

ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE

NIG/025

Programme d'appui au développement agricole durable dans la région de Dosso – phase II

FICHE SYNTHETIQUE

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	Février 2019

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

Notation globale (efficacité)	2.5 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 Efficience : 3 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 couvre la période 2016-2020. Doté d'une enveloppe de 67 millions d'euros, il 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. Le troisième programme indicatif de coopération comprend trois secteurs de concentration :

- l'éducation et la formation professionnelle ;
- le développement agricole et rural ; et
- l'eau et l'assainissement.

La revue à mi-parcours du troisième programme indicatif de coopération a pour objectif d'alimenter le dialogue politique entre les deux gouvernements à partir d'un bilan intermédiaire, comprenant des recommandations pour l'amélioration des interventions en cours et des pistes de réflexion en vue du prochain cycle de coopération. Cette revue comprend deux phases. La première phase, réalisée de septembre à décembre 2018¹, consiste en l'évaluation à mi-parcours :

- de quatre programmes de coopération bilatérale, dont le NIG/025, objet du présent rapport ;
- d'un projet multilatéral mis en œuvre par le Fonds des Nations unies pour la population ; et
- du portefeuille des actions humanitaires soutenues par le Luxembourg au Niger.

La seconde phase, prévue de février à mai 2018, se situera à un niveau politico-stratégique en considérant de manière transversale les différentes interventions analysées en phase 1.

La réalisation de cette revue à mi-parcours a été confiée à l'IRAM. L'équipe d'évaluation est composée de : Jérôme Coste (chef d'équipe et co-évaluateur du NIG/025), Cécile Patat (chef d'équipe adjointe et évaluatrice du NIG/024), Mary van Overbeke (experte en finances publiques, en charge de l'évaluation de l'approche programme), Denis Michiels (co-évaluateur du NIG/025 et évaluateur du portefeuille d'actions humanitaires), Ibrahim Adama (évaluateur du NIG/023), Oumarou Abdoulaye (évaluateur du NIG/026) et Malam Issa Inoussa (évaluateur du projet mis en œuvre par l'Fonds des Nations unies pour la population).

Acquis et exécution du programme au moment de la revue à mi-parcours

Logique d'intervention et couverture

Le programme NIG/025, intitulé « Programme d'appui au développement agricole durable dans la région de Dosso – phase II » (PADAD II), a démarré le 1 octobre 2016 (à la suite du NIG/018 ou PADAD I) et se terminera le 31 décembre 2020. Son budget total s'élève à 18,9 millions EUR, dont 13,4 apportés par le Luxembourg et 5,5 par le Niger.

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 » ;

¹ Les investigations au Niger ont été menées du 9 au 22 octobre 2018.

- 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 (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.

Modalités d'intervention

Le NIG/025 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 NIG/025 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^{er} vice-présidence) et du Conseil régional de Dosso (2^e vice-présidence).

Résultats obtenus

En matière de renforcement de capacités des différents acteurs du développement agricole intervenant dans la région de Dosso (résultat 1), les activités programmées en 2017 et 2018 ont toutes été réalisées. Certaines inflexions ont été apportées à la programmation initiale, en tenant compte du bilan des premières activités (notamment en ce qui concerne la formation des jeunes agriculteurs ou les modalités d'attribution du crédit agricole). Les structures bénéficiaires des actions de renforcement de capacités sont principalement les administrations publiques (services centraux et surtout déconcentrés du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage), les collectivités territoriales décentralisées (Conseil régional et communes), les organisations professionnelles agricoles (Chambre régionale d'agriculture et organisations paysannes²) et, enfin, les institutions financières.

