



ÉVALUATION DE PROJET



République du Niger

Programme Spécial National phase II

Evaluation terminale

Novembre 2007



**Document du
Fonds International de Développement Agricole**

République du Niger
Programme Spécial National Phase II (PSN-II)
Evaluation terminale

Novembre 2007
Rapport No. 1920-NE

EQUIPE D'EVALUATION	
Directeur, Bureau de l'évaluation	M. Luciano Lavizzari
Chargé d'évaluation	M. Fabrizio Felloni
Evaluateur associé	M. Michael Carbon
Chef de l'équipe	M. Bernard Bonnet, Consultant
Membres de l'équipe	M. Boubacar Yamba, Consultant spécialiste en développement communautaire Mme Aichatou Nargoungou, Consultante spécialiste en micro-finance

Photo de couverture:
République du Niger
Un comité de gestion de terroir pastoral à Ingal (Agadez)
présente une carte des mouvements de troupeaux
Photo: Bernard Bonnet

République du Niger

Programme Spécial National Phase II, Prêts No. 381-NE et SRS-46-NE

Evaluation terminale

Table des matières

Abréviations et acronymes	iii
Cartes	v
Avant propos	vii
Foreword	ix
Résumé exécutif	xi
Executive Summary	xix
Accord conclusif	xxv
Agreement at Completion Point	xxxii
I. INTRODUCTION	1
A. Contexte du pays	1
B. Le projet	2
C. Objectifs de l'évaluation	5
II. PERFORMANCE DU PROJET	5
A. Conception du projet	5
B. Mise en œuvre et réalisations	9
C. Atteinte des objectifs du projet	18
D. Appréciation: pertinence, efficacité et efficience	21
E. Performance des partenaires	24
III. IMPACTS DU PROJET	27
A. Impacts sur la réduction de la pauvreté et des inégalités	27
B. Durabilité et appropriation	34
C. Innovation, reproductibilité et agrandissement d'échelle	35
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	36
A. Appréciation globale	36
B. Recommandations	38
TABLEAUX	
1. Plan de financement prévu du PSN-II	4
2. Mobilisation des différentes sources de financement du PSN-II	9
3. Nombre de PIC réhabilités et superficies réaménagées ou labourées	12
4. Exemples de réalisations des composantes gestions de terroirs	15
5. Les trois mécanismes d'octroi de crédit du PSN-II	16
6. Crédits octroyés par les trois mécanismes du PSN-II	17
7. Terres récupérées et restaurées PSN-II	29
8. Surfaces exploitées en 2006 des PIC réhabilités PSN-II	30
9. Evolution du taux de couverture des besoins alimentaires	31
10. Scores attribués au PSN-II et ses partenaires par l'évaluation terminale	38
FIGURES	
1. Taux de déboursement sur les différentes catégories financières par rapport aux Accord de prêt	10

APPENDICES

1.	Personnes rencontrées et sites visités lors des missions de terrain	43
2.	Document d'orientation	47
3.	Operateurs principaux du PSN-II	61
4.	Bibliographie	63

ANNEXES*

I.	Evaluation de la composante « Aménagement des vallées du Fleuve Niger et de la Komadougou »
II.	Evaluation de la composante « Gestion de Terroirs »
III.	Evaluation de la composante « Développement pastoral »
IV.	Evaluation de la composante « Services financiers ruraux »
V.	Le système de suivi-évaluation du PSN-II

* Les Annexes sont disponibles auprès du Bureau de l'évaluation du FIDA (evaluation@ifad.org).

Unité monétaire

Franc CFA (FCFA)

Taux de change

1 USD	=	590 FCFA (avril 1998)
1 USD	=	609 FCFA (juin 2004)

Poids et mesures

Système métrique

Année fiscale

1 janvier – 31 décembre

Abréviations et acronymes

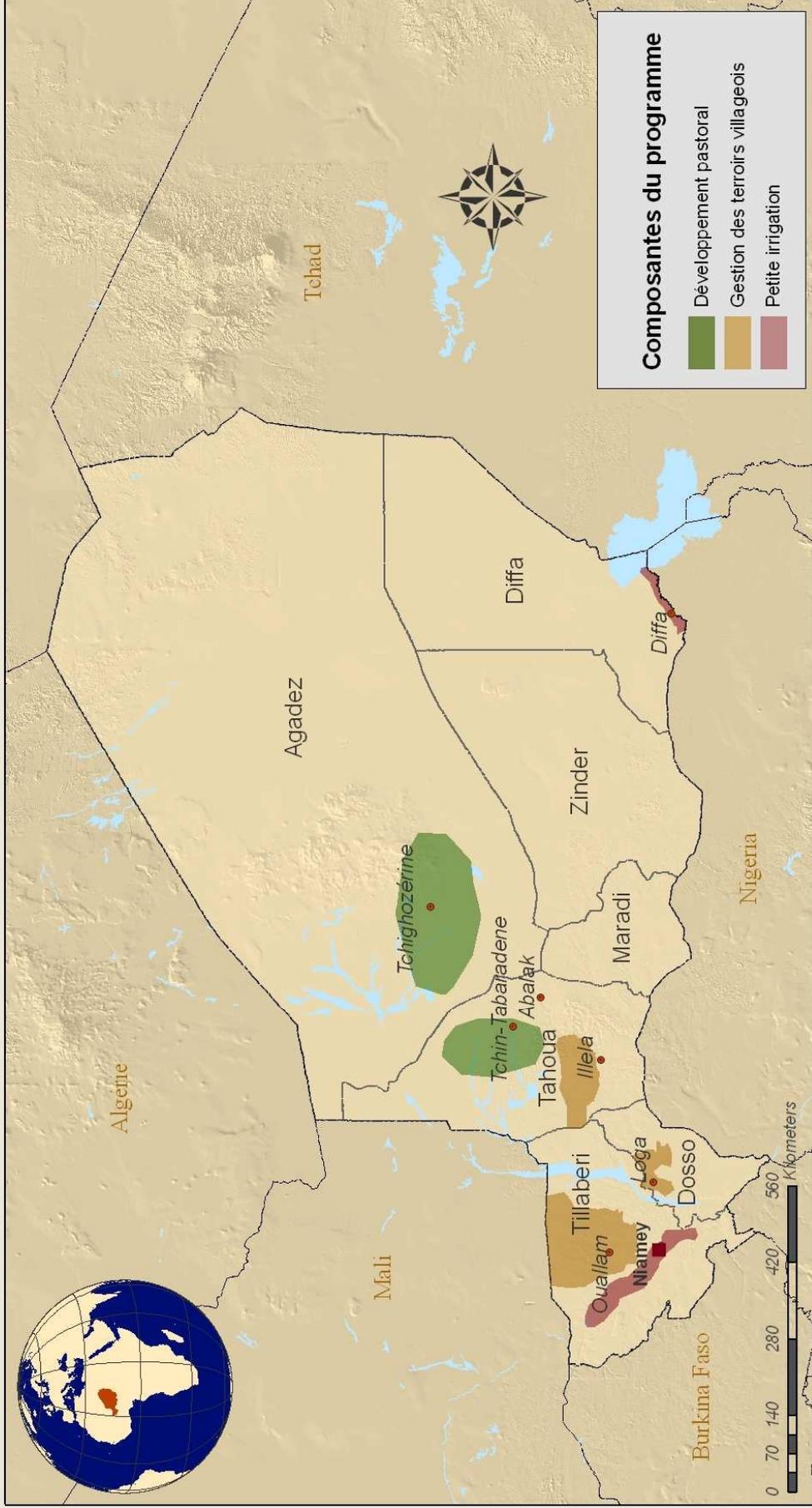
ANPIP	Agence Nigérienne pour la promotion de l'irrigation privée
CCS	Culture de contre saison
CDTP	Comité de développement de terroir pastoral
CES/DRS	Conservation des eaux et des sols / défense et restauration des sols
CFTEA	Centre de formation en techniques de l'eau et de l'assainissement
CLEC	Caisse locale d'épargne et de crédit
COFO	Commission foncière
COSOP	Country Strategic Opportunities Paper (Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays)
DDE	Direction départementale de l'environnement
DDGR	Direction départementale du génie rural
DDH	Direction départementale de l'hydraulique
DED	Agence Allemande pour le développement
DRE	Direction (nationale) des ressources en eau
DTS	Droits de tirage spéciaux
DUT	Directeur unité de terrain
EP	Equipe pluridisciplinaire
ESF	Enquête socio-foncière
FIDA	Fonds international de développement agricole <i>International Fund for Agricultural Development (IFAD)</i>
GMP	Groupement mutualiste de production
GTV	Gestion des terroirs villageois
INRAN	Institut national de recherche agronomique du Niger
LASDEL	Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (unité indépendante basée à Niamey)
LUCOP	Programme de lutte contre la pauvreté GTZ/KFW
MDA	Ministère du développement agricole
MEF	Ministère de l'économie et des finances
MRA	Ministère des ressources animales
OLGTP	Organisation locale de gestion des terroirs pastoraux
ONG	Organisation non gouvernementale
PAA	Plan d'action annuel du terroir
PADT	Plan d'aménagement et de développement du terroir
PASEP	Projet d'appui à la sécurisation de l'économie pastorale
PDRAA	Projet de développement rural de l'arrondissement d'Aguié
PDSFR	Programme de développement des services financiers ruraux

PENCE	Projet de développement de l'élevage au Niger Centre-Est
PROMEL	GIE Promotion de l'élevage au Niger
PROZOPAS	Projet de développement des zones pastorales
PIC	Périmètre irrigué collectif
PPIP	Projet pour la promotion de la petite irrigation privée
PSN-I	Programme Spécial National Phase I
PSN-II	Programme Spécial National Phase II
PTBA	Programme de travail et budget annuel
RAIR	Responsable aménagements et infrastructures rurales
RFRAV	Responsable formation, recherche action et vulgarisation
RMP	Revue à mi-parcours
ROT	Responsable des Opérations Techniques
RPE	Rapport de pré-évaluation
S/E	Suivi -Evaluation
SDR	La stratégie de développement rural
SONIBANK	Société Nigérienne de Banque
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
SSE	Système de suivi évaluation
UBT	Unité de bétail tropical (correspond à un animal de 250 kg de poids vif)
UDP	Unité de direction du programme
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UT	Unité de Terrain

Niger

Programme Spécial National - Phase II

Evaluation terminale



Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

Carte complétée par le FIDA



Avant propos

Le Programme spécial national phase 2 (PSN-II), cofinancé par le FIDA, visait à rétablir de manière durable les conditions d'un développement équilibré basé sur l'exploitation optimale de toutes les ressources naturelles au Niger, le pays avec l'IDH le plus bas au monde. Le projet était très ambitieux sur le plan géographique ainsi que technique: il intervenait dans toutes les zones agro-écologiques du pays et couvrait des thématiques et problématiques très diverses du développement rural telles que le développement de la petite irrigation, le développement communautaire en zones agricole et pastorales à travers une approche de gestion de terroir, et l'octroi de crédits ruraux. Le projet était mis en œuvre principalement à travers des prestataires de services sous contrat et supervisés par une structure de projet centralisée.

Les objectifs et approches du projet étaient pertinents par rapport aux stratégies du Gouvernement et du FIDA, mais les ressources à disposition du projet et le dispositif d'appui étaient insuffisants au vue des ambitions du projet et de son contexte institutionnel. Des problèmes de gestion et d'organisation combinés à la forte dispersion des interventions ont entravé la performance et les impacts du projet. La durabilité des résultats et impacts du projet a aussi été jugée insatisfaisants, parce que le projet, sans véritable stratégie pour assurer la durabilité des services et organisations mis en place, n'a pas réussi à transférer ses fonctions et capacités auprès des institutions publiques et privées.

Dans les zones irriguées, le projet a eu un impact sur la production agricole par la réhabilitation de périmètres irrigués collectifs et la vulgarisation de techniques de production bien adaptées. Le projet n'y a pas réussi, par contre, de proposer des solutions durables pour assurer la sécurité foncière et l'accès aux marchés pour les producteurs démunis, les femmes en particulier. Beaucoup de temps et d'efforts ont été investis dans le perfectionnement de l'approche de gestion de terroirs, et dans son adaptation aux zones pastorales, mais des retards importants causés par une mauvaise gestion et des difficultés financières ont limité le nombre de plans de gestion de terroirs préparés et, encore plus, le nombre de plans ayant été exécutés. La conservation des eaux et des sols, par des techniques bien adaptées aux capacités paysannes et avec l'appui des aliments-pour-travail (food-for-work) du PAM, a connu une expansion au-delà des bénéficiaires directs du projet. Alors qu'un volume considérable de crédit a été octroyé aux populations ciblées au travers d'institutions de finance rurale sous contrat avec le projet, il n'était clairement pas une priorité du projet de renforcer les capacités de ces institutions pour que celles-ci puissent poursuivre leurs services auprès des populations ciblées à la fin du projet.

