de développement des secteurs ruraux et agricoles.

Les conditions de l'ASDG I touchaient plusieurs aspects du développement agricole au Niger, y compris la réduction des subventions en intrants agricoles ; la détermination des prix des céréales par le marché ; l'élimination des monopoles parapublics et la permission d'opérer à des entreprises à but lucratif et non lucratif pour les intrants et la commercialisation des produits ; la libéralisation du commerce international pour les produits agropastoraux ; la légalisation des caisses d'épargne, l'élimination des agences de crédit agricole étatiques et l'exemption de certains règlements fiscaux pour d'autres agences financières ; la restructuration du système de production et de distribution des graines et des plants et les changements du système légal et régulateur nécessaires pour accorder des droits d'usufruit aux communautés dans certains sites de gestion forestière.

Des \$53 millions alloués à l'ASDG I, \$44,8 millions seront convertis en Fcfa comme transferts de ressources. A ce jour, \$39,8 millions ont déjà été libérés et déposés dans un fond en contrepartie dans le Trésor Public du Gouvernement du Niger pour une programmation commune et acceptable pour tous. La sixième tranche de \$5 millions sera libérée très prochainement. Les derniers \$8 millions ont été utilisés pour l'aide technique, la formation, l'évaluation, la vérification des comptes, les études et le développement des caisses d'épargne.

En janvier 1990, le programme ASDG I a perdu sa certification suite à une vérification des comptes par les *Regional Inspectors General* (RIG) et le programme a été suspendu pendant plus de deux ans, jusqu'en mai 1992. L'audit des RIG a recommandé un audit non-fédéral des sous-projets de l'ASDG I qui démontraient des contradictions dans l'utilisation des fonds de transfert de ressources. Les difficultés ont commencé quand le gouvernement nigérien a utilisé l'argent déposé au Trésor pour d'autres buts que ceux désignés. La crise budgétaire profonde au Niger, qui a contribué en partie aux problèmes de responsabilité financière de l'ASDG I, a aussi mené à un changement complet du mécanisme de gestion des fonds, à une approche soigneusement structurée pour la sélection d'activités proches des projets à financer dans le cadre de la sixième tranche et à un certain nombre d'idées pour la planification du projet suivant ASDG II.

Les activités d'ONG (organisations non gouvernementales) dont le quartier général se situe aux Etats-Unis (PVO : *Private Voluntary Organizations*) financées par l'ASDG I comprennent le Projet Agroforestier de CARE (215 millions Fcfa), le Projet de Pisciculture d'AFRICARE (49,4 million Fcfa), le fond de crédit garanti de CLUSA (343 millions Fcfa), le

Projet de Développement des Microentreprises de Maradi de CARE (600 millions Fcfa), le Projet de Réhabilitation de Goure d'AFRICARE (695 millions Fcfa) et un projet communautaire d'élevage de poulets (43 millions Fcfa).

En gros, le calendrier pour la sixième tranche de l'ASDG I demande la continuation des mesures établies avant le débours des premières tranches. Le gros des Fcfa doit être utilisé pour financer la gestion des ressources naturelles au niveau des communautés. Aux moins 30 % doivent aller à des programmes conçus et réalisés par des ONG, et les ONG comme les agences du gouvernement peuvent se faire concurrence pour les 70 % restants. Le but général des programmes financés par la sixième tranche de fonds est d'encourager la gestion communautaire des ressources naturelles. Les fonds doivent être déposés dans une banque commerciale et un Secrétariat réorganisé les gèrera.

L'application de l'ASDG I a mené à plusieurs leçons portant sur la participation et appliquées à la planification de l'ASDG II : 1) les conditions devraient être focalisées sur des questions de gestion des ressources naturelles précises afin que les réformes, si elles sont promulguées et mises en place, aient pour résultat le transfert des responsabilités et de l'autorité pour la gestion des ressources aux communautés ; 2) les PVO internationales semblent être plus capables que les services complémentaires du gouvernement d'exploiter les ouvertures créées par les changements de politique envers la gestion des ressources naturelles par la création de programmes sur le terrain ; mais 3) les ONG -- surtout les ONG locales -- ont besoin non seulement d'un renforcement institutionnel et de capital d'exploitation, mais aussi du support politique pour leurs efforts pour établir avec le gouvernement nigérien le milieu institutionnel approprié pour opérer ; 4) il est utile et important de suivre l'impact que les réformes ont au niveau micro et macroscopique ; et 5) les fonds doivent être protégés de leur détournement vers d'autres utilisations par le gouvernement du Niger.

Le Niger Agriculture Sector Development Grants II

Le but officiel du deuxième *Niger Agriculture Sector Development Grants* (ASDG II) est d'améliorer la capacité des habitants des milieux ruraux à obtenir le contrôle des ressources qu'ils utilisent habituellement, à les gérer et à en tirer profit d'une manière durable. Du point de vue sectoriel, le fond souligne la gestion des ressources naturelles ; du point de vue institutionnel, il porte aussi sur le développement des capacités des ONG et du gouvernement du Niger. Le fond a été autorisé en août 1990 et comprend deux composantes : un volet "projet", de \$5 millions, qui finance l'aide technique, l'évaluation, les études, les audits, la formation et les fournitures ; et un volet "programme" de \$20 millions à déboursé en quatre tranches, chacune dépendant de la satisfaction de conditions par le gouvernement du Niger. Les conditions pour la libération de la première tranche ont été clairement spécifiées, mais les conditions pour les autres tranches seront raffinées chaque année, selon, en partie, une évaluation de l'impact des changements dans la politique suivie et dans le programme adoptés l'année ou les années précédentes, ainsi que selon les études réalisées dans le cadre du projet d'aide technique parallèle. A ce jour, aucune tranche n'a été libérée.

