

ÉVALUATION FINALE
NIG/025
Programme d'appui au
développement agricole durable
dans la région de Dosso – phase II

FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	NIGER
Titre long du projet	Programme d'appui au développement agricole durable dans la région de Dosso – Phase II
Titre court du projet	PADAD II
Code LuxDev	NIG/025
Version du rapport	Décembre 2021

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	2 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 2 Cohérence : 2 Efficience : 2 Durabilité : 3

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Contexte de l'évaluation

Le troisième Programme indicatif de Coopération entre la République du Niger et le Grand-Duché de Luxembourg couvrant la période 2016-2020 a pour objectif global de contribuer au renforcement des capacités dans une perspective d'accélération de la croissance inclusive, le développement social et la gestion durable des ressources naturelles. Dans ce cadre, le programme intitulé « Programme d'appui au développement agricole durable dans la région de Dosso – phase II » (PADAD II) a été initié. Démarré le 1 octobre 2016 (à la suite du NIG/018 ou PADAD I), il a été prolongé d'une année pour se terminer le 31 décembre 2021. Son budget total s'élève à 27,07 millions € dont 22,59 apportés par le Luxembourg et 5,48 par le Niger.

La réalisation de cette évaluation a été confiée à l'IRAM. L'équipe était composée de Denis Michiels (responsable d'évaluation du programme) et Aminata Ba (spécialiste en finance inclusive). Au Niger, la période consacrée aux entretiens s'est déroulée du 19 au 29 octobre. Les conditions de sécurité ont réduit la présence de la mission à Dosso. Les entretiens dans la capitale régionale ont dû se concentrer sur trois journées sans visite de terrain sur les sites bénéficiaires. Ces conditions particulières ont limité les possibilités d'approfondir certains questionnements avec nos interlocuteurs et de valider certaines informations par une diversité suffisante de responsables ou par des observations directes. En conséquence, l'analyse repose principalement sur les résultats du dispositif de suivi et évaluation et de capitalisation du programme triangulés avec les points de vue d'un nombre restreint de parties prenantes.

L'objectif global du programme est aligné sur celui de l'initiative « les Nigériens nourrissent les Nigériens », c'est-à-dire « *mettre durablement les populations nigériennes à l'abri de la faim et de la malnutrition et leur garantir les conditions d'une pleine participation à la production nationale et à l'amélioration de leurs revenus* ». L'objectif spécifique est intitulé « *les jeunes de la région de Dosso bénéficient davantage d'opportunités économiques dans les métiers liés aux filières agricoles* ». Il se décline en trois résultats :

- R 1 : « les capacités des acteurs publics et des organisations professionnelles au niveau central et régional sont renforcées pour le meilleur accomplissement de leur mandat » ;
- R 2 : « les facilités régionales d'investissement sur les filières porteuses sont mises en œuvre au profit des projets des jeunes » ;
- R 3 : « l'offre d'encadrement, de conseil et de formation est mieux adaptée aux besoins des projets des jeunes ».

Les activités sont mises en œuvre dans les huit départements de la région de Dosso, plus précisément dans 29 des 43 communes que compte cette région. Les bénéficiaires de l'intervention sont, d'une part, les jeunes hommes et femmes (18-35 ans) des filières agricoles ainsi que certains adultes et, d'autre part, les structures publiques et privées impliquées dans le développement agricole de la région.

Le PADAD II est mis en œuvre selon une approche que l'on peut qualifier d'hybride, combinant les caractéristiques d'une approche projet et celles d'une approche programme. L'alignement très fort sur les orientations et les règles du Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle, mécanisme national mis en place sous l'égide du Haut-Commissariat de l'initiative « les Nigériens nourrissent les Nigériens », ainsi que le recours, partiel, aux circuits de gestion des finances publiques pour les investissements réalisés sous maîtrise d'ouvrage communale (via l'Agence nationale de Financement des Investissements des Collectivités territoriales) sont caractéristiques d'une approche programme. Mais, simultanément, une grande partie des activités sont exécutées soit en régie (procédures LuxDev), soit dans le cadre d'accords de partenariat opérationnel entre LuxDev et les institutions partenaires selon des procédures spécifiques à chaque accord de partenariat opérationnel, ce qui est le reflet d'une approche projet.