Heureusement, le FIDA n'a pas attendu cette évaluation pour tirer quelques leçons importantes du PSN-II. Ainsi, le nouveau COSOP pour le Niger approuvé par le Conseil d'Administration du FIDA en avril 2006 et la conception des projets plus récents sont déjà grossièrement en ligne avec les recommandations principales de cette évaluation, notamment la nécessité (i) de concentrer les interventions du FIDA géographiquement, (ii) de mieux comprendre les causes de la pauvreté et vulnérabilité rurales afin de mieux cibler les bénéficiaires de projets, (iii) d'augmenter les efforts de capitalisation des résultats de projets et (iv) d'appuyer d'une part les institutions publiques décentralisées et de la société civile, et, d'une autre, les prestataires de services publics et privés locaux, afin d'assurer la durabilité des services pour les ruraux pauvres.

Ce rapport d'évaluation comprend un Accord conclusif qui résume les constats principaux de l'évaluation et présente les recommandations qui ont été discutées et approuvées par le Gouvernement du Niger et le FIDA. Il contient aussi des indications concrètes sur comment et par qui ces recommandations seront mises en œuvre



Luciano Lavizzari
Directeur, Bureau de l'évaluation

Foreword

The Special Country Programme – phase 2 (PSN-II), co-funded by IFAD, aimed at sustainably restoring conditions for a balanced development based on the optimal use of natural resources in the Niger, the country with the lowest Human Development Index in the world. The project was very ambitious, both geographically and technically: it intervened in all agro-ecological regions of the country and covered very diverse issues and challenges for rural development including small-scale irrigation development, agricultural and pastoralist community development through a gestion de terroirs approach, and rural credit provision. The project was implemented mainly through service providers contracted and supervised by a centralized project structure.

Project objectives and approaches were relevant in relation to Government and IFAD country strategies, but the project resources and support arrangements were inadequate with regard to the project's ambitions and the institutional context. Management and organizational difficulties combined with the dispersion of interventions have led to weak project performance and impacts. Sustainability of project results and impacts was also found unsatisfactory, because the project, without a real strategy for ensuring sustainability of services and organizations put in place, did not succeed in transferring its functions and capacities to public or private institutions.

In the irrigated areas, the project had an impact on agricultural productivity, by rehabilitating collective irrigated perimeters and disseminating well adapted agricultural techniques. The project did not succeed, however, in proposing sustainable solutions to ensure land security and market access for less endowed farmers, women in particular. A lot of time and effort was invested in perfecting the gestion de terroirs methodology, and adapting it to pastoral areas, but important delays caused by poor management and financial difficulties resulted in a very low number of local development plans being prepared and an even lower number of plans being implemented. Soil and water conservation, through techniques well adapted to the farmers' capacity and supported by WFP food-for-work assistance were further disseminated with success. While a fair amount of credit was provided to targeted populations, through rural finance institutions (RFI) contracted by the project, it has clearly not been the project's priority to build capacity of RFIs so that those institutions could continue servicing the targeted populations after the project's completion.

Fortunately, IFAD has not waited for this evaluation to draw some important lessons from the PSN-II. As such, the new country strategy (COSOP) for the Niger approved by the Board in April 2006 and recent project designs are mostly in line with key recommendations made by the evaluation, namely the need for (i) focussing IFAD interventions geographically, (ii) better understanding the causes of rural poverty and vulnerability in order to better target project beneficiaries, (iii) increasing efforts for capitalizing on project results and (iv) supporting both the decentralized public and civil society institutions and the local public and private service providers for ensuring sustainable services for the rural poor.

This evaluation report includes an Agreement at Completion Point which summarises the main findings of the evaluation and sets out the recommendations that were discussed and agreed upon by the Government of the Niger and IFAD, together with indications as to how and by whom the recommendations will be implemented.



Luciano Lavizzari
Director, Office of Evaluation

République du Niger

Programme Spécial National Phase II

Evaluation terminale

Résumé exécutif

I. INTRODUCTION

1. **Objectifs et démarche de l'évaluation.** Cette évaluation terminale du Programme Spécial National phase II (PSN-II) est conduite par le Bureau de l'évaluation du FIDA deux années après la clôture du programme. Elle vise d'une part de répondre à l'obligation du FIDA et de ses partenaires de rendre des comptes des résultats des opérations co-financées et, de l'autre, de contribuer à l'apprentissage par les partenaires du programme, au profit de la mise en œuvre d'autres projets et programmes en cours et de la formulation de futures interventions au Niger et dans la région. L'évaluation est centrée sur trois dimensions: (1) la performance du programme (pertinence, efficacité et efficience); (2) les impacts du programme sur la pauvreté rurale dans différents domaines ainsi que la durabilité, les innovations et l'élargissement d'échelle ; et (3) la performance du FIDA et des partenaires. Après une mission préparatoire en juillet 2006 et un travail préalable de collecte d'informations dans les sites d'intervention du programme, la mission principale de l'évaluation s'est déroulée du 19 septembre au 17 octobre 2006. Trois sources d'informations ont été triangulées: **entretiens** avec les acteurs, partenaires, anciens cadres du PSN-II et bénéficiaires, **étude bibliographique** et **observations sur le terrain**. En fin de mission, une réunion de discussion a été organisée au Ministère du développement agricole et un Aide mémoire a été présenté aux Ministres du développement agricole et des ressources animales, ainsi qu'au Commissaire au développement rural du Ministère des finances et de l'économie.

2. **Contexte du pays.** Le Niger est un des pays les plus pauvres de la planète. Alors que le secteur agricole occupe environ 87% de la population et représente 40% du BNP, il est très susceptible aux aléas naturels. Pays en grande partie désertique, c'est dans sa bande Sud de climat sahélien que se regroupent les surfaces agricoles utiles et les pâturages, respectivement 3,5 et 9% de la superficie. Le Niger connaît régulièrement une insécurité alimentaire qui oblige aux importations et à l'assistance internationale comme lors de la dernière crise de 2005. Environ 2/3 de la population nigérienne vit sous le seuil de la pauvreté nationale, et 1/3 sous le seuil de l'extrême pauvreté. A l'origine de celle-ci se combinent plusieurs facteurs: contraintes climatiques, faible potentiel des sols sableux, forte pression démographique, impliquant des prélèvements déséquilibrés sur les ressources, absence d'accès aux intrants et aux équipements productifs susceptibles de favoriser une intensification de l'agriculture, et enfin fortes insuffisances des services et infrastructures de base. Les femmes et les populations des zones pastorales sont particulièrement vulnérables, mais la dernière crise de 2005 a montré que les zones agricoles denses étaient aussi le lieu d'une grande pauvreté pour les paysans qui ont perdu leur terre.

3. **Stratégie du FIDA au Niger.** La stratégie de pays (Country Strategic Opportunities Paper – COSOP, 2006) vise la réduction de la pauvreté rurale suivant les objectifs du DSRP, selon trois axes principaux: (1) réduction de la vulnérabilité et renforcement de la sécurité alimentaire des ménages ruraux ; (2) amélioration des revenus et de l'accès aux marchés des groupes cibles ; et (3) meilleurs services sociaux de base des populations vulnérables.

4. **Le projet.** Le PSN-II couvre une grande partie du territoire nigérien sur quatre grandes zones agro-écologiques: la zone d'agriculture irriguée sur le Fleuve Niger à l'Ouest, la zone d'agriculture irriguée de la Komadougou à l'Est, la zone d'agriculture pluviale à l'Ouest et au centre du pays (Ouallam, Loga, Illéla) et la zone pastorale (Tchintabaraden, Abalak et Tchirozérine). L'ensemble du groupe cible rassemble 900 irrigants (dont 300 femmes), 74 000 paysans de 130 terroirs villageois (260 villages) et 30 000 pasteurs de 40 terroirs pastoraux correspondant à 4 000 familles.

5. **Objectifs du projet.** L'objectif principal du PSN-II était de « rétablir de manière durable les conditions d'un développement équilibré basé sur l'exploitation optimale de toutes les ressources naturelles ». Les objectifs spécifiques étaient de: (1) contribuer à assurer la sécurité alimentaire et les revenus par l'augmentation de la production agricole et animale ; (2) aider à la restauration et au maintien du potentiel de production des écosystèmes agricoles et pastoraux par la diffusion des techniques de conservation des eaux et des sols et d'agroforesterie ; (3) aider à l'établissement de conditions favorables au développement socio-économique autogéré par la promotion d'organisations paysannes et pastorales ; (4) encourager le partenariat entre les communautés de base et les opérateurs privés, ainsi que la participation des femmes et des jeunes dans la prise de décisions au sein de leurs communautés ; et (5) jeter les bases d'un développement auto-entretenu par la promotion de systèmes financiers ruraux d'épargne et de crédit en association avec le système bancaire formel.

6. **Composantes du programme.** Elles correspondent aux quatre objectifs opérationnels: (a) augmenter la production agricole et assurer la pérennité du système de production dans les zones de petite irrigation (Tillabéri et Diffa) ; (b) améliorer la sécurité alimentaire et favoriser l'augmentation des revenus des petits producteurs au travers d'une approche de gestion de terroirs (Illéla, Loga, Ouallam et Diffa) ; (c) améliorer les conditions de vie des populations des zones pastorales et agro-pastorales (Tchintabaraden, Abalak et Tchirozérine) ; et (d) permettre aux femmes, aux jeunes et aux petits producteurs encadrés d'accéder à des crédits productifs pour l'augmentation de leur niveau de vie. Ces quatre composantes sont complétées par une composante d'appui institutionnel et de coordination.

II. PERFORMANCE DU PROJET

7. **Conception.** Les objectifs des composantes s'inscrivaient bien dans les politiques du Niger (gestion des terroirs, professionnalisation de la micro finance et développement de l'irrigation) tout en étant cohérents avec la stratégie de pays du FIDA. Mais l'ambition nationale et multisectorielle du programme, peu discutée dans la conception, était porteuse de deux contraintes majeures pesant très lourd dans l'efficacité et l'efficience du PSN-II: **dispersion géographique du projet** voulue par le contexte de sortie de la crise nationale des années 1990 qui motivait un programme « intégrateur » à l'échelle nationale et **dispersion des domaines d'intervention du programme**, embrassant les problématiques très différentes des zones irriguées, des zones d'agriculture pluviale et des zones pastorales. Face aux ambitions du programme et les faiblesses structurelles de l'appareil d'Etat nigérien, les moyens de fonctionnement prévus à la conception se sont avérés trop faibles. Un handicap majeur pour la coordination, la compréhension, le pilotage et le suivi-évaluation du PSN-II résidait dans l'absence d'un cadre logique, dès le démarrage.

8. **Partenariat.** Le principe était celui du faire-faire, le projet se limitant à la contractualisation et au suivi de prestataires reconnus. Certaines actions devaient également être déléguées à différents services de l'agriculture, de l'élevage, du génie rural et de la recherche agronomique. Mais la conception prévoyait des moyens humains propres importants, conservant pleinement la gestion au niveau des unités de terrain. La délégation de responsabilité n'était pas effective en direction des opérateurs et la complémentarité des tâches entre unités de terrain et opérateurs était peu lisible. Cette multiplicité des acteurs dans des contextes diversifiés et d'une capacité et expérience hétérogènes, présupposait d'exceptionnelles capacités de coordination, d'encadrement et de supervision de l'Unité de direction du programme (UDP), bien peu réalistes au regard du contexte national du moment.

9. **Mobilisation des fonds.** Au 31/12/2004, les décaissements sur les prêts FIDA de 7,95 millions DTS (381-NE) et de 1,6 millions DTS (SRS 46-NE), atteignaient respectivement un taux de consommation de 99,02% et 23,7%. Pour l'ensemble du PSN-II, la mobilisation des fonds atteignait 86,4% des prévisions à la clôture du PSN-II. Sur requêtes du gouvernement l'annexe 2 de l'Accord de prêt N° 381-NE a fait l'objet de deux amendements (novembre 2001, août 2003), opérant une réallocation des catégories de dépenses. Du fait de la forte dispersion géographique et du très lourd dispositif de coordination, le programme a fortement dépassé les dépenses prévues dans les Accords de prêt pour le fonctionnement, l'assistance technique et les salaires additionnels (per diem). Les budgets finance rurale, formation, travaux de récupération des terres et de conservation des sols, et

infrastructures rurales sont très en dessous du prévu, un certain rattrapage s'opérant à partir de la revue à mi-parcours pour les investissements physiques.

10. **La coordination et gestion du programme** à travers son Unité de direction centrale et ses sept Unités de terrain, ont été peu performantes à cause de contraintes externes (suspensions des prêts, problèmes de communication à cause de la dispersion du dispositif, lourdeur du dispositif etc.) mais aussi internes (manque de cadre logique et d'un système de S-E performant, dissensions entre gestionnaires, faiblesse du personnel administratif, vision étroite du développement des capacités du personnel et des opérateurs contractuels, centralisation de la gestion des contrats etc.). Bien que des mesures d'assainissement du programme avaient été proposées successivement par les missions de supervision, c'est seulement suite à la revue à mi-parcours (RMP) intervenue tardivement, qu'une véritable restructuration du dispositif s'est opérée début 2003, visant à réduire ses coûts de fonctionnement.