Comme nous l'avons déjà noté, la planification de l'ASDG II comprend deux volets intégrés -- la gestion des ressources naturelles et le renforcement institutionnel des organisations (gouvernementales et non gouvernementales) responsables de la gestion des ressources naturelles. Dans le cadre du volet pour la gestion des ressources naturelles, cinq éléments existent : 1) l'harmonisation de divers efforts pour développer une stratégie et un plan d'action national pour la gestion des ressources naturelles (y compris la conservation de la biodiversité) et l'adoption de ce plan ; 2) l'étude des effets, et les modifications qu'ils demandent, dans les arrangements actuels pour la tenure des ressources ; 3) la décentralisation de la gestion des ressources naturelles ; 4) la fortification du rôle des ONG dans la mise en place de programmes de gestion des ressources naturelles ; et 5) un changement dans le rôle des agents forestiers passant de celui d'agents du règlement à celui d'agents du changement et de vulgarisateurs. Le volet institutionnel devrait comprendre un mélange d'aide technique et de formation pour le renforcement, outre les réformes légales et réglementaires requises. Il supportera aussi des activités qui affectent directement les populations locales et les ressources dont elles dépendent. Les éléments du volet institutionnel comprennent : 1) améliorer la planification, la coordination et les capacités de gestion du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage -- y compris par le développement de systèmes de communication, l'établissement et la mise en place d'une formation du personnel et de la désignation des responsabilités ; 2) le développement et la mise en place d'un système de programmation des prévisions budgétaires ayant pour résultat un meilleur déploiement des ressources des donateurs et des siennes par le gouvernement du Niger ; 3) un meilleur environnement pour l'application des politiques et des régulations, un meilleur accès aux ressources et une meilleure performance, pour ce qui est des activités des ONG dans la gestion des ressources naturelles.

II. Méthodologie pour l'évaluation de la participation locale

Cette évaluation de la participation locale aux programmes ASDG est née d'un effort pour comprendre les mécanismes adoptés par les missions sur le terrain de l'USAID pour satisfaire les mandats du Congrès de faire participer les populations locales à la planification et la mise en place d'activités liées aux projets et financées hors projet dans le cadre du Fond de Développement pour l'Afrique (FDA). Bien que quelques lignes directrices ont été fournies aux missions de l'USAID pour encourager la participation, les discussions entre les missions sur le terrain, l'USAID/Washington et d'autres Organisations Volontaires Privées basées aux Etats-Unis (PVO) suggèrent qu'une innovation et une expérience considérables existent au niveau des missions. Le but de cette étude est de comprendre et de documenter des études de cas des différentes approches que les missions sur le terrain ont adoptées pour garantir la participation locale dans leurs activités de développement.

L'équipe pour l'évaluation de la participation locale est composée de quatre personnes : Joan Atherton, chef d'équipe et Conseiller Principal en Sciences Humaines, AFR/DP/PSE ; Curt Grimm, spécialiste du développement communautaire et Assistant de Recherche en Chef à l'Institute for Development Anthropology ; Paul Nelson, Directeur Adjoint au *Church World Service/Lutheran World Relief's Office on Development Policy* ; et Daniel Devine, Conseiller sur place pour la *World Education* à Bamako, Mali.

L'équipe a réalisé l'évaluation au Niger du 13 au 20 mai 1992. Les informations sur le taux de participation locale à la planification et la réalisation de l'ASDG ont été rassemblées par des interviews avec le personnel du projet, des responsables du gouvernement du Niger, des agents d'organisations non gouvernementales (ONG) sur place, et par un petit nombre de visites sur le terrain pour discuter du projet et de la question de la participation avec des agents du projet sur place et les leaders de la communauté.

III. Revue

Même si le mandat explicite pour la "participation" de divers segments de la population semble logique, et même aller sans dire, pour le monde du développement en 1992, le concept implique une coupure avec l'ordre établi -- traditionnel comme moderne -- au Niger et représente donc une menace de changements pour ceux qui sont directement intéressés. Pour inoffensif et approprié que ce sujet puisse paraître, il est en fait un départ radical des politiques et modalités établies pour l'opération au Niger.

Bien que des généralités sur une population aussi diversifiée que celle du Niger soient déplacées, il est à noter comme un fait sociologique que les cultures traditionnelles sahéennes sont organisées de manière hiérarchique, voire même féodale, dans la plus grande partie du pays. "Les habitants des milieux ruraux" sont dans un tel contexte, dans bien des cas, subordonnés à diverses allégeances, qui continuent à opérer en sus des structures gouvernementales plus modernes.

L'administration française a reconnu avec sagesse l'adaptabilité des structures traditionnelles à leurs propres tendances à la centralisation et à l'imposition d'une administration et de prise des décisions allant du haut vers le bas. La mentalité de cheftainerie et de "noblesse oblige" allaient bien avec le concept colonial d'ordre et de gouvernement. A l'indépendance, les dirigeants africains formés par les Français ont continué les perspectives et méthodes traditionnelles et coloniales de conformité aux directives centrales, et les ont même élaborées. Souvent, cela était le résultat d'intérêts personnels commerciaux et bureaucratiques, mais la trame philosophique pour l'auto-gouvernement contenait aussi beaucoup d'éléments de sincérité de la part des "évolués" éduqués qui ont pris la responsabilité pour les masses arriérées du pays. Ajoutez à ce courant historique une formation et la participation à la démocratisation sociale en Europe, surtout dans les universités européennes, et le gouvernement centralisé et tout inclusif -- une sorte d'entreprise du secteur public -- devint une évidence, un crédo, qui a dirigé l'histoire récente du Niger depuis l'indépendance.