Sur le plan institutionnel, le PADAD II est sous la tutelle du Gouvernorat de la région de Dosso (qui exerce la présidence du Comité de pilotage), du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (1^{ère} vice-présidence) et du Conseil régional de Dosso (2^{ème} vice-présidence).

Analyse des critères d'évaluation

Pertinence (évaluée à 2)

La conception du PADAD II a présenté une forte pertinence en raison :

- du caractère crucial de la question de l'emploi des jeunes ruraux dans le contexte d'une croissance démographique très élevée, d'une part, et du poids économique et social du secteur agricole, d'autre part ;

- de l'alignement de l'intervention sur la stratégie et le plan d'actions de l'initiative « les Nigériens nourrissent les Nigériens » et sur la politique de décentralisation ;
- des modalités d'intervention préconisée incluant une approche multi-acteurs ;
- des leçons tirées des interventions antérieures.

La stratégie du programme s'est adaptée et a su tenir compte des recommandations de la revue à mi-parcours. Néanmoins, le NIG/025 a souffert d'une analyse insuffisante du contexte initial des institutions financières et des institutions de micro-finances marquées par leur fragilité au Niger ainsi que leur faible expérience en matière de gestion de crédit agricole de moyen terme.

Cohérence (évaluée à 2)

En matière de complémentarité et coordination entre financements de la coopération luxembourgeoise, le PADAD II a pu capitaliser l'expérience des programmes NIG/017 (formation professionnelle) et NIG/018 (PADAD I) et conforté sa collaboration avec la Direction régionale de l'enseignement professionnel et technique, soutenue par le financement luxembourgeois du NIG/024. Le financement d'un projet de l'organisation non gouvernementale Appui au Développement autonome a permis le renforcement des capacités d'institutions de microfinance dans la région de Dosso et la mise en place des instruments financiers initiés par le Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Le programme s'est illustré par ses interventions coordonnées avec les autres partenaires techniques et financiers. Au niveau régional, cette complémentarité était marquante avec la mutualisation des fonds de subvention avec la coopération suisse et leurs soutiens coordonnés auprès du Conseil régional et de la Chambre régionale d'Agriculture ainsi que des actions menées en commun avec le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, le Programme alimentaire mondial et le Programme d'appui à l'agriculture sensible aux effets du changements climatiques. Au niveau national, les appuis au Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle ont été réalisés en bonne intelligence avec les partenaires techniques et financiers impliqués dans le développement du crédit agricole.

Efficacité (évaluée à 2)

En 4,5 années de phase opérationnelle, les résultats enregistrés sont palpables dépassant dans certains domaines les objectifs fixés lors de la formulation. L'analyse des indicateurs du cadre logique montre que le PADAD II a atteint en fin de programme un niveau global que l'on peut qualifier de très bonnes performances. Cette réussite repose sur une progression régulière de la valeur des indicateurs : 80 % des valeurs attendues annuellement étant atteintes. Ce résultat est aussi remarquable par le fait que les augmentations budgétaires ont conduit à une révision à la hausse des cibles en cours de programme sur le nombre d'infrastructures structurantes à bâtir ou à réhabiliter ainsi que sur le volume financier du crédit agricole.

Si le NIG/025 a démontré une forte capacité à atteindre les cibles qui lui ont été fixées, l'atteinte de l'objectif d'insertion des jeunes dans les métiers des filières agricoles apparaît prématurée et un indicateur clé, la « proportion des jeunes qui ont bénéficié d'une installation réussie » (estimée à 16 % des jeunes formés), porte à discussion. Des enquêtes menées par LuxDev sur les effets du programme ont cependant révélé :

- un accroissement de la production agricole lié à l'extension des surfaces cultivées, à la hausse de rendement et à la multiplication des cycles de production ;
- des effets d'entraînement importants par des non bénéficiaires ;
- la forte réduction de l'exode des jeunes ; et
- les bénéfices tirés du décalage des périodes de commercialisation permettant une meilleure valorisation des récoltes (surtout pour l'oignon).