11. **Mise en œuvre de la composante *Petite irrigation***. Un diagnostic agricole participatif a d'abord été réalisé pour discerner les contraintes et les orientations d'encadrement et de recherche par périmètre. Des études de réhabilitation ont été effectuées sur les 28 sites prévus. Des travaux de réhabilitation des ouvrages ont ensuite été entrepris sur 20 périmètres irrigués collectifs (PIC), mais ont accumulés beaucoup de retard du fait des lenteurs administratives et des retards de financement. Ailleurs dans la vallée du fleuve, ce sont les litiges fonciers non résolus qui ont dissuadé de lancer la réhabilitation. Le renouvellement des motopompes a été facilité sur un tiers des PIC. La vulgarisation agricole d'une quinzaine de thèmes techniques de large utilité aurait touché 300 exploitants de Diffa et 500-600 dans la vallée du Fleuve. La promotion des organisations de producteurs a touché plus de groupements que prévu. Enfin des recherches agronomiques ont été menées à petite échelle en partenariat avec l'Institut national de recherche agronomique du Niger (INRAN), qui étaient basées sur des tests et des évaluations avec les producteurs, mais peu d'efforts ont été faits pour la diffusion des résultats.

12. **Mise en œuvre de la composante *Gestion des terroirs en zone agricole et en zone pastorale***. Un investissement a été fourni au départ pour la conception de la démarche gestion des terroirs. L'approche socio-foncière proposée par l'assistance technique internationale a été appréciée par les cadres par sa modernité, mais elle a ensuite été rapidement abandonnée du fait de sa lourdeur. Un travail important a été entrepris pour l'information et la sélection des terroirs en particulier dans la zone pastorale avant d'enchaîner sur les diagnostics participatifs et la planification locale. Dans les zones agricoles 60 Plan d'aménagement et de développement du terroir (PADT) ont ainsi été élaborés sur les 170 prévus, alors qu'en zone pastorale seuls 10 PADT ont été construits sur les 40 prévus. Ensuite c'est moins de la moitié des plans qui a pu être mise en œuvre pour des raisons financières et organisationnelles. Parmi les réalisations physiques, ce sont surtout les aménagements Conservation des eaux et des sols / défense et restauration des sols (CES-DRS) qui ont été les plus importants alors que les infrastructures prévues sont restées très en deçà des prévisions. La formation a atteint 4% des prévisions en touchant globalement 21.000 personnes.

13. **Mise en œuvre de la composante *Systèmes financiers ruraux***. Trois mécanismes spécifiques de crédit ont été mis en place avec des objectifs, principes et opérateurs différents suivant les zones. Le **mécanisme I**, mobilisant des crédits de la SONIBANK avec l'intermédiation d'une ONG locale en zone du Fleuve et de terroirs agricoles, a permis d'accorder près de 253 millions FCFA de crédit dont 85% à court terme (4 907 bénéficiaires) et 15% à moyen terme (355 bénéficiaires). Le volume des crédits octroyés est resté faible par rapport aux attentes notamment à cause des retards et insuffisances dans la mise à disposition du fonds de garanti et le comportement trop prudent de la SONIBANK. Le **mécanisme II**, facilitant le crédit à travers une mutuelle d'épargne et de crédit locale en zone de Diffa, a permis de prêter 83 millions FCFA dont 92% à court terme (711 bénéficiaires) et le reste à moyen terme (81 bénéficiaires). La lenteur de traitement des dossiers aux différents niveaux de décision a été un facteur limitant. En zone pastorale, le **mécanisme III** devant promouvoir l'émergence de caisses locales d'épargne et de crédit (CLEC), a permis l'octroi de petits crédits (5 000 à 40 000 FCFA) à très courte échéance (un à deux mois) auprès de seulement quatre CLEC. Faute d'un suivi sérieux, le volume total de crédits accordés par les CLEC n'est pas connu, mais le montant des fonds dont elles disposent atteint 3,38 millions FCFA dont 0,48 ont été mobilisés par l'épargne de leurs adhérents. Ce

volume très faible est notamment dû à la mise à disposition tardive et aux insuffisances des fonds de soutien dans les CLEC.

14. **Atteinte des résultats.** Les importantes difficultés de gestion du projet ont eu de très graves conséquences (retard insurmontable dans les investissements, perte de confiance des partenaires et démobilisation des équipes) pénalisant considérablement le degré d'atteinte des objectifs. Les attentes en matière d'adaptation de la méthodologie de gestion des terroirs ont été partiellement satisfaites. L'approche développée soulève au final beaucoup de questions: lourdeur, faiblesse dans la faisabilité des projets, lenteur de la chaîne de décision pour leur réalisation, faible responsabilisation des responsables locaux. Même si la capitalisation des travaux de recherche ont été faibles, les tests en zone irriguée ont donné quelques résultats en ce qui concerne la culture de l'oignon, du poivron et du tabac. C'est sans doute dans les zones irriguées en matière de vulgarisation agricole que le PSN-II a été le plus à la hauteur des attentes, les taux d'adoption auraient atteint 80% pour plus de la moitié des techniques vulgarisées. Pourtant, se focalisant sur la productivité des cultures sur périmètre irrigué, l'encadrement est passé à côté de plusieurs facteurs qui influencent fortement la mise en valeur des terres irrigables: les systèmes de production au niveau des foyers, l'accès aux marchés et la sécurité foncière des exploitants. Le renforcement des capacités collectives aussi est resté limité faute d'une vision à plus long terme et d'une prise en compte des problèmes clefs de développement des filières et de reconnaissance juridique. Les actions de conservation des eaux et des sols / défense et récupération des sols sont celles qui ont le plus nettement permis la récupération de terres à vocation agricole et sylvo-pastorale. L'utilisation du crédit du mécanisme I a préférentiellement porté sur l'embouche animale réputée rentable, mais les remboursements sont restés modestes du fait de la diminution du suivi en fin de contrat des prestataires (92% crédit court terme et 88% crédit moyen terme). 83% du crédit octroyé par le mécanisme II avait vocation à appuyer l'achat d'intrants et la mutuelle Ngada aurait réussi à recouvrir entièrement les crédits grâce à la rigueur et régularité de son suivi.

15. **En résumé: pertinence, efficacité et efficience du programme.** Les grandes orientations et les principes de conception du PSN-II étaient pertinents, en revanche les propositions ont souvent manqué de réalisme et d'opérationnalité, particulièrement au regard du contexte et des capacités offertes réellement par le dispositif. Les graves problèmes de gestion et d'organisation combinés à un dispositif très dispersé géographiquement et thématiquement ont abouti inévitablement à une faible efficacité, seule une faible partie des objectifs ayant pu être atteints. Malgré la réorientation mise en œuvre suite à l'évaluation à mi-parcours fin 2002, le fait que le dispositif a occasionné des coûts de fonctionnement à 230% des prévisions, alors que les investissements sont demeurés faibles en général à moins de 50%, illustre bien la faible efficience du PSN-II.

III. PERFORMANCE DES PARTENAIRES

16. **Performance du FIDA.** Au terme de l'évaluation elle apparaît modérément insatisfaisante. Le FIDA a certes mobilisé des efforts pour débloquer les situations critiques qu'a rencontrées le projet, mais il n'a pas réussi à négocier un programme suffisamment réaliste au vu des conditions de mise en œuvre et sa contribution sur le plan de l'appui-suivi et de la supervision du projet a été limitée, compte tenu des défis particuliers du programme et du pays. La revue à mi-parcours est intervenue trop tardivement et le rapport d'achèvement apporte peu de nouveaux éléments par rapport au rapport d'achèvement du Gouvernement. Le FIDA a cependant pu tirer des leçons stratégiques importantes pour son programme futur au Niger.

17. **Performance du Gouvernement du Niger.** Elle apparaît également modérément insatisfaisante. Même si l'on tient compte du contexte socio-économique et politique très difficile qui caractérise la période d'exécution du PSN-II, les défauts de remboursement de prêt et l'indécision quant aux aménagements à apporter à la gestion du projet ont causé beaucoup de tort. Les missions de suivi de la DEP ont été rigoureuses et efficaces mais trop peu fréquentes.

18. **Performance de l'UNOPS.** Elle est appréciée comme modérément satisfaisante. La synergie n'a pas été trouvée avec l'UDP et les partenaires, qui aurait pu éviter le blocage lié à l'absence de production de DRF sur plusieurs semestres. Les missions bien que conformes au mandat ont faute de moyens en proportion avec l'envergure et la diversité du programme, été trop peu fréquentes et trop

courtes pour aboutir à des recommandations dépassant la seule gestion générale du programme. On note la contrainte de changement des responsables du suivi et le décalage entre l'objectif de renforcement des capacités des acteurs et les procédures de décision centralisées.

19. **Performance des opérateurs.** Les ONG contractualisées par le projet pour la mise en œuvre de la gestion des terroirs et les prestataires au niveau du crédit rural et des zones irriguées ont été jugés modérément performants. Ils ont été capables de mobiliser du personnel de qualité et de mener à bien leur mission malgré les ruptures de trésorerie et l'arrivée tardive des moyens. Ces opérateurs montrent qu'ils ont pu capitaliser l'expérience du PSN-II.

IV. IMPACTS DU PROGRAMME

20. **Appréciation générale.** Rapportés aux ambitions et moyens mobilisés très importants en ressources humaines et financières, notamment au vu des 20 millions de dollars de prêts contractés, les impacts du PSN-II sont restés limités. Il s'agissait d'un des plus grands projets du pays, mais ses impacts sont directement réduits par les difficultés extrêmes rencontrées: faible efficacité du projet (rupture de financement, difficultés de fonctionnement), problème de qualité dans la conception ou dans la réalisation de nombreuses réalisations, absence de véritable stratégie de réduction de la vulnérabilité des groupes cibles, achèvement brutal des appuis dans l'absence d'une stratégie d'accompagnement permettant une autonomie des organisations suscitées.

21. **Ciblage de la lutte contre la pauvreté et les inégalités.** La stratégie de ciblage proposée était surtout argumentée dans le choix des zones d'intervention. Mais elle était insuffisamment définie pour engager de véritables actions au profit des plus démunis et aucune composante ne proposait de méthode de ciblage. A défaut d'une vraie réflexion stratégique et méthodologique sur la mise au point de démarches visant à réduire la vulnérabilité des plus pauvres, les actions de gestion de terroirs étaient trop globales pour agir sur des groupes particulièrement démunis. Il en est de même pour la petite irrigation. On doit reconnaître que les mécanismes de crédit n'ont pas permis non plus de satisfaire les besoins des plus démunis dont les femmes et les jeunes.

22. **Environnement et ressources communautaires.** Le PSN-II a amélioré l'accès à l'eau d'irrigation pour les exploitants des périmètres. A l'échelle des parcelles ayant bénéficié de traitement de CES-DRS, les impacts sont perceptibles: biodiversité, reboisement, réduction de l'érosion, extension des aménagements. On doit regretter fortement que les impacts soient dérisoires sur les systèmes de gestion des ressources communes. Globalement on estime que l'impact du programme est resté modérément insatisfaisant sur l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

23. **Productivité de l'agriculture et de l'élevage.** Les impacts sont plus marqués ici grâce à la vulgarisation agricole et aux aménagements de parcelles par la CES-DRS. Le taux d'exploitation des PIC a fortement augmenté grâce à l'intervention, mais on note un abandon progressif lié à l'insécurité foncière, à l'incapacité à renouveler la motopompe. L'introduction des mesures antiérosives aurait accru de 30% les rendements des cultures pour les agriculteurs disposant de terre.

24. **Sécurité alimentaire des ménages.** Les impacts sont ici considérés comme modérément insatisfaisants. Les cultures produites grâce à l'irrigation sont en partie autoconsommées, mais l'insécurité foncière rend fragile ces effets. A Diffa on considère que les PIC n'apportent pas grand chose de plus aux producteurs qui disposent de parcelles hors périmètre collectif. En revanche des aménagements de CES/DRS ont un impact décisif sur la mise en valeur agricole des terres. Elles ont accru les disponibilités céréalières des ménages disposant de terres. En revanche les actions de banques céréalières sont la plupart du temps sans effet. Les bénéficiaires du microcrédit ont été prioritairement réinvestis dans l'alimentation des ménages.

25. **Capital social et renforcement du pouvoir.** Les impacts sont jugés modérément insatisfaisants, malgré le souci de forte implication des femmes et des jeunes. Les capacités des groupes d'irrigants restent faibles en gestion, entretien et renouvellement des infrastructures. L'accès aux intrants et la commercialisation n'ont pas pu être maîtrisés dans la durée. En zone pastorale on note le renforcement des liens sociaux mis en relation avec l'investissement dans les concertations et

les échanges suscités par le PSN-II. On note aussi un changement de comportement favorable à l'émancipation des femmes grâce à la création des caisses d'épargne et de crédit en zone pastorale.

26. **Ressources financières.** D'une manière générale, la mise en œuvre de l'appui institutionnel aux opérateurs de crédit a été insuffisante et n'a pas permis le renforcement de capacités pouvant permettre à ces opérateurs de poursuivre les activités de crédits auprès des populations pauvres et vulnérables dans les zones d'intervention.