Tout d'abord, dans le processus d'édification d'une nation, une unité politique unique comprenant tous les Nigériens, condamnés par la conférence de Berlin (et plus tard par les Anglais et les Français manœuvrant les frontières des colonies) à vivre ensemble dans une unité géographique sans beaucoup de logique, était considérée comme absolument nécessaire. Non seulement les structures du gouvernement et le Parti étaient synonymes mais les structures traditionnelles ont été officiellement incorporées à l'état. Les associations villageoises reconnues, telles que les coopératives, les groupes de jeunes (Samaria), de femmes (les Associations des

Femmes Nigériennes) et même les groupements religieux, entrèrent dans les structures de l'état et furent dirigés du "haut".

Deuxièmement, dans le cadre de cet étatisme, le gouvernement/parti prit la responsabilité pour tous les services, tous les contrôles, toute activité économique liés aux nationaux. En théorie, tout aspect important de la vie serait pourvu par une structure du parti ou de l'état, par l'"entreprise familiale" si l'on peut dire, et les organisations ou associations non gouvernementales étaient exclues comme inutiles. En même temps, les ONG et d'autres associations étaient exclues car on voyait en elles un moyen de donner du pouvoir à la population rurale, ce que les responsables du gouvernement du Niger essayaient de décourager.

Arrive depuis l'étranger l'invasion massive d'aide au développement. Pour les tentatives d'aide ou d'achat du Niger, selon les perspectives, cette mignonne structure centralisée était pratique et s'est vue amplement renforcée par les fonds étrangers. Une équipe de donateurs pouvait décider "ce dont ces gens ont besoin est ..." (remplir le vide : d'eau, d'arbres, de préservatifs, de vaccins, d'écoles, etc...), et verser facilement des dons dans une structure existante, ou en inventer une autre pour recevoir les fonds, et toujours une branche de la hiérarchie établie pour servir la population. Le Parti faisait office de groupe de pression pour divers groupes et régions ; le gouvernement embauchait tout gamin au sortir de l'école et le casait quelque part dans l'entreprise familiale.

Comme élément important de la mentalité de service des années 1960 et du début des années 1970 se trouve la création d'une agence gouvernementale appelée l'"Animation Rurale". Les agents du développement dans cette agence se glorifiaient de leurs contacts directs avec les habitants des villages isolés et de leur formation en théories sociales. Ils ont inventé un nouveau lexique pour le développement : "informer", "sensibiliser", "animer", "mobiliser", "organiser", "vulgariser", "éveiller", "conscientiser", etc...

Ces mots impliquent un "sujet" supérieur imposant une idée, une technique ou une action étrangère à un sujet subordonné -- la masse sans éducation. Penser et résoudre des problèmes ou promouvoir la production et une meilleure vie se faisaient ailleurs, puis l'Animation Rurale l'amenait aux populations rurales, et arrivait Dieu seul sait comment à leurs faire accomplir les stratégies de l'état (qui comprenaient souvent une augmentation de la production des récoltes commerciales pour l'export, au profit du gouvernement central).

L'Animation Rurale était vu comme le représentant de l'état. Ses membres s'asseyaient avec les services techniques et les autorités administratives, puis allaient vendre la dernière idée ou la dernière innovation aux villageois. Quelques-uns ramenaient parfois des réactions ou des "problèmes" des villages, mais leur vrai rôle était d'amener les décisions aux villageois. Finalement, l'Animation Rurale est devenue le représentant local du Ministère du Plan et d'autres agences techniques, avec la tâche d'organiser les services et les villageois pour exécuter les décisions de l'état.

Ces décisions -- les idées, les solutions, les plans, les possibilités ou les lignes d'action -- venaient de plus en plus des donateurs. Un représentant étranger d'un fondateur (ou des premières PVO) était souvent noté sur ses contacts dans la capitale, sa "collaboration" avec les responsables haut placés, pour vendre des priorités décidées ailleurs, puis pour faire exécuter ces décisions le long de l'échelle bureaucratique. De plus en plus, la façon d'attirer le client devint pour le bureau national d'un service technique de "s'offrir" un programme afin de recevoir des fonds d'exploitation pour le service, y compris les salaires, les rémunérations journalières, les véhicules et certainement une certaine célébrité dans le pays et à l'étranger. Les directeurs de service sophistiqués pouvaient suivre les caprices des donateurs et présenter les priorités des donateurs comme une vraie priorité nationale. La collecte de fonds devint une activité prioritaire pour tous les membres haut placés du gouvernement. Avec la croissance de cette sophistication, beaucoup de responsables du gouvernement furent formés dans le secteur technique comme dans les "habitudes du monde".

Le monde du développement n'avait, par exemple, plus à faire à des gardes forestiers recrutés de l'armée française pour porter un fusil et faire respecter les lois sur le braconnage et la coupe des arbres. De vrais agents forestiers (et des ingénieurs et des agronomes et des infirmiers) furent placés au niveau local et commencèrent à réclamer leur droit à la participation aux décisions techniques, et à un morceau du gâteau financier en accord avec leur statut. Les projets devinrent "intégrés", c'est-à-dire que tous les services devaient participer à tous les niveaux -- et se partageaient les ressources du projet.

Pendant l'administration du président Kountche, les forces irrésistibles du parti et de ce gouvernement déjà fort commencèrent à être écrasantes pour les Nigériens et insupportables pour les donateurs. Les intrusions de l'extérieur ne furent plus considérées inutiles mais interdites : "Nous déciderons sur quoi et comment dépenser votre argent et nous contrôlerons toutes les activités, en prenant vos conseils techniques en considération".