Dans les différents volets de la stratégie d'intervention, les résultats atteints sont les suivants :

- formation : le modèle de formation agricole mis en place est révélateur d'une stratégie basée sur l'inclusion des parties prenantes, la prise en compte de leurs attentes ainsi que le respect du mandat des structures partenaires allié aux qualités de pragmatisme et de réactivité de l'équipe d'assistance technique. Les formations saisonnières proposées se distinguent par l'installation de centres de formation non permanents et proches du lieu de résidence des apprenants hommes/femmes, une formation pratique focalisée sur une filière/maillon, des formations délivrant des attestations validées par les structures compétentes et l'appel à des opérateurs locaux (en majorité des organisations paysannes, organisations professionnelles agricoles) évalués régulièrement. Les équipements requis sont démontés en fin de formation et réutilisés sur d'autres sites ce qui réduit les coûts d'installation. Ces formations ont suscité un fort engouement auprès des jeunes, des organisations paysannes et des autorités locales. Le faible taux d'abandon des jeunes apprenants témoigne d'un bon ciblage au départ et d'une volonté manifeste d'apprendre les techniques culturelles et de transformation enseignées. Ce modèle de formation est devenu une référence dont se sont inspirés des partenaires techniques et financiers dans d'autres régions du Niger ;
- appui-conseil : le changement d'approche, en cours de programme, dans l'appui-conseil, incluant l'élaboration du dossier de demande de crédit et une étude technique du projet (pré-visite) à l'attention de l'institution financière, s'est révélé un élément clé de la stratégie afin d'amener le plus grand nombre de jeunes formés à accéder au crédit. Mais, le système de préparation des dossiers a manqué de vigilance sur les projections de rentabilité des exploitations et les moyens dévolus à leur vérification, notamment à la Banque agricole du Niger, sont apparus insuffisants. Depuis 2019, un accompagnement plus poussé en post-formation par parrainage des jeunes agriculteurs a été initié afin d'améliorer l'application des techniques agricoles, la commercialisation et le suivi du remboursement. Il est trop tôt pour en évaluer les effets ;
- crédit : les demandes de prêt individuel (émanant des jeunes formés) ont afflué à un rythme supérieur aux prévisions et les demandes de prêt groupé (22 % des bénéficiaires) ont quant à elles émergé plus tardivement pour un total de 6 680 bénéficiaires. L'exécution de ce volet du PADAD a souffert du contexte de départ peu favorable : situation fragile des institutions de micro-finances en manque de capacité (surface financière), inexpérience et frilosité des banques commerciales à se lancer dans le crédit agricole. Malgré les nombreux appuis directs du PADAD II à la Banque agricole du Niger pour la gestion des dossiers de crédit et le soutien des parties prenantes du Comité de pilotage pour améliorer le remboursement des crédits, le bilan sur les capacités de la Banque agricole du Niger à développer le crédit agricole à large échelle n'est guère satisfaisant. La banque n'a pu ou voulu s'adapter à une demande atomisée en milieu rural dont le montant des prêts restait peu important. Des goulots d'étranglement sont rapidement apparus dans le traitement des dossiers puis dans leur recouvrement. En conséquence, le recouvrement est devenu la faiblesse majeure de la Banque agricole du Niger avec un taux d'impayés de 36% par rapport à l'encours au 1 mai 2021 et qui semble être davantage dégradé à la fin août 2021. La collaboration récente avec Appui au Développement autonome a permis de diversifier l'offre de crédit agricole en contractualisant avec deux institutions de micro-finances (Gomni et Hinfani) mais celles-ci n'ont pu atteindre qu'un nombre limité de jeunes (200 prêts) ;
- approche chaîne de valeurs : les projets d'installation sont concentrés à plus de 80 % dans les trois filières sur le maillon production au détriment de la transformation et commercialisation. Les infrastructures structurantes, axées sur le stockage et la vente de produits agricoles, sont en majorité sous-utilisées. La stratégie préconisée par le programme de bâtir les ouvrages au plus tôt afin de pouvoir accompagner les organisations paysannes gestionnaires sur une longue durée a souffert du déficit d'ingénierie sociale initial. À mi-parcours, le PADAD II a développé un programme de réhabilitation de pistes rurales favorisant le désenclavement de zones de production, mis en place un accompagnement des jeunes organisations paysannes gérant les partenariats public-privé et mis l'accent sur des initiatives favorisant les relations avec les acteurs de commercialisation de la région et au-delà (grossistes de Niamey, foires agricoles) ;