27. **Durabilité, appropriation des acquis.** Ils apparaissent globalement insatisfaisants faute d'une véritable stratégie de pérennisation des organisations et services mis en place tant en irrigation, qu'en gestion de terroirs et en microcrédit. Le projet n'a pas su saisir les opportunités qui se présentaient pour transférer ses fonctions et capacités auprès des opérateurs privés ou publics ou pour engager des organisations pérennes (communes, Commissions foncières, organisation paysannes...) dans le suivi des organisations créées.

28. **Innovations et élargissement d'échelle.** Globalement, et contrairement aux espoirs, le PSN-II s'est montré peu innovant. La promotion et diffusion de l'innovation locale n'ont jamais préoccupées les intervenants du projet. Par ailleurs, le peu d'innovations lancées par le programme n'ont généralement pas été menées jusqu'au bout et n'ont pas fait l'objet d'une capitalisation et diffusion.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

29. **Appréciation globale.** Le PSN-II était un programme ambitieux, porteur de beaucoup d'espoir pour tous les partenaires impliqués, et la désillusion est grande aujourd'hui, laissant beaucoup d'amertume dans les esprits. Le FIDA a pourtant pu tirer des enseignements majeurs de l'expérience reflétés dans son nouveau COSOP et l'Initiative de réhabilitation et de développement agricole et rural (IRDAR). L'appréciation globale du PSN-II est modérément insatisfaisante (score de 3). La comparaison des scores du PSN-II avec les scores moyens données aux projets financés par le FIDA évalués en 2005, montre des similarités dans la tendance des scores (la pertinence est l'aspect le plus satisfaisant et la durabilité l'aspect le plus faible), mais sur l'ensemble des critères d'évaluation le PSN-II est noté un point ou plus en dessous de la moyenne. Particulièrement faibles par rapport à la moyenne 2005, sont l'efficacité, l'efficience et l'aspect innovateur du programme. Le tableau ci-dessous reprend les scores attribués par l'évaluation au projet pour les différents critères d'évaluation.

**Scores attribués par l'évaluation terminale PSN-II
aux différents critères d'évaluation**

Critère d'évaluation		Score
Performance du programme	Pertinence	4
	Efficacité	2
	Efficience	2
Performance des partenaires	FIDA	3
	Gouvernement	3
	UNOPS	4
	Prestataires de services	4
Impacts	Environnement & ressources communautaires	3
	Productivité agricole	4
	Sécurité alimentaire	3
	Capital social & renforcement du pouvoir	3
	Ressources financières	2
	Durabilité et appropriation	2
	Innovation, reproductibilité et diffusion	2
Appréciation globale du projet		3

Les scores vont de 1 = très insatisfaisant à 6 = très satisfaisant

Source: Evaluation terminale PSN-II

30. **Recommandations.** Trois types de recommandations sont proposés à partir des enseignements tirés de l'expérience du PSN-II. Deux recommandations stratégiques concernent le ciblage et la faisabilité des projets, et la capitalisation et valorisation des expériences. Trois recommandations touchent aux aspects opérationnels, à savoir les conditions essentielles pour l'efficacité du faire-faire, les mécanismes permettant une vraie responsabilisation des acteurs et le renforcement des capacités de gestion et de supervision des projets. Les trois dernières recommandations concernent trois thématiques du PSN-II qui restent d'actualité au Niger: les défis pour le développement de la petite irrigation, des axes clefs de développement des zones pastorales, et le renforcement des capacités des institutions de micro finance.

Republic of the Niger

Special Country Programme – Phase II

Completion Evaluation

Executive Summary

I. INTRODUCTION

1. **Evaluation objectives and procedure.** The completion evaluation of the Niger Special Country Programme – Phase II (PSN-II) was conducted by the IFAD Office of Evaluation two years after the programme's closing. It aimed, in the first place, at ensuring accountability of IFAD and its partners on results obtained by co-financed operations and, in the second place, to contribute to learning by project partners, in order to improve implementation of ongoing projects and programmes and the design of future interventions in the Niger and the region. Three aspects have been evaluated: (i) programme performance (relevance, effectiveness and efficiency); (ii) programme impact on rural poverty in various domains as well as sustainability, innovations and up-scaling; and (iii) the performance of IFAD and its partners. Following a preparatory mission in July 2006 and preliminary work to gather information at the programme sites, the main evaluation mission took place from 19 September to 17 October 2006. Three sources of information were used: **interviews** with programme participants, partners, former personnel and beneficiaries; **a bibliographic study**; and **observations in the field**. At the mission's end, a meeting was held at the Ministry of Agricultural Development and an aide-mémoire was presented to the Ministers of Agricultural Development and Livestock Resources, as well as to the Commissioner for Rural Development of the Ministry of Finance and Economy.

2. **Country context.** Niger is one of the world's poorest countries. Although agriculture employs some 87 per cent of the population and contributes 40 per cent of GNP, it is highly vulnerable to natural phenomena. Much of the country is desert. Arable land and pastoral lands cover just 3.5 per cent and 9 per cent of its territory respectively, concentrated in the Sahelian southern strip. Niger is regularly exposed to food insecurity and must resort to imports and international aid, as shown in the most recent crisis in 2005. Approximately two thirds of the population live below the poverty line, and a full one third below the extreme poverty line. This situation is attributable to a number of factors: climate constraints, sandy soil with limited potential, strong demographic pressures leading to imbalanced resource use, limited access to inputs and equipment that would favour intensification, and serious inadequacies in basic services and infrastructure. Women and pastoralists are particularly vulnerable, although the 2005 crisis pointed out high poverty levels in dense agricultural areas as well, among farmers having lost their land.

3. **IFAD strategy in the Niger.** The 2006 Country Strategic Opportunities Paper (COSOP) calls for reducing rural poverty in accordance with the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) under three major thrusts: (1) reduce vulnerability and help rural households achieve food security; (2) improve incomes and market access for target groups; and (3) improve basic social services for vulnerable populations.

4. **The project.** PSN-II covers a large part of the Niger's territory, in four major agro-ecological areas: the agricultural area irrigated by the Niger River to the west, the agricultural area irrigated by the Komadougou to the east, the rainfed farming area to the west and centre (Ouallam, Loga, Illéla), and pastoral lands (Tchintabaraden, Abalak and Tchirozérine). The target group includes 900 irrigators

(300 of them women), 74 000 farmers in 130 village *terroirs*¹ (260 villages) and 30 000 pastoralists in 40 pastoral *terroirs*, representing 4 000 families.

5. **Project objectives.** The overall objective of PSN-II was to sustainably restore conditions for balanced development based on the optimal use of all natural resources. Specific objectives were: (i) to contribute to achieving food and income security by increasing agricultural production; (ii) to help restore and maintain the productive potential of agricultural and pastoral ecosystems through promotion of soil and water conservation and agroforestry activities; (iii) to help establish conditions for self-managed socio-economic development by promoting farmers' and pastoralists' organizations; (iv) to encourage partnership between community-based organizations and the private sector, and participation by women and youths in the decision-making process of their communities; and (v) to assist in laying the ground for self-sustaining development through the promotion of mutual savings and credit funds, in partnership with the formal banking system.

6. **Programme components.** These correspond to the four operational objectives: (a) increasing agricultural production and ensuring sustainable production systems in small-scale irrigation areas (Tillabéri and Diffa); (b) improving food security and helping to increase the incomes of small-scale producers through a *terroir* management approach (Illéla, Loga, Ouallam and Diffa); (c) improving living conditions for populations in pastoral and agro-pastoral areas (Tchintabaraden, Abalak and Tchirozérine); and (d) enabling women, youths and small-scale producers, once trained, to access working credit to raise their living standards. In addition to these four components, there is an institutional support and coordination component.

II. PROJECT PERFORMANCE

7. **Design.** The component objectives are in line with Niger's policies (*terroir* management, professionalization of microfinance and irrigation development) and consistent with IFAD's country strategy. However, the programme's national and multisectoral ambitions, little discussed at the design stage, led to two major constraints on PSN-II's effectiveness and efficiency: **the project's geographical dispersion** as a result of circumstances in the wake of the crisis of the 1990s which favoured a comprehensive programme on a national scale, and **dispersion of intervention themes** encompassing very different issues and challenges: irrigated farming, rainfed farming and pastoral areas. Given the programme's ambitions and structural weaknesses within Niger's state apparatus, the operating resources provided for in design were insufficient. Also, the lack of a logical framework from the outset was a major handicap to coordination, understanding, steering and monitoring and evaluation.

8. **Partnerships.** With *faire-faire* (outsourcing) as the underlying principle, the project operated mainly through contracting and supervision of recognized service providers. Some activities had to be delegated to various public crop, livestock, rural engineering and agricultural research departments. But the programme design provided for important human resources and management capacity to be maintained within the field units. There was no effective delegation of responsibility to operators, and little visible complementarity between field units and operators in operational terms. Given such multiple participants in diverse contexts with heterogeneous capacity and experience, truly exceptional coordination, training and supervision was needed in the programme management unit – an unrealistic expectation in view of the country context at the time.

9. **Funding.** As of end-2004, IFAD loan disbursements stood at SDR 7.95 million (381-NE) and SDR 1.6 million (SRS 46-NE), resulting in disbursement rates of 99.02 per cent and 23.7 per cent. For PSN-II as a whole, funding reached 86.4 per cent of projections at the time of the programme's closing. At the Government's request, Annex 2 to Loan Agreement No. 381-NE was amended twice

¹ There is no precise translation for the French word *terroir*, which indicates a socio-culturally, geographically limited land area valorised by a relatively stable community. It is often easier to identify the *terroir* of a settled community compared to the sometimes very vast *terroirs* of nomad or semi-nomad groups. Several communities may charge parts of a *terroir* with each other during certain periods of the year.

(November 2001 and August 2003) to reallocate expense categories. As a result of its high geographic dispersion and cumbersome coordination arrangements, the programme far exceeded the expenditures provided for in the loan agreements with respect to project operation, technical assistance and per diem allowances. Spending for rural finance, training, land reclamation and soil conservation works as well as rural infrastructure remained well below projections, although some ground was gained following the mid-term review in connection with physical investments.

10. **Programme coordination and management** through the programme management unit and seven field units performed poorly because of external constraints (suspension of the loans, communication problems owing to dispersion, cumbersome arrangements, etc.) as well as internal ones (lack of a logical framework and a functional monitoring and evaluation system, dissension among managers, weak administrative personnel, limited skills development for personnel and contractual operators, centralization of contract management, etc.). Although corrective measures were proposed by successive supervision missions, it was only after the Mid-term Review – which took place late – that the programme was restructured in early 2003, in order to lower operating costs.

11. **Implementation of the small-scale irrigation component.** A participatory agricultural appraisal took place first of all to determine constraints and guidelines for training and research by perimeter. Rehabilitation studies were conducted on the 28 sites selected. Rehabilitation work was undertaken on 20 collective irrigated perimeters (CIPs) but greatly delayed by slow administrative procedures and financing delays. In the Komadougou river valley, unresolved land disputes prevented rehabilitation work from commencing. Motorized pumps were repaired for one third of the CIPs. Agricultural extension activities on 15 useful technical topics reached 300 farmers in Diffa and 500 to 600 in the Niger river valley. Promotion activities for producers' organizations reached a larger number of groups than planned. Finally, promising agronomic research took place on a small scale in partnership with the National Institute for Agricultural Research (INRAN), based on tests and evaluations with producers, but little effort was made to disseminate the results.

12. **Implementation of *terroir* management components in farming and pastoral areas.** An investment was made at the outset in designing *terroir* management methodology. The sociological land-based approach proposed by international technical assistance was appreciated by staff for its modernity but was soon abandoned as overly cumbersome. Much work was done on information and *terroir* selection, particularly in the pastoral area, prior to undertaking participatory appraisals and local planning. In farming areas, 60 *terroir* development plans were prepared out of 170 planned, while in the pastoral area only 10 such plans were produced, out of 40 planned. Fewer than half the plans were implemented, for financial and organizational reasons. Among physical accomplishments, soil and water conservation and land reclamation were most significant, while infrastructure remained well below projections. Training reached a total of 21 000 people, or 4 per cent of the target.

13. **Implementation of the rural finance systems component.** Three specialized credit facilities were put in place with different objectives, principles and operators for each area. Under **facility I**, whereby SONIBANK credits were intermediated by a local NGO in the river area and farming *terroirs*, close to CFAF253 million in credits were granted, of which 85 per cent as short-term credit (4 907 beneficiaries) and the remainder as medium-term credit (355 beneficiaries). The volume of credit granted was lower than expected, mainly because of delays in guarantee fund availability and overly prudent behaviour on the part of SONIBANK. Under **Facility II**, whereby credit was provided through a local mutual savings and credit fund in the Diffa area, CFAF83 million in credits were granted, of which 92 per cent as short-term credit (711 beneficiaries) and the remainder as medium-term credit (81 beneficiaries). Slow decision-making processes were a constraint. In the pastoral area, where **facility III** was to promote the creation of local savings and credit funds, small credits (CFAF5 000 to 40 000) on very short terms (one to two months) were made to just four such funds. In the absence of rigorous monitoring, the total volume of credit granted by these local funds is not known, but CFAF3,38 million was available to them, including CFAF0,48 in the form of savings by their members. This very low level is attributable mainly to the fact that guarantee funds were made available late and were insufficient.