Durant tout ce processus portant sur une longue période, "les habitants des milieux ruraux" ne furent jamais impliqués ou même exprimés en tant que récipients de l'aide internationale -- même la nourriture était donnée à l'armée pour qu'elle la distribue. De plus, l'argent et les programmes étaient de moins en moins "contrôlés" à la satisfaction des donateurs -- ils étaient distribués selon les voies politiques les plus faciles.

L'explosion, le comble de ce mécontentement général, a été la Conférence Nationale d'automne 1991, qui a débalé le linge sale de plusieurs années. Présentée au monde comme un signe de démocratie, d'ouverture, de décentralisation et de retrait du gouvernement, il est intéressant de noter que seulement environ 200 des 1200 délégués représentaient les régions rurales, et qu'ils avaient été soigneusement choisis, et non pas élus.

IV. La Participation à la planification de l'ASDG II

A. Les expériences passées et les leçons tirées

En tant que programme orienté vers la réforme et le financement hors projet, l'ASDG II a bénéficié énormément des expériences et des leçons tirées du programme qui l'avait précédé, l'ASDG I. Dans une grande mesure, l'ASDG I a préparé le chemin pour la génération actuelle de programmes financés hors projets par l'USAID en Afrique. Malgré de graves problèmes dans la gestion des fonds en monnaie locale par l'ASDG I, la jonction de financement sectoriel hors projet avec un volet projet a rencontré du succès pour amener des réformes au Niger. L'ASDG II a été conçu pour continuer l'application de cette approche, bien que des changements notables aient été réalisés dans le mécanisme créé pour financer les activités du projet.

Les expériences essuyées par les organisations non gouvernementales qui ont participé à l'ASDG I dans le cadre du fond en monnaie locale ont mené directement à la création du mécanisme précis de financement des programmes d'activités dans le cadre de l'ASDG II. Les ONG faisaient face à de sérieuses difficultés financières dans la réalisation de leurs projets à cause du manque de ressources dans le fond en monnaie locale financé par l'ASDG I et tenu par le Trésor du Niger. Les ONG et l'USAID ont tous deux réalisé que le moyen le plus approprié d'encourager les initiatives des ONG et des entreprises privées dans les réformes et la gestion des ressources naturelles était de réserver un pourcentage donné des fonds en monnaie locale en dehors du fond de contrepartie pour les activités des ONG et du secteur privé. Pour éviter les problèmes rencontrés par l'ASDG I avec le Trésor Public nigérien, les fonds de l'ASDG II pour le Fond des ONG et du Secteur Privé seront déposés dans une banque privée commerciale, séparés des fonds alloués au secteur public. Les ONG supportent pleinement la décision de créer un fond en Fcfa pour les ONG et le secteur privé, qui comprendrait au moins 30 % du transfert net des ressources de l'ASDG II, à mettre de côté dans un compte courant d'épargne et géré suivant les procédures standard du fond de contrepartie.

L'ASDG I a mené à d'autres leçons et expériences qui ont contribué au taux relativement élevé de participation par beaucoup de groupes différents à la planification de l'ASDG II. Le premier fond a trouvé que, bien que le financement hors projet soit efficace pour obtenir que les conditions sur les réformes et leurs réalisations soient remplies, la logique derrière ces réformes et les bénéfices possibles d'autres réformes ne sont pas automatiquement compris et incorporés par les décideurs et les réalisateurs du projet. Pour surmonter cet handicap, l'équipe de planification de l'ASDG II a établi une série de procédures innovatrices pour établir les conditions institutionnelles et de gestion des ressources naturelles qui forment les composantes principales de l'ASDG II.

B. Les Comités de planification de l'ASDG II

Pendant la phase préparatoire de l'ASDG II, l'USAID et les représentants des ministères nigériens concernés ont réunis deux comités de planification pour développer les deux composantes adressées par l'ASDG II -- de meilleure stratégie de gestion des ressources

naturelles et des réformes institutionnelles pour une meilleure coordination du développement et de la planification. Les membres des comités se sont rassemblés régulièrement pendant la phase de la planification pour revoir les progrès de programmes précédents, comme l'ASDG I et d'autres interventions de donateurs dans la gestion des ressources naturelles et la formation d'institutions. Des représentants des deux comités ont participé à la conférence de Dosso sur les ONG nigériennes en avril 1990, et les comités ont commandé séparément des études pour obtenir plus d'informations sur des questions précises liées à leur planification sectorielle. Les actions des comités ont commencé avec des forums ouverts pour discuter des expériences, des contraintes et des objectifs pertinents, puis se sont peu à peu tournées vers le développement de buts et d'interventions concrets. Cette méthode de planification était participatoire de par sa nature -- les membres des comités représentaient plusieurs groupes de constituants et d'intérêts -- et a cherché à éviter plusieurs erreurs de l'ASDG I en s'assurant que les possibilités et les bénéfices des réformes étaient acceptés et compris, théoriquement, par les décideurs du gouvernement nigérien. L'USAID/Niger reconnaît qu'il a fallu beaucoup d'efforts pour maintenir une attitude de collaboration jusqu'à la fin de la phase élaboratoire, mais que l'approche du comité de planification a atteint son but d'élargir la participation à la planification du projet.

Que la participation atteinte par les comités pendant la formulation de l'ASDG II réussisse à internaliser le processus de réforme ou non, nous ne le savons pas pour le moment. Les conditions qui pourraient mener à l'acceptation à contrecœur de réformes -- une situation économique désespérée et un manque de ressource critique -- existent aujourd'hui au Niger tout comme pendant l'ASDG I. Il reste à voir si la mise en place de réformes entraînent un mouvement soutenu avec un effet multiplicateur important, ou si seulement le minimum d'actions nécessaires pour assurer la prochaine libération de fonds est adopté.