- renforcement des capacités des acteurs régionaux et nationaux : les efforts déployés dans ce domaine ont constitué un facteur important en faveur de l'appropriation d'une stratégie commune et l'adhésion de chacun à exercer un mandat précis et complémentaire à ceux des autres. Le PADAD II a apporté une contribution significative à l'apprentissage par les autorités locales, l'Agence nationale de Financement des Investissements des Collectivités territoriales et les services techniques déconcentrés des responsabilités, procédures et processus liés à la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales en cohérence avec le processus de décentralisation. Les organisations paysannes ont également été parmi les principales bénéficiaires en renforcement de leurs capacités par leurs connaissances accrues de l'accès aux services financiers ainsi que les acquis pour assurer les formations avec des formateurs qualifiés. La Chambre régionale d'Agriculture a elle accru sa visibilité envers les professionnels du secteur agricole. Enfin, le PADAD II a contribué à la mise en place des instruments du Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle (modalités de fonctionnement et financement, fonds de garantie) et testé à grande échelle les règles du crédit adossé à une subvention ; ce qui a déjà permis à d'autres partenaires techniques et financiers ainsi qu'à la Banque agricole du Niger d'en tirer des leçons.

La stratégie du PADAD II s'est révélée volontariste sur les opportunités économiques en faveur des femmes. Grâce à la sensibilisation de l'assistance technique, les partenaires tels que le Conseil régional ont appuyé la stratégie orientée sur le genre. Les femmes ont représenté 58 % des jeunes formés et 51% des emprunteurs aux institutions financières/institutions de micro-finance. Près de la moitié des femmes bénéficiaires se positionnent sur des projets de transformation et commercialisation soit par des crédits groupés (en organisations paysannes) soit par des projets individuels.

Efficiences (évaluée à 2)

Les résultats obtenus sont aussi l'expression de la flexibilité et de la réactivité de l'équipe du PADAD II face aux échéances temporelles et aux goulots d'étranglement. La gestion du programme est caractérisée par une capacité à anticiper les écueils afin de maximiser l'efficacité des actions entreprises. La qualité des mécanismes de programmation, mise en œuvre et suivi des activités, les dispositifs de coordination (sous l'égide du Conseil régional et du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage) ainsi que les modalités de contractualisation des partenariats ont favorisé un bon niveau d'efficience.

Le succès du système de formation et les attentes grandissantes pour l'accès au crédit ont poussé à maximaliser le nombre de jeunes à accéder au crédit agricole de la Banque agricole du Niger malgré la déconnexion apparue rapidement sur sa capacité à gérer un grand nombre de demandes. La recherche de bonnes pratiques peut nécessiter du temps et une expérimentation suffisante et peut entrer en contradiction avec les pressions sur l'obligation de résultats et de décaissement.