14. **Achievement of outcomes.** The project's management problems had very serious consequences (an insurmountable delay in investments, a loss of trust by partners and the demobilization of equipment), and a considerable adverse effect on the achievement of objectives. Expectations for adapting the *terroir* management methodology were met only in part. The approach developed raises many questions: cumbersome processes, weak project feasibility, slow decision-making for implementation, little accountability by local authorities. Despite poor capitalization of research, tests in the irrigated area did yield some results for onion, pepper and tobacco crops. There is no question that PSN-II met expectations best with respect to agricultural extension in the irrigated farming areas, where adoption rates reached 80 per cent for more than half the techniques taught. Nevertheless, farmer support neglected several factors with a considerable impact on the development of land for irrigation. These include household production systems, market access and secure land tenure for farmers. Building collective capacity remained limited in the absence of a longer-term vision and consideration of key issues in sub sector development and legal recognition. Soil and water conservation and land reclamation activities clearly enabled arable and sylvo-pastoral land to be recovered. The fattening of animals for market, considered a profitable activity, was assigned priority for credit under facility I, but repayments were modest since there was little follow-up after the service provider contract ended (92 per cent for short-term credit and 88 per cent for medium-term credit). As to credit under facility II, 83 per cent was provided to purchase inputs, and the mutual fund in the Diffa area successfully recovered the full amount through rigorous and regular follow-up.

15. **Summary: programme relevance, effectiveness and efficiency.** PSN-II's major orientations and design principles were relevant, but its proposals often lacked realism and operationality, particularly with respect to context and actual capacity. Serious management and organizational problems, in combination with geographically and thematically disperse arrangements, led inevitably to a low level of effectiveness, with only a small part of objectives actually achieved. Despite the reorientation that took place following the mid-term review at the end of 2002, operating costs at 230 per cent of projections with investments of less than 50 per cent in most cases clearly illustrate PSN-II's limited effectiveness.

III. PERFORMANCE BY PARTNERS

16. **Performance by IFAD.** Upon completion of the evaluation, IFAD's performance appears moderately unsatisfactory. Although IFAD made an effort to resolve the critical situations encountered, it was not successful in negotiating a realistic programme in terms of implementation conditions, and its contribution to support, monitoring and supervision was too limited given the particular programme and country challenges. The Mid-term review took place too late and the Project Completion report adds little to the Government's one. IFAD did however draw important strategic lessons for its future programme in the Niger.

17. **Performance by the Government of Niger** appears moderately unsatisfactory as well. Even taking into account the very difficult socio-economic and political conditions prevailing during the PSN-II implementation period, the loan repayment defaults and lack of decision on project management arrangements led to many problems. The Government lead supervision missions were rigorous and effective but too infrequent.

18. **Performance by UNOPS** is considered moderately satisfactory. Synergies were lacking with the programme management unit and partners, that might have avoided the suspension of land reclamation activities for several six-month periods. Although the missions conformed to the mandate, they lacked adequate resources in proportion to the programme's scale and diversity, and were too infrequent and too short to come up with recommendations beyond simply general management issues. The problems caused by the change in officers responsible for supervision and the mismatch between the goal of building capacity among participants and centralized decision-making procedures were noted as well.

19. **Performance of service providers.** Performance of NGOs under contract for implementing the *terroir* management approach and of service providers for rural credit and in the irrigated areas is considered moderately satisfactory. They were able to mobilize quality personnel and carry out their

mission relatively well, despite the breaks in cash flow and delays in the provision of funding. They have shown that they were able to capitalize on the PSN-II experience.

IV. PROGRAMME IMPACT

20. **Overall impact.** Compared to the programme's aspirations and the substantial human and financial resources used, in particular the US\$20 million in loans, PSN-II had a limited impact. Although this was one of the country's largest projects, its impact was clearly diminished by the serious problems encountered: a low level of effectiveness (breaks in financing and operating problems), problems with design quality and implementation in many instances, the lack of a sound strategy to reduce vulnerability among target groups, and an insensitive approach to providing support in the absence of a strategy to empower the organizations concerned.

21. **Targeting of measures to reduce poverty and inequality.** The proposed targeting strategy was justified in terms of choice of intervention areas. However, it was not sufficiently well-defined to bring about activities benefiting the most disadvantaged and none of the components proposed a targeting method. In the absence of a sound strategic and methodological approach to reduce vulnerability among the poorest, *terroir* management activities were too superficial to have an effect on highly disadvantaged groups. The same is true of small-scale irrigation. Nor did the credit facilities meet the needs of the most disadvantaged, including women and young people.

22. **Environment and common resource base.** PSN-II has improved access to irrigation water for farmers on perimeters. On plots having benefited from soil and water conservation and land reclamation measures, the impact is apparent in biodiversity, reforestation, erosion control and the expansion of treatment. It is highly regrettable that the impact on communal resource management systems is negligible. The programme's impact is considered moderately unsatisfactory overall in terms of the environment and the management of natural resources.

23. **Agricultural productivity.** Here the impact is greater thanks to agricultural extension and soil and water conservation combined with land reclamation measures. Farming on CIPs has increased greatly as a result, although it is gradually being abandoned because of land tenure insecurity and lack of capacity to repair motorized pumps. Introducing erosion control measures has increased crop yields by 30 per cent for farmers with land.

24. **Food security.** The programme's impact in this regard is considered moderately unsatisfactory. Irrigated crops are self-consumed in part, but the insecurity of land tenure makes them an unreliable source. In Diffa, CIPs are not deemed to contribute much more to producers with plots outside the collective perimeter. Still, soil and water conservation and land reclamation efforts have had a decisive impact on the agricultural development of land. Cereal availability has increased for those households with land, although the cereal banks are mainly ineffective. Returns on microcredit have generally been reinvested in household nutrition.

25. **Social capital and empowerment.** Impact in this area is judged moderately unsatisfactory, despite the concern to involve women and young people. Skills among water user groups remain weak in infrastructure management, maintenance and repair. Access to inputs and marketing was not mastered during the programme. In pastoral areas social networks around the investments were strengthened by consultations and exchanges in connection with PSN-II. A change in behaviour favouring women was noted as a result of the creation of savings and credit funds in these areas.

26. **Financial assets.** Generally speaking, insufficient institutional support was provided to build capacity among credit operators that would have enabled them to pursue lending activities with poor and vulnerable populations in the programme area.

27. **Sustainability and ownership.** Overall, these are unsatisfactory in the absence of any strategy to ensure the permanence of the organizations and services set up, in irrigation as well as *terroir* management and micro credit. The project was unable to take advantage of opportunities to transfer their functions and capacity to private or public operators or to involve permanent organizations

(communes, land tenure committees, farmers' organizations) to follow up on the organizations created.

28. **Innovation and up-scaling.** Contrary to expectation, PSN-II was not very innovative. Promoting and disseminating local innovation was never a concern for project participants. Nor were the few programme innovations capitalized upon or disseminated.

V. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

29. **Overall assessment.** PSN-II was an ambitious programme. All the partners involved had high hopes, and today there is a sense of great disappointment and bitterness among them. IFAD has however drawn important lessons from the experience, as reflected in the new COSOP and the IRDAR project. The overall assessment of PSN-II is moderately unsatisfactory. A comparison of PSN-II's scores with average scores for IFAD-financed projects evaluated in 2005 shows similar trends (relevance being the most satisfactory and sustainability the least), but overall PSN-II is assessed one or two points below the average. Particularly weak compared to the 2005 average are effectiveness, efficiency and innovation. The table hereunder presents ratings given by the evaluation to the project for the different evaluation criteria.

Performance ratings² for the different evaluation criteria

Evaluation criteria		Rating
Project performance	Relevance	4
	Effectiveness	2
	Efficiency	2
Performance of partners	FIDA IFAD	3
	Government	3
	UNOPS	4
	Service providers	4
Impacts	Environment & common resource base	3
	Agricultural productivity	4
	Food security	3
	Social capital and empowerment	3
	Financial assets	2
	Sustainability and ownership	2
	Innovation and up-scaling	2
Overall assessment of the project		3

Ratings range from 1 = highly unsatisfactory to 6 = highly satisfactory

Source: PSN-II Completion Evaluation

30. **Recommendations.** Three types of recommendations are proposed, based on lessons learned from the PSN-II experience. Two strategic recommendations relate to targeting and project feasibility, and capitalizing on experiences. Three recommendations relate to operational issues, i.e. essential conditions for effective outsourcing, ways of ensuring true accountability and capacity-building in project management and supervision. The last three recommendations have to do with three thematic issues that remain current in the Niger: the challenges of developing small-scale irrigation, key thrusts in developing pastoral areas, and building capacity among microfinance institutions.

² The rating scale ranges from 1 to 6 as follows: highly successful (6), successful (5), moderately successful (4), moderately unsuccessful (3), unsuccessful (2), highly unsuccessful (1).

République du Niger

Programme Spécial National Niger Phase II

Evaluation terminale

Accord conclusif

I. DEMARCHE ET PARTENARIAT CLE DE L'EVALUATION

1. L'évaluation terminale du Programme Spécial National phase II (PSN-II) au Niger, a été entreprise par le Bureau de l'évaluation du FIDA, deux années après sa clôture. Le Partenariat clé pour cette évaluation du PSN-II a regroupé les parties les plus intéressées dans les conclusions de l'évaluation et censées mettre en œuvre ses recommandations. Il comprenait le Ministère du développement agricole, le Ministère de l'économie et des finances du Niger, la Division Régionale pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre du FIDA, la Direction du programme de pays du PAM au Niger, l'UNOPS, Institution coopérante du programme, et le Bureau de l'évaluation du FIDA.

2. L'évaluation s'est basée sur un Document d'orientation conforme au cadre méthodologique défini par le FIDA, qui a été discuté avec les membres du Partenariat clé, d'abord au FIDA, puis, au Niger lors d'une mission préparatoire en juillet 2006. La mission principale de l'évaluation s'est déroulée du 19 septembre au 17 octobre 2006 et a mobilisé trois sources d'informations complémentaires: étude bibliographique, entretiens avec les acteurs, partenaires, anciens cadres du PSN-II et bénéficiaires, et observations de terrain. En fin de mission principale, une réunion de discussion a été organisée avec les partenaires techniques du programme et un Aide mémoire a été présenté aux Ministères concernés. Le premier projet de rapport a été discuté avec les partenaires dans la période de décembre 2006 – février 2007, suite à quoi le rapport d'évaluation a été finalisé.

3. Un Atelier national de conclusion de l'évaluation a été organisé le 17 mai 2007 à Niamey, regroupant les principaux partenaires du PSN-II afin de discuter par rapport aux modalités de mise en œuvre des recommandations de l'évaluation et d'établir les bases de cet Accord conclusif. Il reprend les recommandations principales de l'évaluation, en prenant en compte les propositions des participants à l'Atelier de conclusion, retenues par le Gouvernement du Niger représenté par le Ministre du développement agricole et le Ministère de l'économie et des finances, et par la Division Afrique de l'Ouest et du Centre du FIDA.

II. CONSTATS PRINCIPAUX DE L'EVALUATION

4. Identifié fin 1992, formulé dans la première moitié de 1994 et pré-évalué dans la première moitié de 1995, le PSN-II fût approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en Septembre 1995. A cause de la suspension du portefeuille FIDA pour le Niger, le démarrage du projet a été reporté à 1998. Deux interruptions d'activités ont conduit à reporter la clôture du projet jusqu'à décembre 2004. L'objectif général du projet était de « rétablir de manière durable les conditions d'un développement équilibré basé sur l'exploitation optimale de toutes les ressources naturelles ». Le projet était mené à intervenir dans cinq des six régions du pays, sur des thématiques aussi diverses que l'agriculture irriguée (Tillabéri et Diffa), la gestion de terroirs villageois (Illéla, Loga, Ouallam et Diffa), la gestion des terroirs pastoraux (Tchintabaraden, Abalak et Tchirozérine) et le crédit rural (toutes les régions couvertes).

5. Les objectifs du PSN-II étaient pertinents par rapport aux politiques du Niger et à la stratégie de pays du FIDA, mais la stratégie d'intervention ainsi que les moyens de fonctionnement prévus se sont révélés faiblement réalistes et opérationnels, particulièrement au regard du contexte et des capacités offertes réellement par le dispositif. Des problèmes de gestion et d'organisation combinés à un dispositif très dispersé géographiquement et thématiquement ont aboutit à une faible efficacité et efficience du projet. Rapportés aux ambitions et aux moyens mobilisés, les impacts du PSN-II sont

restés limités. A défaut d'une vraie réflexion stratégique et méthodologique sur la mise au point de démarches de réduction de la pauvreté, et dans l'absence d'une stratégie de ciblage adéquate, les composantes du PSN-II n'ont que faiblement réussi à satisfaire les besoins des plus démunis, notamment des femmes et des jeunes. La durabilité des acquis du projet aussi apparaît globalement insatisfaisante faute d'une véritable stratégie de pérennisation des organisations et services mis en place. Le projet n'a pas su saisir les opportunités qui se présentaient pour transférer ses fonctions et capacités auprès des opérateurs privés ou publics ou pour engager des organisations pérennes¹.