C. Consultation avec les organisations non gouvernementales

L'USAID/Niger a été exemplaire dans sa dédication à la participation des ONG à l'élaboration et la réalisation du programme ASDG II. Pendant la planification, une lettre a été envoyée à 17 ONG avec des programmes de développement agricole et rural au Niger (théoriquement tout ce qui était possible à ce moment-là). La lettre soulignait la dédication de l'USAID à la promotion de la participation des ONG à la gestion des ressources naturelles et demandait aux ONG de répondre avec leurs idées sur les questions suivantes, que l'USAID pensait financer :

1. créer un centre de documentation et un forum sur la gestion des ressources naturelles ;
2. encourager la création d'ONG autochtones ;
3. influencer le gouvernement nigérien pour ce qui est des activités des ONG ;
4. supporter financièrement des activités portant sur la gestion des ressources naturelles par des ONG ;

5. apporter l'aide technique aux ONG pour la planification de programmes sur la gestion des ressources naturelles ;
6. créer des programmes de formation en gestion des ressources naturelles pour le personnel des ONG.

Plusieurs ONG ont répondu par écrit et exprimé leur espoir et leur soutien d'une aide de l'USAID pour toutes les activités décrites. Le personnel de l'USAID a fait suivre les communications par écrits de visites personnelles à chacune des ONG pour discuter de la planification du programme ASDG II, ainsi que de discussions plus générales sur les expériences des ONG avec la gestion des ressources naturelles au Niger. Grâce à ces consultations et ce processus de communication, l'équipe pour la planification de l'ASDG II a choisi de supporter directement l'interventions des ONG dans la gestion des ressources naturelles et de rendre obligatoire des réformes qui fortifient les capacités institutionnelles des ONG et d'autres institutions rurales à participer au développement rural au Niger. De leur côté, les ONG semblent être très contentes des réformes de l'ASDG II, qui mèneront à des changements dans le milieu réglementaire dans lequel elles opèrent. Elles attendent avec impatience la libération des fonds spéciaux pour les ONG et le secteur privé pour des activités liées à la gestion des ressources naturelles.

Dans le cas de l'ASDG II, les objectifs et interventions du programme semblent coïncider très étroitement avec les buts et les activités des ONG au Niger. La plupart du crédit pour cette situation admirable revient aux efforts conscients de l'équipe de planification de l'ASDG II pour encourager la participation des ONG à la planification du programme, mais elle pourrait aussi refléter la position historique des ONG au Niger. Le nombre d'ONG inscrites au Niger est limité et les lois n'ont été changées que récemment pour permettre la formation en entreprises d'organisations nationales non gouvernementales. Dans ce cas, tout support pour les ONG sera probablement bien reçu. Cela est surtout le cas quand ce support comprend une aide financière et la mise en place de réformes ayant pour but de renforcer les capacités des ONG. Avec l'augmentation du nombre et des capacités de ces organisations, il est probable qu'il y aura une plus grande diversité dans le monde des ONG et que quelques différences d'opinion sur des réformes spécifiques et sur les priorités du développement rural apparaîtront. Un facteur qui pourrait empêcher cette divergence d'apparaître aussi vite que dans d'autres pays est la convergence de l'intérêt sur l'environnement comme la principale question du développement au Niger. Le gouvernement du Niger, les donateurs et les ONG sont tous d'accord que des mesures pour conserver et protéger l'environnement physique actuel doivent être mises en place rien que pour maintenir la situation économique actuelle du Niger.

D. La Participation locale à la planification de l'ASDG II

Bien qu'une plus grande participation locale et communautaire au développement rural et à la gestion des ressources naturelles soit un but important de l'ASDG II, la participation au niveau local à la planification du programme n'en était pas un objectif spécifique. Des consultations avec les habitants des milieux ruraux ont eu lieu lors de la phase de la planification

pendant des visites à des projets spécifiques par des membres du comité de planification, mais ces missions semblent avoir été plus concernées par la découverte de ce qui avait et n'avait pas marché que par l'élicitation de l'avis des populations locales sur ce qu'il fallait faire. L'approche adoptée se comprend étant donnée la nature des programmes financés hors projets, avec un large calendrier de réformes. Les populations locales tendent à être plus concernées par les questions locales et ne se rendent pas automatiquement compte des potentiels à long terme des changements de politique au niveau national.

Il existe plusieurs sujets où une plus grande attention accordée à la participation des populations locales aurait pu présenter des contributions positives à la planification de l'ASDG II. Cela est surtout vrai de la capacité du programme à encourager et augmenter le rôle des femmes dans la gestion des ressources naturelles et le développement rural au Niger. L'ASDG II a fait d'une plus grande participation des femmes à la gestion des ressources naturelles et à la génération de revenus en milieu rural une partie intégrante de ses objectifs, mais il n'est pas clair si suffisamment d'attention a été accordée aux manières précises de le réaliser. Une solution possible serait de viser les femmes plus spécifiquement et directement avec les fonds spéciaux pour les ONG et le secteur privé. L'USAID/Niger s'adresse en ce moment à la question du développement des femmes et des études récentes ont démontré des précautions justifiées pour la promotion de stratégies générales étant donnée la complexité ethnique et économique du Niger. Ce criticisme n'est fait que pour encourager le processus déjà en progrès.