Les performances du suivi et évaluation du PADAD II ont favorisé le pilotage du programme caractérisé par une forte capacité d'apprentissage et de réactivité malgré les difficultés des systèmes d'information de la Chambre régionale d'Agriculture et la Banque agricole du Niger chargées du suivi d'indicateurs. La revue à mi-parcours avait mis en évidence que le dispositif de suivi et évaluation du programme ne portait pas suffisamment sur l'appréciation des effets sur la situation économique et sociale des bénéficiaires directs et indirects. Différentes modalités de suivi ont été lancées par le PADAD II qui ont partiellement réduit ce déficit mais sans ajout d'indicateurs objectivement vérifiables avec un suivi régulier.

Durabilité (évaluée à 3)

Concernant la durabilité, le modèle de formation est largement éprouvé et approprié par les parties impliquées. À l'exception des chèques formation servant à rémunérer les opérateurs, les coûts à prendre en charge sont réduits (pas de maintenance d'infrastructures) et pourraient être supportés par les collectivités locales sur fonds propres. Le volet appui-conseil a connu plusieurs évolutions (changement de temporalité, inclusion d'un module d'éducation financière, mise en place du système de parrainage). Le système d'accompagnement des jeunes sur une période réduite, moins de six mois, est partiellement satisfaisante non seulement parce que l'application de nouvelles techniques n'est pas toujours immédiate et que le contexte agro-climatique peut varier d'une saison à l'autre mais aussi parce que l'inclusion des jeunes dans une logique de chaîne de valeur nécessite des appuis en aval de la production. Les adaptations (éducation financière et parrainage) sont récentes et doivent encore faire leurs preuves quant à leur efficacité. La pérennité des infrastructures structurantes n'est pas homogène en raison de leur degré d'utilisation et de rentabilité très variables.

Le PADAD II avec son partenaire principal, la Banque agricole du Niger, ont commencé à tirer des enseignements sur l'approche déployée ; la banque cherchant à améliorer sa stratégie en matière de crédit agricole et le programme à diversifier les institutions financières. L'approche du crédit adossé à une subvention est amenée à évoluer en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes (Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle, partenaires techniques et financiers, institutions financières/institutions de micro-finances).

Les fondements des interrogations exprimées ci-dessus à propos de la durabilité de certains des résultats du PADAD II correspondent, pour une large part, à des facteurs externes au programme (qui étaient déjà présents avant son lancement) ; il s'agit notamment du caractère embryonnaire du crédit agricole au Niger et de l'insuffisance des dotations de l'État aux régions.

Principales conclusions et recommandations

Le PADAD II a initié une stratégie remarquable d'insertion des jeunes (et particulièrement des jeunes femmes) dans les métiers de filières agricoles dont certains volets méritent d'être consolidés afin d'assurer une meilleure durabilité. Dans cet objectif, le renforcement de capacités des acteurs en appui à la politique de décentralisation et au développement du secteur agricole constitue un axe important dans la poursuite des activités menées. La longue expérience de LuxDev dans la région de Dosso et le climat de confiance instauré avec l'ensemble de ses partenaires en facilite l'application.

Le soutien public au financement de l'agriculture dans la région présentant les conditions agro-climatiques les plus favorables du Niger doit être poursuivi. Dans ce cadre, l'approche sur la question du crédit doit être renouvelée en fonction des leçons tirées du PADAD II. Les facilités octroyées par les mécanismes de la Coopération luxembourgeoise en matière d'expérimentation de pratiques innovantes doivent être mises à profit. La coordination des partenaires techniques et financiers dans la région de Dosso comme au niveau national en matière d'appui au Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle et aux institutions financières/institutions de micro-finances demeure une préoccupation importante face au défi de la durabilité des mécanismes de financements.