6. En zone d'agriculture irriguée, le PSN-II a eu un impact sur la productivité agricole, grâce à la vulgarisation agricole et au meilleur accès à l'eau d'irrigation pour les exploitants des périmètres irrigués collectifs (PIC). Des travaux de réhabilitation des ouvrages du PSN-I ont été entrepris sur 2/3 des PIC prévus, mais ont accumulés beaucoup de retard. La vulgarisation agricole a profité à la majorité des exploitants et le taux d'adoption aurait atteint 80% pour plus de la moitié des thèmes techniques vulgarisés. Pourtant, des insuffisances ont été notées au niveau de la prise en compte des systèmes de production plus larges des exploitants, de l'accès aux marchés et de la sécurité foncière, des femmes en particulier. Ainsi, bien que le taux d'exploitation des PIC a certainement augmenté grâce au projet, on note un abandon progressif depuis sa fin. La promotion des organisations de producteurs a touché plus de groupements que prévu, mais le renforcement des capacités collectives en gestion, entretien et renouvellement des infrastructures est resté limité. Les recherches agronomiques menées à petite échelle en partenariat avec l'INRAN, ont donné quelques résultats intéressants, mais ont manqué de capitalisation et de diffusion.

7. En matière de Gestion des terroirs, les équipes ont beaucoup investi dans l'élaboration d'une démarche qui devait permettre aux populations de dégager un Plan de d'aménagement et de développement de terroir (PADT) à moyen terme et une organisation adaptée à la mise en œuvre de ce plan. A cause de lenteurs au démarrage et des différentes suspensions du portefeuille FIDA au Niger à cette époque d'instabilité politique, seulement 1/3 des PADT prévus ont pu être préparés et moins de la moitié de ces plans a pu être mise en œuvre. Les travaux de CES-DRS basés sur des techniques simples et adaptées aux capacités des paysans ont connu un véritable essor. L'application de tassas et cordons pierreux a par endroits accru de 30% les rendements des cultures, contribuant ainsi à l'accroissement des disponibilités céréalières des ménages disposant de terres. Il a été constaté une extension des aménagements de la propre initiative des populations. Les interventions du PSN-II en matière de protection d'environnement se sont basées sur de nouvelles approches, notamment en matière de Régénération Naturelle Assistée (RNA), qui ont permis de contribuer à l'accroissement de la biodiversité et la reforestation de la bande sahélienne nigérienne². Pourtant, de manière globale, les impacts visés par le projet sur les systèmes de gestion des ressources communes sont restés faibles. La réalisation des infrastructures villageoises est restée en deçà des prévisions. Les actions de banques céréalières ont généralement eu peu d'effet sur le niveau de sécurité alimentaire des ménages les plus démunis. Dans les zones pastorales, les aménagements CES/DRS ont mobilisé les populations. La collaboration avec le PAM et l'approche « *food for work* » a permis une meilleure mobilisation des intéressées. Les liens sociaux ont été renforcés grâce aux concertations et échanges suscités par le projet. Le PSN-II n'a pas permis une reconnaissance des comités de développement des terroirs mais il est prévu que les communes rurales mises en place en 2004 prennent en charge ces prérogatives.

8. En ce qui est de la composante de renforcement des systèmes financiers ruraux, d'une manière générale, le renforcement des capacités des opérateurs de crédit a été insuffisant pour permettre à ceux-ci de poursuivre les activités de crédits auprès des populations démunies dans les zones d'intervention après la fin de leur contrat d'opération. Trois mécanismes de crédit ont été mis en place

¹ Il est à noter que la décentralisation n'a été mise en œuvre que depuis 2004 au Niger. Par conséquent, le transfert aux communes de la maîtrise d'ouvrage du développement local n'était pas encore envisageable au cours du projet.

² Le retour de la végétation arborée dans le Sahel depuis le milieu des années 1980 a été constaté sur la base de l'analyse diachronique de photos aériennes ou satellitaires (étude Chris Reij) ainsi qu'à travers différentes enquêtes et études menées notamment par les universités de Louvain et Amsterdam.

avec des objectifs, principes et opérateurs différents suivant les zones. Globalement, les modalités du partenariat avec les opérateurs de crédit ont pâti des différentes ruptures de trésorerie du PSN-II et d'une insuffisance de communication et de flexibilité. Seul le mécanisme II, facilitant le crédit à travers une mutuelle d'épargne et de crédit locale en zone de Diffa, a permis d'octroyer un volume de crédit assez important, principalement à court terme, avec un taux de recouvrement excellent. En zones pastorales, il a été noté un changement de comportement favorable à l'émancipation des femmes grâce à la création des caisses d'épargne et de crédit. Les bénéficiaires du microcrédit y ont prioritairement été réinvestis dans l'alimentation des ménages.

III. RECOMMANDATIONS APPROUVEES PAR LE GOUVERNEMENT ET LE FIDA

Recommandation 1

9. **Les projets de développement rural devraient être mieux ciblés dans l'espace et leur domaine thématique, en se basant sur les expériences capitalisées d'autres interventions et une bonne compréhension des enjeux sociopolitiques et des causes de la pauvreté/vulnérabilité.** Concrètement, cela signifie que:

- Dans un contexte sociopolitique difficile comme celui du Niger, aux capacités locales limitées, il apparaît essentiel de mettre en place des projets (i) recentrés géographiquement, (ii) flexibles et évolutifs pour pouvoir monter progressivement en puissance au fur et à mesure que les expériences sont acquises, (iii) plus circonscrits aux champs thématiques jugés prioritaires du développement rural et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. Cette stratégie veut favoriser une véritable dynamique de développement, qui sera renforcée par les complémentarités et synergies fortes à mettre en place avec les autres projets et bailleurs de fonds.
- Une bonne compréhension des dynamiques sociales et économiques et des processus d'aggravation de la vulnérabilité et des inégalités dans les régions où l'on souhaite intervenir est un préalable indispensable à toute intervention. Afin d'approfondir les connaissances sur les mécanismes d'insécurité des plus pauvres, un document de travail spécifique à ce sujet sera dorénavant inclus dans les dossiers de formulation des projets. Des innovations en matière de méthode de ciblage et de suivi des impacts basées sur une identification participative des groupes pauvres et vulnérables au sein des communautés devraient être promues par les projets, puis évaluées et étendues par le Gouvernement, permettant d'élaborer une véritable stratégie opérationnelle centrée sur la sécurisation des groupes cibles bien définis.
- Une stratégie opérationnelle de capitalisation des expériences devrait être intégrée dans tous les projets. Les projets pourraient notamment contribuer au renforcement des centres de documentation du MDA afin de faciliter le partage d'expérience et les formulations de programme.

Recommandation 2

10. Dans le contexte actuel de la décentralisation **le concept du faire-faire devrait évoluer³ de la prestation de services aux projets vers un véritable transfert des responsabilités de maîtrise d'ouvrage** auprès des collectivités territoriales et organisations paysannes. Deux catégories de prestataires de service, de préférence locaux, devraient être soutenues, l'une catégorie pour assurer la maîtrise d'œuvre au niveau local et, l'autre, pour appuyer les maîtres d'ouvrage dans la planification et la gestion du développement local. Ainsi l'approche faire-faire permettrait non seulement de valoriser et de développer les capacités des prestataires, mais également de responsabiliser et de renforcer les capacités des structures publiques décentralisées et déconcentrées ainsi que les organisations de base.

³ La recommandation 3 du rapport d'évaluation est, selon le Gouvernement et le FIDA, centrée sur un concept du faire-faire trop restreint (le faire exécuter de certaines fonctions du projet par des prestataires de services). Le Partenariat clé de l'évaluation a souhaité, dans le cadre de la décentralisation, d'élargir le concept du faire-faire à un véritable transfert de responsabilités auprès des acteurs locaux.

Cette évolution de l'approche ne peut pourtant donner fruit que si un nombre de conditions sont remplies. Concrètement, le Gouvernement et le FIDA, à la conception des projets, devraient prévoir:

- des mécanismes d'appui-conseil à la maîtrise d'ouvrage décentralisée (par les régions, communes, OP) afin de leur permettre de négocier, de gérer et de suivre des contrats avec prestataires de préférence locaux, qui incluent un cahier des charges précis, avec des indicateurs de résultats vérifiables et consensuels ;
- un accompagnement à la mise en place de services, notamment municipaux tel que prévue dans les textes, permettant un exercice réel et durable de leur maîtrise d'ouvrage avec une forte implication des bénéficiaires ;
- des mesures et moyens pour renforcer les capacités techniques et de gestion des prestataires locaux couplés à une forte responsabilisation des prestataires dans la réalisation des services ;
- des procédures financières adaptées, garantissant aux opérateurs locaux de disposer des moyens nécessaires en temps opportuns, tout en permettant un déblocage progressif des fonds aux prestataires en fonction des résultats atteints.

Recommandation 3

11. Dans les contextes institutionnels difficiles, aux capacités budgétaires et de personnels limités, **il est nécessaire de renforcer les capacités des exécutants de projet, et d'améliorer le suivi et la supervision des projets.** A ces fins:

- Le FIDA et le Gouvernement devrait prévoir, dans la conception des projets, une assistance technique de qualité pour renforcer les capacités de coordination, méthodologiques et techniques du personnel des projets. L'assistance technique devrait être conçue et évaluée comme un programme de transfert progressif des capacités auprès des cadres des projets.
- Un budget devrait être systématiquement prévu dans les projets afin de permettre une participation régulière du Ministère de tutelle à toutes les missions de supervision de terrain. Le Ministère de tutelle, responsable d'assurer la mise en œuvre des recommandations des supervisions, devrait désigner un cadre permanent en tant que point focal du projet. Ce cadre, chargé du suivi des dossiers du projet, devra notamment assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations des supervisions. Une présence accrue du FIDA dans le pays devrait également contribuer au renforcement du suivi opérationnel des projets, permettre une intermédiation entre partenaires quand cela s'avère nécessaire, et promouvoir la capitalisation des acquis dans les projets et vers l'extérieur.

Recommandation 4

12. **Trois importants défis doivent être relevés pour poursuivre le développement de l'agriculture irriguée, qui reste pertinente au Niger autour des ressources en eau de surface,** à savoir:

- L'accès aux marchés. Parce que l'intensification de l'agriculture irriguée engendre des coûts importants pour les agriculteurs (engrais, pesticides, carburant, frais de réparation des infrastructures etc.), celle-ci n'a qu'un sens dans la mesure où des opportunités d'écoulement des produits à des prix rémunérateurs existent et peuvent être exploitées par les irrigants, sans ou avec un appui-conseil spécifique en provenance des services techniques publics ou de projets.
- La sécurité foncière des exploitants. Celle-ci doit dans tous les cas être garantie dans la durée avant de passer à des investissements hydro-agricoles, à travers l'accompagnement d'un processus de négociation et de formalisation d'accords fonciers à long terme. Le Gouvernement devrait considérer l'enregistrement de la propriété de la terre auprès des Commissions foncières comme la priorité, qui permettra en suite la mise en place d'un système de fermage formel. Le FIDA devrait

prévoir lors de la mise en œuvre des projets, des études préalables et des appuis technique dans le domaine de la sécurisation foncière afin de faciliter l'atteinte de ces objectifs.

- L'intégration du développement des cultures irriguées dans un schéma plus large de planification et de gestion villageoise des ressources naturelles. Les modèles de développement de l'agriculture irriguée retenus doivent s'appuyer sur un processus de diagnostic et de planification local, prenant en compte l'ensemble des systèmes de production existants du village et en cohérence avec les Schémas d'aménagement foncier.

Recommandation 5

13. Parce que le développement des zones pastorales constitue un vrai enjeu pour l'avenir et la cohésion du pays, deux axes centraux sont à développer:

- L'amélioration de la gouvernance de la gestion des ressources pastorales: elle constitue un enjeu important pour une gestion plus durable des ressources naturelles, mais aussi en ce qui concerne la prévention des conflits. Les démarches de concertation des usagers et des acteurs locaux (COFOs, communes, autorités traditionnelles et organisations d'éleveurs et d'agriculteurs, administration locale) doivent être promues par le Gouvernement du Niger et par le FIDA. Ces concertations doivent déboucher sur la définition de règles pertinentes et reconnues en lien avec les schémas d'aménagement foncier. Ce type de démarche de gestion et d'aménagement concertés trouve sa place dans des contextes aussi variés que les zones pastorales, agro-pastorales et agricoles, l'élevage étant amené à emprunter ces différentes zones suivant les saisons.
- Stratégies de prévention des crises par les éleveurs: Pour limiter les effets des sécheresses récurrentes et faciliter la reconstitution de l'économie familiale, le Gouvernement et les projets de développement de l'élevage devraient appuyer les pasteurs à élaborer des stratégies de sécurisation de leur troupeau (sécurisation de la mobilité, commercialisation anticipée en prévention des crises, stockage de céréales individuel, magasins pour aliment du bétail pour les petits éleveurs, appui à l'innovation par les pasteurs en matière de reconstitution du cheptel pour les plus démunis au sortir des crises etc.).