Une autre question que le manque de participation locale à la planification de l'ASDG II laisse ouverte est de savoir si les activités et les réformes prévues par le programme correspondent aux idées et aux priorités de développement des habitants des milieux ruraux. Il est peu probable que les objectifs des deux parties soient radicalement différents les uns des autres -- l'USAID, le gouvernement nigérien et les ONG qui ont participé à la planification représentent des années d'expérience tirée du travail avec les populations locales --, mais il pourrait y avoir de légères différences quant à la séquence des interventions ou d'autres réformes qui auraient pu venir d'une plus grande consultation avec les personnes et les groupes locaux. Malheureusement, l'ASDG I a offert peu d'expérience de terrain sur comment encourager la participation locale. Un meilleur suivi et une meilleure évaluation des sous-projets de l'ASDG I auraient pu offrir un mécanisme pour apporter l'inclusion plus systématique des opinions locales. Nous espérons que l'insistance sur la description détaillée d'une méthodologie de suivi et d'évaluation de tous les projets proposés dans le cadre du fond spécial pour les ONG et le secteur privé de l'ASDG II mènera à ce type de feedback du niveau local à la planification de projets à venir.

V. Les Réformes : les conditions pour promouvoir un milieu favorable à la participation

Outre la sollicitation de la participation à la planification et le financement d'initiatives participatoires, les activités financées par l'USAID peuvent promouvoir la participation d'une troisième manière plus large, en encourageant un milieu légal, régulateur et institutionnel qui encourage la participation.

Au Niger, ce milieu a tout été sauf favorable aux initiatives non gouvernementales. Comme décrit dans la Section II ci-dessus, l'administration centralisée des services du gouvernement, les coopératives initiées par le gouvernement et la régulation stricte des ONG et associations locales ont étouffé l'initiative et le changement de la part des autorités non gouvernementales ou des autorités gouvernementales locales.

Les conditions prévues, et négociées, pour la fortification institutionnelle et les activités portant sur la gestion des ressources naturelles dans le cadre de l'ASDG II ont construit sur l'expérience accrue pendant l'ASDG I, sur les perspicacités acquises dans des programmes sur la gestion privée des ressources naturelles, et a capitalisé sur l'expérience de plusieurs membres du personnel de l'USAID/Niger en contact avec des ONG. Les conditions attachées au financement hors projet pour l'ASDG I comme pour l'ASDG II illustrent quelques-unes des options ouvertes à l'USAID pour encourager un milieu politique apte à la participation et à la diversité des acteurs dans la vie politique et économique nationale.

Les Conditions

Les conditions attachées à l'ASDG I s'adressaient surtout aux mesures standard proposées pour libéraliser l'agriculture et le commerce en Afrique : la réduction des subventions pour les intrants, la privatisation des fournitures en intrants, la libéralisation de la commercialisation et du commerce international des céréales. De plus, l'ASDG I comprenait des accords pour restructurer le système du crédit agricole et pour accorder des droits d'usufruit aux communautés participant à la gestion des pâturages et des forêts.

Les conditions de l'ASDG II se focalisent plus spécifiquement sur deux sujets : la gestion des ressources naturelles et les changements institutionnels. Les conditions demandent :

- (1) la préparation et la mise en place d'un programme de décentralisation pour la gestion des ressources naturelles ;
- (2) des accords pour les changements institutionnels dans les ministères concernés du gouvernement du Niger, la formulation d'un Code Rural, des discussions avec les ONG menant à la révision des règlements qui gouvernent leurs activités, et la mise en place continue de réformes sur les caisses d'épargne et les coopératives rurales, comme négociés dans l'ASDG ; et
- (3) des progrès continus dans les réformes entreprises dans le cadre de l'ASDG I, y compris les réformes liées aux caisses d'épargne et aux coopératives, l'élimination des taxes sur les exports et le maintien de taux de subventions réduits pour les intrants agricoles.

Chaque condition comprend une série d'étapes, attachées à la libération des tranches de financement hors projet, qui comprend des études en commun avec l'USAID ; des tables rondes avec les ONG ; le développement, la discussion et la réalisation de plans d'action ; l'introduction

et l'utilisation de systèmes de personnel améliorés dans d'importants ministères du gouvernement du Niger ; la revue et la révision des règlements sur les ONG.

Comment les réformes encouragent la participation

Plutôt que de revoir les conditions en détail, cette section décrit quatre façons dont les conditions de l'ASDG I et de l'ASDG II ont pu affecter le milieu pour la participation à la gestion des ressources naturelles.

(1) Oter ou affaiblir les barrières dressées par les règlements devant les initiatives non gouvernementales. A un moment où plusieurs ONG internationales opérant au Niger semblent se décider à relâcher leurs liens opérationnels avec les ministères du gouvernement, les efforts de l'USAID pour renforcer et institutionnaliser une politique gouvernementale moins restrictive envers les ONG pourraient être particulièrement utiles.

Deux tables rondes entre le gouvernement nigérien et les ONG nigériennes sont obligatoires dans le cadre de l'ASDG II, ainsi qu'une revue des règlements sur les ONG. Les changements de règlement qui devront découler des revues ne sont pas spécifiés, sauf un : les nouveaux règlements contiendront "la permission aux ONG d'opérer au Niger et de jouer un rôle dans le développement communautaire dans les régions rurales, avec des contacts directs avec les organisations communautaires" (PAAD, p.144). A part cette stipulation, les conditions se focalisent sur le processus qui forcera le gouvernement et les ONG à discuter.

(2) Réformer les agences gouvernementales pour augmenter les possibilités qu'elles répondent aux initiatives locales. Les changements requis dans l'administration gouvernementale se focalisent sur la décentralisation, une amélioration de la planification et de l'administration, et des réformes du fonctionariat ayant pour but d'augmenter la capacité des populations rurales à gérer les ressources naturelles.