En ce qui concerne l'accès au crédit des jeunes agriculteurs et autres acteurs des filières agricoles (résultat 2.1), le démarrage des activités a été relativement lent en raison de la combinaison de deux facteurs. D'une part, pour pouvoir accéder à un crédit couplé à une subvention, les porteurs de projet doivent avoir achevé le cycle de formation (cf. résultat 3) et obtenu les documents administratifs requis (pièces d'identité, titre foncier...). D'autre part, les ressources (humaines et organisationnelles) de la Banque agricole du Niger, seule institution financière actuellement en mesure de financer des investissements agricoles, s'avèrent insuffisantes pour traiter efficacement toutes les demandes de crédit. Sous l'effet d'une forte mobilisation de l'équipe du NIG/025 et de l'allocation de ressources budgétaires supplémentaires, le goulot d'étranglement existant au niveau de la Banque agricole du Niger a été partiellement levé et le nombre des crédits accordés a fortement augmenté en 2018³. Cependant, les capacités de la Banque agricole du Niger à exercer avec efficacité et efficience les fonctions d'instruction, de suivi et de recouvrement des crédits demeurent une source de préoccupation.

Pour ce qui est de l'appui aux communes dans la programmation et la réalisation d'infrastructures collectives structurantes (résultat 2.2), le taux d'exécution des activités est satisfaisant puisque la totalité des infrastructures programmées (pour la durée du NIG/025), soit 68 réalisations, sera achevée à la fin de l'année 2018. Les filières « maraichage » et « riz » concentrent près de 90 % du nombre des infrastructures réalisées ; deux-tiers d'entre elles sont des magasins de stockage de denrées agricoles.

² Les organisations paysannes font partie des opérateurs mobilisés pour la formation et l'appui-conseil des jeunes agriculteurs.

³ 1 207 crédits accordés en 2018 contre 176 en 2017.

En matière de formation et de conseil aux jeunes agriculteurs (résultat 3), les activités se déroulent de manière satisfaisante. En octobre 2018, 5 423 jeunes (dont 49 % de femmes) avaient participé à un cycle de formation mis en place avec le soutien du NIG/025. Pour la saison sèche 2018-2019, 1 530 futurs apprenants ont déjà été identifiés. Ces chiffres augurent de l'atteinte, dès la fin de la saison sèche 2019-2020, de l'objectif visé au terme du programme, soit 10 000 jeunes formés. Les taux élevés (98 % en 2017 et 94 % en 2018) des jeunes qui suivent les formations jusqu'à leur terme montrent à la fois l'intérêt des bénéficiaires pour les formations dispensées et l'adéquation de celles-ci à leurs besoins. La programmation indicative pour guider la première année d'activité (figurant dans le rapport de lancement) a été respectée en ce qui concerne la répartition du nombre de bénéficiaires selon les filières agricoles⁴ mais pas selon les maillons ; en effet, le maillon de la production a concentré 89 % des bénéficiaires (contre 40 % prévus), celui de la transformation 11 % (au lieu de 30 %) et celui de la commercialisation 0 % (au lieu de 30 %)⁵.

Pour ce qui concerne l'appui-conseil aux jeunes agriculteurs, le NIG/025 a modifié sa démarche d'intervention en 2018 : afin de réduire le délai entre la fin de la formation et l'obtention du financement, une fraction des moyens dédiés à l'appui-conseil (via les « chèques conseil ») est allouée dès l'étape de formation, afin d'accompagner les jeunes dans les démarches d'obtention des documents administratifs qui doivent obligatoirement figurer dans leurs dossiers de demande de crédit.

Au titre du résultat 3, il était également prévu que le Conseil régional accorde des subventions à des organisations paysannes pour des actions collectives en matière de structuration des filières. Finalement, ce sont des actions de récupération de terres dégradées qui sont en cours de réalisation. Enfin, toujours dans le cadre du résultat 3, le Conseil régional a financé quelques actions innovantes telles que des essais de nouvelles variétés (riz, niébé, cultures maraichères), l'expérimentation d'actions de lutte contre la plante envahissante *Sida cordifolia* et des actions de régénération naturelle assistée.

Conclusions de l'évaluation

Pertinence (évaluée à 2)

La conception du NIG/025 présente 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 ; et
- des leçons tirées des interventions antérieures.