Recommandation 6

14. L'exécution des composantes crédits des projets doit s'appuyer sur les institutions de micro finance existantes et exige une stratégie spécifique de renforcement des capacités allant bien au-delà d'un simple partenariat d'exécution.

- Les projets doivent accompagner la logique de services financiers ruraux pérennes dans laquelle s'inscrivent les opérateurs spécialisés et les bénéficiaires. La mise en œuvre d'une composante « crédits » des projets ne peut pas être considérée comme un simple outil permettant de soutenir ponctuellement et rapidement des initiatives économiques rentables, en parallèle aux subventions aux investissements.
- Une importance particulière doit être accordée au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des opérateurs spécialisés afin qu'ils soient en mesure d'assurer la poursuite des activités après le projet.

Republic of the Niger
Special Country Programme – Phase II
Completion evaluation

Agreement at Completion Point

I. EVALUATION APPROACH AND CORE LEARNING PARTNERSHIP

1. IFAD's Office of Evaluation undertook a completion evaluation of the Special Country Programme – Phase II (PSN-II) in the Niger two years after its closure. The core learning partnership for this evaluation was composed of the parties most concerned with the evaluation conclusions and recommendations. It included the Ministry of Agricultural Development and Ministry of Economy and Finance of the Niger; the Western and Central Africa Division of IFAD; the Programme Management Division of the World Food Programme (WFP); the United Nations Office for Project Services (UNOPS) and the Office of Evaluation of IFAD.

2. The evaluation was based on an approach paper in line with the methodological framework defined by IFAD, which was discussed with the members of the core learning partnership, first at IFAD headquarters and then in the Niger during a preparatory mission in July 2006. The main evaluation mission was carried out from 19 September to 17 October 2006 and made use of three complementary sources of information: bibliographical study, interviews with stakeholders, partners, former PSN-II staff members and beneficiaries, and field observations. At the end of the main mission, a discussion meeting was organized with the technical partners of the programme and an aide-memoire was presented to the ministries concerned. The first draft report was discussed with the partners between December 2006 and February 2007, after which the evaluation report was finalized.

3. A national evaluation wrap-up workshop was held on 17 May 2007 in Niamey, attended by the main PSN-II partners, in order to discuss how the evaluation recommendations were to be implemented and to establish bases for the present agreement at completion point. The agreement recapitulates the main recommendations of the evaluation, taking into account the proposals made by those participating in the wrap-up workshop and accepted by the Government of the Niger, represented by the Minister of Agricultural Development and the Ministry of Economy and Finance, and by IFAD's Western and Central Africa Division.

II. MAIN FINDINGS OF THE EVALUATION

4. The PSN-II was identified in 1992, formulated in the first half of 1994 and appraised in the first half of 1995, and then approved by IFAD's Executive Board in September 1995. The suspension of IFAD's portfolio for the Niger delayed the project launch until 1998, while two breaks in activities meant that it was not completed until December 2004. The project had the general objective of "sustainably re-establishing the conditions for balanced development based on optimal use of all natural resources", and it set up interventions in five of the country's six regions, focusing on issues ranging from irrigated farming (Tillabéri and Diffa) to the management of village land (Illéla, Loga, Ouallam and Diffa) and grasslands (Tchintabaraden, Abalak and Tchirozérine), and rural credit (all regions covered by the project).

5. Although the objectives of the PSN-II were relevant to the Niger's policies and IFAD's country strategy, the intervention strategy and the anticipated operating resources turned out to be fairly impractical and unrealistic, especially in view of the context and the capacities actually offered by the project set-up. Management and organizational problems, combined with a widely dispersed design in terms of both area and sector, hampered the project's effectiveness and efficiency. Measured against its ambitions and the resources used, the PSN-II had a limited impact. The PSN-II components had only a very limited success in meeting the needs of the poorest inhabitants, especially women and

young people, because of the lack of a proper strategic and methodological reflection on the adjustment of poverty reduction approaches, and also of an adequate targeting strategy. The sustainability of the project's benefits also seems on the whole unsatisfactory, because of the absence of a proper strategy to ensure the long-term sustainability of the organizations and services put in place. The project was unable to take advantage of opportunities that arose to transfer its functions and capacities to private or public operators or to enlist sustainable organizations.¹

6. In irrigated farming zones, the PSN-II had an impact on farm productivity, thanks to agricultural extension and improved access to irrigation water for farmers exploiting collective irrigation schemes. Work to rehabilitate PSN-I schemes was undertaken on two thirds of the irrigated areas planned, but suffered from major delays. Agricultural extension work benefited most farmers, and the adoption rate was 80 per cent for more than half the technical subjects on which extension was provided. However, various shortcomings were noted in that insufficient account was taken of farmers' broader production systems, market access and security of land tenure, particularly in the case of women. Although the exploitation rate for irrigation schemes certainly increased thanks to the project, there has thus been a steady abandonment of them since it ended. The promotion of producers' organizations reached more groups than anticipated, but efforts to boost collective capacities for infrastructure management, upkeep and renewal were limited. The small-scale agricultural research carried out in partnership with the National Agricultural Research Institute bore some interesting fruit, but there was a failure to capitalize on these or disseminate the results.

7. With regard to land management (*gestion des terroirs*), the teams made major efforts to design an approach that would allow local inhabitants to draw up a medium-term land development and management plan and establish an organization capable of implementing it. Delays in getting the project off the ground and then the various suspensions of IFAD's Niger portfolio during this period of political instability meant that only one third of the anticipated land management and development plans could be prepared and less than half of these could be implemented. Soil and water conservation and soil protection and restoration (SWC-SPR) initiatives based on simple techniques suited to farmers' capacities saw a major expansion. The installation of *tassa* planting pits and stone lines increased crop yields by as much as 30 per cent in some places, thus helping to increase the cereal availability of households with land. There has since been an expansion of such rehabilitation work on the initiative of the local inhabitants. The interventions of the PSN-II with regard to environmental protection were based on new approaches, notably in terms of assisted natural regeneration (ANR), contributing to increased biodiversity and reforestation of the Niger's Sahelian belt.² Despite this, the anticipated impacts on management systems for common resources remained slight over all. The installation of local infrastructures was below projections. Cereal bank initiatives generally had little effect on the food security level of the poorest households. In grassland zones, SWC-SPR initiatives involved the local population in the work, and collaboration with WFP and the food-for-work approach led to a greater involvement of those concerned. Social bonds were strengthened thanks to the discussions and exchanges organized under the project. The PSN-II did not allow formal acknowledgement of land development committees, but it is expected that the rural communes set up in 2004 should take over these responsibilities.

8. With regard to the component that focused on strengthening rural finance systems, in general terms credit operators' capacities were not boosted sufficiently to allow them to continue credit activities among the resource-poor rural inhabitants of the intervention zones after their operating contracts ended. Three credit mechanisms were put in place, with objectives, principles and operators that varied according to zone. The modus operandi adopted in partnerships with credit operators generally suffered from the various cash-flow breaks under the PSN-II and from a lack of

¹ It should be noted that decentralization was not started effectively in the Niger until 2004. The transfer of responsibility for local development to communes could thus not yet be anticipated during the project.

² The return of shrubs and trees in the Sahel since the mid-1980s has been observed on the basis both of diachronic analysis of aerial or satellite photographs (studies by Chris Reij) and also of various surveys and studies carried out particularly by Louvain-La-Neuve and Amsterdam Universities.

communication and flexibility. The second mechanism, which granted loans through a local savings and credit union in the Diffa zone, was the only one that enabled distribution of a fairly large volume of loans, mainly short-term, with an excellent recovery rate. In grassland zones, a change in women's behaviour was noted, fostering their emancipation, thanks to the creation of savings and credit funds. In these areas, microcredit benefits were for the most part reinvested in food for the household.

III. RECOMMENDATIONS APPROVED BY THE GOVERNMENT AND IFAD

Recommendation 1

9. **Rural development projects should be better targeted in terms of area and sector, basing such choices on the capitalized experience of other interventions and a clear understanding of socio-political issues and the causes of poverty/vulnerability.** In concrete terms, this means that:

- In a difficult socio-political context such as that in the Niger, with limited local capacities, it seems vital to set up projects that are (i) **geographically better focused**, (ii) **flexible and evolutive** so that interventions can progressively increase in scope and volume as experience is gained, and (iii) **confined more narrowly to sectors judged priorities for rural development** and the reduction of poverty and inequalities. Such a strategy should encourage the growth of a real development dynamic, which will then be boosted by strong complementarities and synergies to be established with other projects and donors.
- **A good grasp of social and economic dynamics and of processes aggravating vulnerability and inequality** in the intended intervention areas is an indispensable prerequisite for any intervention. With a view to increasing knowledge about the mechanisms involved in the insecurity of the very poor, a specific working document on this subject will in future be included among project formulation documents. Projects should encourage innovations in targeting methods and impact monitoring based on a participatory identification of poor and vulnerable groups within communities, and these innovations should then be evaluated and disseminated by the Government, so that a proper operational strategy can be designed that is focused on increasing the security of well-defined target groups.
- All projects should incorporate an **operational strategy to capitalize on experience**. They could contribute particularly to boosting the Ministry of Agricultural Development's documentation centres in order to facilitate the sharing of experience and help in programme formulation.

Recommendation 2

10. In the present context of decentralization, **the *faire-faire* (outsourcing) concept should move³ from the supply of services to projects towards a real transfer of responsibility concerning local investment works ownership** to decentralised government structures and farmers' organizations. Two categories of service providers, preferably local, should be supported: the first category to carry out local investment works and the second category to assist the investment owners with planning and managing local development. The *faire-faire* approach would thus allow not only to put to good value and develop service providers' capacities, but also to empower decentralized and devolved government structures and farmers' organizations, and to boost their capacities. However, a number of conditions have to be met if this evolution in approach is to bear fruit. In practical terms, the Government and IFAD should make provisions for the following elements when designing projects:

- **Support and advice mechanisms for the assumption of decentralized responsibility** by regions, communes and farmers' organizations, so that they can negotiate, manage and oversee contracts

³ According to the Government and IFAD, recommendation 3 of the evaluation report is focused on too narrow a concept of do-do (having service providers carry out certain project functions). In the context of decentralization, the evaluation's core learning partnership hoped to broaden the concept of do-do to a real transfer of responsibilities to local stakeholders.

with providers, preferably local, including precise terms of reference and verifiable, consensual result indicators;

- **Supervision of the establishment of services**, particularly municipal ones as anticipated in the documents, allowing a proper sustainable exercise of their responsibility with major involvement of beneficiaries;
- **Measures and resources to boost local providers' technical and management capacities**, together with much greater assumption of responsibility by providers in carrying out services;
- **Appropriate financial procedures**, guaranteeing the availability of the necessary resources to local operators as and when needed, while allowing a progressive release of funds to service providers on the basis of the results achieved.

Recommendation 3

11. In difficult institutional circumstances, with limited budgetary and staff capacities, **the capacities of those executing projects need to be boosted, and project monitoring and supervision strengthened.** To these ends:

- When designing projects, IFAD and the Government should make **provisions for good quality technical assistance** in order to boost project staff's coordination, methodological and technical capacities. Technical assistance should be designed and evaluated as a programme for the progressive transfer of capacities to project staff.
- Projects should systematically make **provisions for a budget to allow regular participation of the lead ministry in all field supervision missions.** The lead ministry, which is responsible for ensuring that the recommendations of such supervision missions are implemented, should appoint a permanent officer as the focal point of the project. This officer, in charge of keeping track of the project files, would oversee implementation of the recommendations of supervision missions. An increased IFAD presence in the country should also help to boost operational supervision of projects, allow mediation among the partners when necessary, and promote capitalization on benefits and achievements both within and outside projects.

Recommendation 4

12. **Three major challenges must be met in order to further develop irrigated farming, which is appropriate in the Niger around the country's surface water resources, namely:**

- **Market access.** Inasmuch as the intensification of irrigated farming leads to major costs for farmers (fertilizer, pesticides, fuel, repairs to infrastructure etc.), it is a viable proposition only to the extent that there are opportunities for market disposal of produce at remunerative prices and that these opportunities can be exploited by those farming under an irrigated system, with or without specific support and advice from government technical services or projects.
- **Security of land tenure for farmers.** Before making hydro-agricultural investments, long-term security of land tenure must always be guaranteed, through supervision of a negotiation and formalization process for long-term tenure agreements. The Government should consider the registration of land ownership with land commissions as a priority, which would then allow the establishment of a formal tenant farming system. When designing projects, IFAD should make provisions for prior studies and technical support with regard to security of land tenure in order to facilitate the achievement of these objectives.
- **Incorporation of the development of irrigated farming into a broader local planning and management scheme for natural resources.** The development models adopted for irrigated farming must be based on a process of analysis and local planning, taking into account all the production systems found in the village, and in coordination with formal land development schemes.