La décentralisation représente le changement de politique le plus souvent affirmé par les responsables du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage et du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement interviewés par l'équipe. Des mesures pour améliorer la planification de programmes et développer un système de description des emplois et des responsabilités pourraient améliorer l'administration technique de ces services. Il est dur de prévoir leur effet sur l'ouverture aux initiatives locales : la notion que le développement du pays doit être planifié par les autorités à Niamey est en quelque sorte à la racine des barrières à la participation. Selon le scénario le plus positif, les ministères du gouvernement se verront en compétition avec d'autres agences pour fournir leurs services efficacement. Bien que la possibilité existe aussi qu'ils exercent leur impulsion de réguler les activités locales, le changement d'atmosphère politique qui a accompagné la Conférence Nationale rend cela plus difficile.

(3) Encourager le gouvernement à sortir (et à rester en dehors) de la gestion des coopératives. Former des coopératives pour accomplir un ou des objectifs bien définis est parfois une étape importante dans l'organisation d'une communauté. Les dernières activités de CLUSA

et les réformes encouragées par les programmes de l'ASDG ont fait quelques progrès, mais à cause de leur passé au Niger, les coopératives ne devront pas être formées mais reformées ou reconstituées par et pour leurs membres, si elles veulent obtenir la confiance de leurs membres.

Le fait que les conditions dans l'accord ASDG II sont flexibles et modifiables pourrait être important. Les agences privées qui favorisent les coopératives et les caisses d'épargne au Niger suggèrent que le besoin pourrait naître de plus grands changements dans les lois ou les règlements bancaires, pour permettre aux coopératives et aux caisses d'épargne de prendre les risques et de remplir les rôles financiers qu'elles sont le mieux placées pour réaliser.

(4) Créer des motivations pour encourager la pleine réalisation des accords déjà atteints par le processus politique national, par exemple quelques-uns des accords nés de la Conférence Nationale de 1991. Des mesures pour donner une plus grande liberté d'association et d'action à divers groupes de la société civile nigérienne et pour établir un code rural renforceront et mettront en opération des principes déjà adoptés par la Conférence Nationale.

Offrir d'autres motivations pour des étapes qui puissent avoir un coût politique ou autre pour le gouvernement nigérien permet à l'USAID de supporter les directions déjà établies par les propres actions politiques des Nigériens.

VI. Vue actuelle

Si la "participation" est un sujet d'investigation plutôt "vague", l'image actuelle au Niger est encore plus floue. Cependant, il n'y a aucune question quant à l'effort de l'USAID/Niger pour solliciter, exprimer et même imposer la participation à bien des niveaux de la planification et de la réalisation de l'ASDG II.

Le gouvernement actuel du Niger est un gouvernement intérimaire. Les élections sont prévues pour la fin de l'année. Toute la structure administrative et les techniciens des services sont en état de suspens, si non pas de fluctuation continue, à tous les niveaux. La portion administrative de l'ancien système existe toujours plus ou moins intacte, mais sa contrepartie politique est officiellement dissoute. Les dirigeants intérimaires ont une série de mandats politiques imposés par la Conférence Nationale, dont la plupart correspondent aux directives de l'USAID pour la participation à plusieurs niveaux. Les conditions ont été remplies à l'échelle nationale, et comprennent des décrets par des autorités haut placées et d'autres lois prévues pour encourager la participation, surtout de la "population rurale", mais aussi des ONG, qui, jusqu'à récemment, étaient considérées anathèmes par le système.

Cependant, les décrets, les arrêtés et les annonces politiques à Niamey, ainsi que les commissions consultatives au niveau national, ne se manifestent pas par d'énormes signes de bienvenue à la participation au niveau local. La question principale en ce moment est de savoir si les décideurs croient vraiment aux mandats du Congrès National et des donateurs qui insistent pour changer les vieilles structures ? La réponse n'est pas évidente. Il existe des raisons d'être

optimiste mais, en même temps, les systèmes centralistes et élitistes, tels que celui qui a caractérisé l'administration nigérienne pendant des années, ne sont pas facilement transformés.

Les ONG internationales et locales (si peu qu'elles soient) ont en fait été consultées pour la planification du programme de l'ASDG II dans un effort conscient de la part du personnel de l'USAID/Niger. Les PVO internationales contactées pendant notre visite étaient plus que satisfaites de la sollicitation par l'USAID et de la réalisation de leurs désirs. Mais, le fait est qu'il y a très peu de PVO et d'ONG en opération au Niger. Bien que le gouvernement nigérien ait officiellement ouvert la porte pour l'établissement d'ONG locales, un manque prononcé d'expérience dans la création et l'opération de tels groupes demeure. Le groupement actuel d'ONG est bien installé, mais a été inefficace comme groupe de pression ou pour promouvoir les ONG, étant données les anciennes contraintes.

Pour le moment, il n'existe même pas de mécanisme pour recevoir le feedback des populations visées, à part quelques partis politiques nouveau-nés. Il est à douter que les forces en place vont encourager le développement officiel de structures communicatives et de réalisation efficaces malgré l'accord de principe au niveau national.

Une observation qui pourrait s'avérer être vraie dans le futur serait : avec la confusion dans le gouvernement actuel, l'inertie des ONG locales, et une période de transformation radicale dans la manière dont les PVO conduisent leurs affaires internationales, il pourrait être plus approprié de redéfinir les ONG dans un sens plus large, plutôt que dans un sens plus limité. Des groupes existent partout, beaucoup sont à but lucratif, mais quelques-uns sont des institutions solides avec qui les donateurs pourraient travailler par des intermédiaires.