La pertinence est également forte au niveau des modalités de mise en œuvre ; elle s'exprime à travers :

- une flexibilité dans l'allocation des moyens et dans l'évolution des démarches d'action ;
- une étroite coordination avec d'autres interventions ; et
- un équilibre adéquat entre le soutien apporté à des institutions publiques (Conseil régional, communes, service technique déconcentré, l'Agence nationale de financement des investissements des collectivités territoriales, Chambre régionale d'agriculture...) et celui orienté vers des structures privées (organisations paysannes, Banque agricole du Niger).

⁴ Soit 25 % pour la filière riz, 50 % pour la filière maraichage et 25 % pour les filières arachide et niébé.

⁵ Cependant, une formation transversale en commercialisation a été dispensée aux jeunes formés sur la production lors de la contre-saison 2017-2018 dans 15 localités des départements de Loga et Doutchi. Il est à noter que l'inscription dans les différentes formations se fait sur une base volontaire ; la concentration sur le maillon « production » reflète les préférences des jeunes, bénéficiaires de ces formations.

Efficacité (évaluée à 2,5)

Le bilan à mi-parcours des résultats obtenus (voir ci-dessus) montre que le NIG/025 a posé les jalons propices à l'atteinte, voire au dépassement pour certains domaines, des objectifs fixés lors de la formulation. En matière de formation, l'approche adoptée a suscité un fort engouement des jeunes et des organisations paysannes ; l'implication des structures compétentes (ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, Chambre régionale d'agriculture, Direction régionale de l'enseignement professionnel et technique) dans l'élaboration des modules de formation et dans le suivi des différents cycles de formation, contribue à ce succès. Concernant l'appui-conseil, il est actuellement trop tôt pour en évaluer les effets dans la mesure où l'installation des jeunes formés est récente. Cependant, les modifications apportées à l'approche (accompagnement des démarches d'obtention des documents administratifs) facilitent l'accès des jeunes au crédit. Pour ce qui est du crédit, les demandes de prêt individuel (émanant des jeunes formés) affluent à un rythme supérieur aux prévisions tandis que les demandes de prêt groupé émergent peu. La frilosité des banques et le manque de surface financière des institutions de microfinance constituent des obstacles importants pour répondre à cette demande croissante de crédit agricole individuel. En ce qui concerne l'approche chaîne de valeurs, elle s'est traduite par une focalisation des actions sur un nombre limité de produits, conformément aux préconisations du document technique et financier. Cependant, jusqu'à présent, l'accent a été mis essentiellement sur le maillon de la production et peu sur les maillons transformation et commercialisation ; même si la construction d'infrastructures de stockage aura des effets positifs sur la commercialisation, les défis à relever dans ce domaine restent nombreux. Enfin, le renforcement des capacités des acteurs régionaux constitue 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.

Efficience (évaluée à 3)

Les résultats obtenus jusqu'à présent sont notamment l'expression de la flexibilité et de la réactivité de l'équipe du NIG/025 face aux échéances temporelles et aux goulots d'étranglement. Dans certains domaines (appui-conseil, infrastructures structurantes...), la gestion du programme se caractérise 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 ainsi que celle des dispositifs de coordination (sous l'égide du Conseil régional et du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage) ont favorisé un bon niveau d'efficience. Au 15 novembre 2018, 53,5 % du budget global du programme était engagé.

Durabilité (évaluée à 3)

Dans certains domaines, les signes de la durabilité des résultats obtenus (ou qui seront probablement obtenus) sont déjà perceptibles. Il s'agit notamment de l'engouement suscité par le modèle de formation des jeunes agriculteurs, que les prestataires de formation, principalement les organisations paysannes locales, se sont appropriées. Ce modèle est actuellement répliqué dans d'autres régions du Niger, par l'intermédiaire des Chambre régionale d'agriculture. Par ailleurs, l'appropriation des savoir-faire, outils et procédures en matière de pilotage d'actions de développement rural / développement local par les différentes structures intervenant sur le territoire régional (Conseil régional, Chambre régionale d'agriculture, service technique déconcentré, organisations paysannes, communes...) est favorable à une transition vers une véritable approche programme.