Recommandations à très court terme (dans le prolongement du programme évalué)

	Approfondir la capitalisation des effets du PADAD II	
<u>REC 1</u>	1.1 Évaluer les apports de l'appui-conseil par parrainage	LuxDev ; Conseil régional Dosso
	1.2 Analyser les mesures prises par les institutions de micro-finances en matière de recouvrement	Appui au Développement Autonome ; Gomni-Hinfani ; LuxDev
<u>REC 2</u>	Poursuivre l'appui à la Banque agricole du Niger pour réaliser un rapportage trimestriel sur l'évolution des impayés	Banque agricole du Niger ; LuxDev
<u>REC 3</u>	Poursuivre la diversification des institutions financières proposant des services financiers impliquées dans la chaîne de valeur des filières agricoles	
	3.1 Recenser des institutions de micro-finances présentes dans la région et intéressées par développer les activités de crédit dans le secteur agricole	LuxDev ; Appui au Développement Autonome

Recommandations pour la prochaine période de programmation :

Orientations stratégiques		
<u>REC 4</u>	Poursuivre la stratégie alignée sur le Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle	Ministère des Affaires étrangères et européennes ; LuxDev
<u>REC 5</u>	Apporter des améliorations à l'approche crédit adossé à une subvention	Ministère des Affaires étrangères et européennes ; Appui au Développement Autonome – LuxDev ; Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle - institutions financières/institutions de micro-finances
<u>REC 6</u>	Confirmer les pôles de développement et les filières porteuses pour l'insertion des jeunes	Conseil régional Dosso – Chambre régionale d'Agriculture ; LuxDev
<u>REC 7</u>	Au sein de l'approche « chaînes de valeur », mettre l'accent sur les maillons stockage, transformation et commercialisation	LuxDev – Appui au Développement Autonome ; institutions financières/institutions de micro-finances
<u>REC 8</u>	Positionner les organisations paysannes et les Unions d'organisations paysannes au cœur de la stratégie	LuxDev ; organisations paysannes - Chambre régionale d'Agriculture
<u>REC 9</u>	Maintenir les interventions en faveur de l'environnement et de l'accès au foncier	LuxDev ; Conseil régional Dosso ; Réseau national des Chambres d'Agriculture
Coordination technique et stratégique		
<u>REC 10</u>	Collaborer à la concertation des acteurs au niveau national pour assurer la complémentarité	Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle ; Ambassade ; Appui au Développement Autonome - LuxDev
<u>REC 11</u>	Favoriser la coordination des intervenants dans la région de Dosso	Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle – Conseil régional Dosso ; Appui au Développement Autonome – LuxDev; institutions financières/institutions de micro-finances
Renforcement de capacités		
<u>REC 12</u>	Poursuivre les efforts déployés en faveur de la durabilité des actions de crédit agricole	
	<u>12.1 Appuyer la Banque agricole du Niger à concrétiser un plan de développement du crédit agricole dans la région de Dosso</u>	Banque agricole du Niger ; LuxDev/ Appui au Développement

		Autonome ; institutions financières/institutions de micro-finances
	12.2 Appuyer le déploiement des institutions de micro-finances dans les zones couvertes par le programme	LuxDev / Appui au Développement Autonome ; institutions financières/institutions de micro-finances
<u>REC 13</u>	Poursuivre les appuis aux collectivités territoriales	LuxDev ; Conseil régional Dosso ; organisations paysannes
<u>REC 14</u>	Renforcer les capacités des organisations agricoles	LuxDev ; Chambre régionale d'Agriculture ; Réseau national des Chambres d'Agriculture ; organisations paysannes
Suivi et évaluation		
	Assurer un suivi et évaluation régulier des effets pour mieux capitaliser et réorienter	
<u>REC 15</u>	15.1 Développer en partenariat avec les institutions financières/institutions de micro-finances un outil de suivi des installations	Appui au Développement Autonome – LuxDev ; Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle ; institutions financières/institutions de micro-finances
<u>REC 16</u>	Appuyer la mise en place d'une veille sur la commercialisation	LuxDev ; Chambre régionale d'Agriculture ; organisations paysannes
Contribution au dialogue sectoriel		
<u>REC 17</u>	Consolider le dialogue avec les instances nationales chargées du Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle dont la mise en place des instruments de financements communs	Appui au Développement Autonome – LuxDev ; Fonds d'Investissement pour la Sécurité alimentaire et nutritionnelle ; institutions financières/institutions de micro-finances