A long terme, les élections et l'établissement d'un nouveau gouvernement seront la seule condition nécessaire efficace pour juger de l'engagement à la participation locale.

VII. Conclusion

Le but de la visite de l'équipe et de son rapport a été d'évaluer comment les mandats du Congrès pour la participation locale à la planification des programmes du Fond de Développement pour l'Afrique de l'USAID sont réalisés. Le fond ASDG II au Niger a été choisi comme cas d'étude. Afin d'avoir une meilleure compréhension du processus de planification, l'équipe a aussi jeté un bref regard aux aspects participatoires de la réalisation de l'ASDG II, ce qui a amélioré sa compréhension de comment la deuxième moitié du mandat du Congrès était réalisée -- la participation à la réalisation des projets ou des activités financées hors projets avec un regard local. L'équipe pour l'évaluation de la participation a aussi investigué l'existence, le rôle et la capacité des associations, qu'elles soient officiellement non gouvernementales ou non, à jouer leur rôle d'interlocuteurs que les lois sur le Fond de Développement pour l'Afrique ont identifié pour elles.

En bref, l'équipe a trouvé que le Niger n'avait pas été historiquement un milieu très ouvert pour les approches participatoires au développement. Depuis les temps coloniaux, l'état

a dominé le développement et, jusque dans les années 80, le monde des donateurs supportait cette approche étatiste depuis le haut. L'équipe d'évaluation a trouvé qu'il a été cependant de plus en plus reconnu que ces philosophie et modalité de développement n'avaient pas rencontré les résultats escomptés, du moins pour ce qui est des secteurs agricoles et des ressources naturelles de l'économie. Le calendrier de réformes pour l'ASDG I et les activités financées par son fond de contrepartie reflètent l'évolution de la pensée sur le rôle de la participation et des actions locales vis-à-vis de l'état. La plupart des conditions portent sur l'élimination de monopoles de l'état et sur l'ouverture des opportunités aux entreprises privées à but lucratif et non lucratif pour opérer dans le secteur de la fourniture des intrants agricoles, du crédit et de la commercialisation des produits. Le volet sur la gestion des ressources naturelles, surtout tel qu'inscrit dans les conditions pour la sixième tranche de l'ASDG I, a fait passer cette libéralisation au niveau des communautés. Il a créé des ouvertures pour la gestion locale des ressources de base, surtout les forêts. Le fond de contrepartie a largement financé des projets de l'USAID et du gouvernement du Niger, dont quelques-uns, tel que le FLUP, ont fait des expériences avec les approches participatoires. Quelques activités de PVO ont aussi été financées avec les fonds de contrepartie, et établissent ainsi plus d'expérience avec les approches participatoires, expérience dont l'ASDG II pourrait tirer partie.

Dans ce milieu difficile pour la participation au développement, l'équipe d'évaluation a trouvé que l'USAID/Niger s'était montré à la hauteur du défi. Les planificateurs ont commencé par apprendre des expériences du premier fond, et de son agenda, et par commander des études sur les sujets où un manque d'information existait. Ils ont établi une structure de comités pour développer les deux composantes du projet -- la gestion des ressources naturelles et le renforcement institutionnel. Ces comités étaient formés de membres du personnel technique et du programme, de l'USAID comme du gouvernement du Niger. Les buts du programme, le cadre politique général et les conditions, ainsi que les plans pour l'aide technique, la formation, les fournitures, etc..., ont tous été négociés pendant les deux années prises par la planification du projet. Les membres des comités de planification étaient présents à la conférence de Dosso sur les ONG nigériennes en avril 1990 et ont eu des réunions systématiques, un à un, avec les ONG internationales et locales pour obtenir leur participation à la planification de l'ASDG II. L'équipe pour l'évaluation de la participation a reconnu que, étant donné les conditions pour la participation au niveau des communautés au Niger, il était difficile de consulter directement les populations locales. Quelques visites sur le terrain par des membres des comités de planification ont eu lieu, mais en gros les consultations ont été limitées. Cela peut mener à des différences d'opinion sur la séquence ou le bon moment pour les interventions perçues comme désirables par les groupes ou les populations locaux, ou à des changements d'importance pendant la réalisation pour adresser, par exemple, le rôle des femmes dans la gestion des ressources naturelles.

L'équipe a trouvé que la manière dont l'USAID/Niger s'est adressé aux contraintes à la participation à la gestion des ressources naturelles dans la formulation de l'ASDG II était double : 1) il a incorporé aux conditions mêmes des motivations pour la participation et 2) il a laissé une flexibilité considérable dans les conditions de déboursement et dans le fond prévu pour les ONG et le secteur privé, une fois établi l'objectif du programme d'améliorer la gestion des

ressources naturelles. Pour ce qui est des conditions, il existe quatre manières dont les opportunités pour la participation populaire peuvent être augmentées : a) l'élimination/affaiblissement des barrières aux initiatives locales privées ; b) la réforme des agences gouvernementales pour répondre aux initiatives locales ; c) la reconstitution des coopératives et des caisses d'épargne en associations bénévoles privées, régulées mais non pas contrôlées par l'état et d) le soutien pour la mise en place des accords établis pendant la Conférence Nationale de 1991. En gros, il est anticipé que la flexibilité inhérente à la planification de l'ASDG II permettra au programme agricole de l'USAID de prendre les devants là où cela est approprié pour travailler avec le gouvernement du Niger pour permettre plus d'initiative privée individuelle au niveau local et pour répondre aux initiatives du mouvement nigérien vers la démocratisation.