Néanmoins, dans d'autres domaines, la durabilité des actions soutenues par le NIG/025 n'est pas acquise à l'heure actuelle. La principale préoccupation concerne le crédit agricole en raison, d'une part, des difficultés que rencontre la Banque agricole du Niger pour assumer pleinement son rôle et, d'autre part, de l'absence d'un tissu d'institutions de microfinance susceptibles de travailler en partenariat avec la Banque agricole du Niger pour fournir des services financiers à des coûts adaptés à la situation économique des emprunteurs. Concernant les infrastructures collectives réalisées sous maîtrise d'ouvrage communale, leur gestion par les organisations paysannes a démarré très récemment. Sans mesures d'accompagnement efficaces des jeunes organisations paysannes par le NIG/025, leur durabilité risque de s'avérer précaire.

Prise en compte des thèmes transversaux et des questions spécifiques

Le NIG/025 apporte une attention particulière à l'inclusion des femmes parmi les bénéficiaires. Celles-ci représentent 49 % des jeunes formés jusqu'à présent et 58 % des bénéficiaires d'un appui-conseil. 47 % des jeunes ayant obtenu un prêt sont des femmes ; en revanche, ce taux est seulement de 11 % chez les adultes attributaires d'un prêt.

Les problématiques de la protection de l'environnement et du changement climatique (atténuation et adaptation) sont également bien prises en compte par le programme, à travers :

- les techniques auxquelles les jeunes sont formés (compostage, biopesticides, gestion raisonnée de l'irrigation...) ;
- les incitations financières à l'adoption de pratiques environnementales⁶ ; et
- le soutien à la récupération de terres dégradées.

Les questions spécifiques identifiées dans le troisième programme indicatif de coopération que sont la jeunesse rurale, la maîtrise d'ouvrage communale et le renforcement des capacités sont au cœur même de l'objectif spécifique et des résultats attendus du NIG/025 (cf. ci-dessus). En ce qui concerne les passerelles entre projets de la Coopération luxembourgeoise⁷, elles sont jusqu'à présent assez ténues notamment avec le programme NIG/024 (dédié à la formation professionnelle / insertion des jeunes à l'échelle nationale).

Recommandations

Recommandations à court terme (année 2019)

Les principales recommandations concernant l'année 2019 sont les suivantes :

- R1. Capitaliser les effets positifs et négatifs du programme ;
- R2. Veiller à l'utilisation optimale du budget encore disponible (notamment dans le cas où la Banque agricole du Niger ne parviendrait pas à mettre en place tout le volume de crédit agricole prévu) ;
- R3. Maintenir l'attention portée à la problématique du genre ;
- R4. Poursuivre les efforts déployés en faveur de la durabilité des actions de crédit agricole ;
- R5. Au sein de l'approche « chaînes de valeur », mettre l'accent sur les maillons en aval de la production (en particulier, la commercialisation) ;
- R6. Poursuivre le renforcement des capacités des organisations agricoles ;
- R7. Veiller à l'effectivité et à l'efficacité de l'appui-conseil auprès des jeunes agriculteurs qui sont installés avec l'appui du programme.

Recommandations à moyen terme (2020) et à long terme (après 2020)

Les principales recommandations à moyen et long terme sont les suivantes :

- R8. Rester engagé dans la durée sur les questions de crédit agricole ;
- R9. Valoriser les acquis du NIG/025 en matière de renforcement des capacités des acteurs publics et privés du développement agricole.

⁶ Le taux d'apport personnel passe de 7 % à 5 % lorsque le jeune emprunteur s'engage à appliquer des techniques de production respectueuses de l'environnement.

⁷ Quatrième question spécifique identifiée dans le troisième programme indicatif de coopération.