Recommendation 5

13. The development of grassland zones is a key element for the country's future and unity, and two central thrusts must be pursued in this connection:

- **Improvement in the governance of grassland resources.** This is a key factor for more sustainable management of natural resources, but also for the prevention of conflict. Initiatives to bring users and local actors together (Land tenure committees, communes, traditional authorities, herders' and farmers' organizations, local government) must be promoted by the Government of the Niger and IFAD. Such consultations among stakeholders should lead to a definition of generally accepted, appropriate rules in connection with the formal land development schemes. This type of consultative development and management approach has its place in such widely varying contexts as grassland, agro-pastoral and farming zones, inasmuch as herders make use of these various zones at different seasons.
- **Crisis prevention strategies for herders.** With a view to reducing the effects of recurrent droughts and facilitating the reconstitution of household financial assets, the Government and livestock development projects should help herders to draw up strategies for the security of their herds (security of mobility, advance marketing to prevent crises, individual cereal storage, livestock feed stores for small-scale herders, support to innovation by herders with regard to restocking the herds of the poorest at the end of crises, etc.).

Recommendation 6

14. Execution of the credit components of projects must be based on existing microfinance institutions and requires a specific capacity-building strategy that goes well beyond a simple partnership for execution.

- Projects must support the **sustainable rural financial services approach** within which specialized operators and beneficiaries work. The implementation of a "credit" component as part of projects cannot be seen simply as a tool allowing rapid, ad hoc support of cost-effective economic initiatives, parallel with grants for investments.
- Particular stress must be laid on **boosting the institutional and organizational capacities of specialized operators** so that they are able to continue activities after the end of the project.

République du Niger

Programme Spécial National Niger Phase II

Evaluation terminale

Rapport principal

I. INTRODUCTION

A. Contexte du pays

1. **Le pays et sa population**¹. La République du Niger, pays enclavé et le plus vaste de l'Afrique de l'ouest, couvre une superficie de 1,267 millions km² pour une population estimée à 12,1 millions (2004). La densité moyenne de la population est de 9,5 habitants/km² pour l'ensemble du pays mais atteint 60-70 habitants/km² dans nombreux arrondissements du sud, où est concentré 85% de la population. La croissance démographique du Niger est très élevée (3,3%). Environ 80% de la population vit dans les zones rurales. Le pays peut être subdivisé grossièrement en la vaste zone saharienne au nord, la zone sahélo-saharienne au centre du pays et la zone sahélienne dans le sud.

2. **L'économie et l'agriculture**. Le Produit National Brut (PNB) du Niger estimé pour 2005 était de 10,2 milliards de dollars (à parité de pouvoir d'achat), soit environ 874 USD/habitant, classant le pays parmi les plus pauvres du monde et de la région. L'économie nigérienne connaît une faible croissance avec une augmentation de 3,5% par an en moyenne du PNB (1993-2003) ce qui implique une croissance presque nulle du PNB par tête. De 1995 à 2004 l'inflation moyenne pondérée annuelle était de 0,18%. Contribuant près de 40% au BNP, le secteur agricole occupe environ 87% des actifs (2003). Pourtant, la surface agricole utile et les pâturages permanents ne représentent que respectivement 3,5% et 9% de la superficie totale du pays durant les 10 dernières années. La production vivrière par habitant a baissé au rythme de 2,25% en moyenne par an. Une année sur trois enregistre un déficit compris entre 200 000 tonnes et 300 000 tonnes de céréales pour un besoin annuel d'environ 2,5 millions de tonnes, situation qui s'est traduite par une insécurité alimentaire quasi-permanente et ainsi par une dépendance accrue vis-à-vis des importations vivrières et l'assistance alimentaire internationale. En 2004-2005 une sécheresse prolongée a coïncidé avec une invasion de criquets, causant une sévère crise alimentaire touchant 2,5 millions de personnes. La situation alimentaire et nutritionnelle en 2005-2006 reste caractérisée par la persistance de poches d'insécurité alimentaire localisées dans la plupart des régions du pays². Les facteurs à l'origine du faible accès aux aliments des ménages pauvres sont, entre autres, la persistance d'une pauvreté structurelle, l'insuffisance des productions domestiques, la perte d'une partie de leur cheptel, l'érosion des stratégies d'adaptation et l'insuffisance d'activités alternatives génératrices de revenus.

3. **La pauvreté et le développement humain**³. Selon les données disponibles et la définition nationale de la pauvreté⁴, le Niger compterait plus de 7,3 millions de pauvres, soit 2/3 de sa

¹ Sources: *Banque Mondiale* – Indicateurs Mondiaux du Développement 2005 et Niger Data Profile ; *FAO* – FAOSTAT data for 2005 ; *FAO* – Country Pasture/Forage Resource Profile for Niger ; *Institut National de la Statistique du Niger*

² USAID/Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET) – Niger: Rapport mensuel sur la sécurité alimentaire, avril 2006.

³ Sources: *UNDP* – Human Development Report 2005: Niger Country Sheet ; *République du Niger* – Rapport National sur le progrès vers les objectifs du millénaire pour el développement (2003) ; *FOA Statistical Analysis Service* – Food and agriculture indicators for Niger October (2005) ; *Gouvernement du Niger* - Stratégie de Réduction de la Pauvreté (2002).

⁴ Dernier recensement complet de la pauvreté au Niger 1993 (Enquête nationale budget consommation). Le seuil de pauvreté emprunté était de respectivement 50 000 et 75 000 FCFA pour les campagnes et les villes; le

population. Environ 34% de la population vit en situation d'extrême pauvreté⁵. La pauvreté est plus accrue dans les zones rurales où vivent 86% des pauvres du pays. L'Indice de développement humain (IDH) du Niger de 0,281 (estimé en 2003) est le plus bas parmi les 177 pays listés par l'ONU. Le taux d'analphabétisme est très élevé (plus de 85% en 2003) et le taux de scolarisation est particulièrement faible. L'espérance de vie au Niger de 45 ans se trouve encore bien en dessous de la moyenne du continent (52 ans) et la mortalité infantile y reste extrêmement élevée⁶. Selon l'OMS en 2000, 40% des enfants de moins de cinq ans souffraient d'insuffisance pondérale et 40% de malnutrition chronique⁷.

4. **A l'origine de la pauvreté rurale croissante au Niger, se combinent plusieurs facteurs cruciaux**, notamment les contraintes climatiques, le faible potentiel des sols sableux, la forte pression démographique et la dégradation des ressources naturelles (eau, sols, pâturages, forêts) ainsi que le grave manque d'accès aux intrants et équipements productifs et de fortes insuffisances au niveau des infrastructures sociales de base⁸. On remarquera que sur l'ensemble du territoire, plus de la moitié de l'alimentation des foyers pauvres provient d'emplois salariés et saisonniers auprès d'autres foyers plus aisés, témoignant d'un accès très inégal aux facteurs de production terre et eau.

5. **Les populations particulièrement vulnérables.** Les femmes au Niger souffrent d'une lourde charge de travail, d'un accès moindre aux services sociaux de base comme l'éducation et les services de santé et de fortes contraintes à la participation aux décisions en dehors de leur ménage. Les femmes chefs de ménages sont les plus pauvres du milieu rural. Les populations pastorales vivant dans les zones sahélo-saharienne et saharienne, sont particulièrement vulnérables aux aléas climatiques et n'ont pratiquement pas accès à l'éducation ni aux services de santé.

6. **Stratégie et programmes du FIDA au Niger.** La stratégie de pays (COSOP⁹) a été mise à jour en 2004 et finalisée en avril 2006. Cette stratégie vise la réduction de la pauvreté rurale suivant les objectifs du DSRP, selon trois axes principaux: (1) la réduction de la vulnérabilité et le renforcement de la sécurité alimentaire des ménages ruraux, (2) l'amélioration des revenus et de l'accès aux marchés pour les groupes cibles et (3) un meilleur accès aux services sociaux de base des populations les plus vulnérables. Depuis 1980, le FIDA a financé six projets de développement rural au Niger, pour un coût total dépassant 150 millions de dollars. Actuellement, deux projets sont co-financés par le FIDA au Niger: le Programme de développement des services financiers ruraux (PDSFR) et le Projet pour la promotion de l'initiative locale pour le développement d'Aguié (PPILDA). Un nouveau programme est en cours de préparation dans la région de Maradi: l'Initiative en faveur du relèvement et du développement de l'agriculture et du monde rural (IRDAR).

B. Le projet

7. **Les zones du programme et les groupes cibles.** Le PSN-II couvre une grande partie du territoire nigérien sur quatre grandes zones agro-écologiques, présentées ci-après. L'ensemble du groupe cible du programme rassemble 900 irrigants (dont 300 femmes), 74 000 paysans de 130 terroirs villageois (260 villages) et 30 000 pasteurs de 40 terroirs pastoraux correspondant à 4 000 familles. Des groupes cibles spécifiques étaient identifiés comme bénéficiaires potentiels des actions du programme suivant les quatre zones considérées.

seuil d'extrême pauvreté était de 2/3 du seuil de pauvreté. Des études plus récentes indiquent une détérioration de la situation depuis le recensement de 1993.

⁵ L'inégalité de distribution des revenus au Niger est très élevée, avec les 10% plus riches du pays accumulant plus d'un tiers du total des revenus. Coefficient de Gini calculé pour l'inégalité des revenus: 50,5% en 2003.

⁶ En 2004, un enfant sur six est mort avant un an – pour un enfant sur 12 en moyenne sur le continent.

⁷ WHO Global Database on Child Growth and Malnutrition, <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en/>

⁸ Seulement 40% de la population rurale a accès à l'eau potable. Un ménage sur vingt a accès à l'électricité.

⁹ Country Strategic Opportunities Paper - Exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays

8. **En zone d'agriculture irriguée au bord du Fleuve du Niger (Tillabéri) à l'extrême ouest du pays**, la majorité de la population pauvre dépend de la riziculture irriguée, mais cultive aussi en pluvial du sorgho et du mil plus exposés aux sécheresses. Le groupe cible est constitué des exploitants des périmètres encadrés par le Programme, dont les 2/3 sont constitués de femmes.

9. **En zone « mixte » de Diffa et de Mainé Soroa, à l'extrême sud-est du pays**, des agriculteurs pratiquent la culture irriguée du piment aux bords du Fleuve Komadougou-Yobe et cohabitent avec des éleveurs pasteurs. Les groupes cibles définis sont très diversifiés: (i) attributaires des parcelles irriguées des périmètres collectifs du PSN-I; (ii) exploitants individuels ayant des pompes individuelles financées par un crédit octroyé par le PSN-I et irriguant leurs parcelles à partir des mares aménagées par le PSN-I; (iii) petits exploitants dont l'accès à des systèmes d'irrigation améliorés serait assuré par la création de 10 mares supplémentaires que devait aménager le PSN-II et; (iv) agro-pasteurs qui n'ont pas accès aux périmètres irrigués et qui vivent dans des villages sur les bandes de terres non inondables comprises entre le lit de la Komadougou au sud et la route nationale au nord.

10. **En zone d'agriculture pluviale (Ouallam, Loga, Illéla) à l'ouest et au centre sud du pays**. L'économie repose sur le sorgho, le mil et l'élevage et présente une forte vulnérabilité aux sécheresses. Les groupes cibles sont les populations des villages défavorisés, notamment les femmes et les jeunes.

11. **En zone pastorale (Tchintabaraden, Abalak, Tchirozérine) bordant la frange sahélo saharienne, de l'ouest à l'est du pays**, l'élevage pastoral transhume sur différents axes nord-sud et constitue la principale activité économique. La population cible est constituée de pasteurs qui n'ont pas encore surmonté les effets de la sécheresse de 1984 et des bergers possédant moins de trois Unités de bétail tropical.

12. **Objectifs du programme**. L'objectif principal du PSN-II était de « rétablir de manière durable les conditions d'un développement équilibré basé sur l'exploitation optimale de toutes les ressources naturelles ». Les **objectifs spécifiques** du programme étaient de: (1) Contribuer à assurer la sécurité alimentaire et les revenus par l'augmentation de la production agricole et animale; (2) Aider à la restauration et au maintien du potentiel de production des écosystèmes agricoles et pastoraux par la diffusion des techniques de conservation des eaux et des sols et d'agroforesterie; (3) Aider à l'établissement de conditions favorables au développement socio-économique autogéré par la promotion d'organisations paysannes et pastorales; (4) Encourager le partenariat entre les communautés de base et les opérateurs privés, ainsi que la participation des femmes et des jeunes dans la prise de décisions au sein de leurs communautés; et (5) Jeter les bases d'un développement auto-entretenu par la promotion de systèmes financiers ruraux d'épargne et de crédit en association avec le système bancaire formel. **Sur le plan opérationnel**, il s'agissait de: (a) Augmenter la production agricole et assurer la pérennité du système de production dans les zones de petite irrigation (Tillabéri et Diffa); (b) Améliorer la sécurité alimentaire et favoriser l'augmentation des revenus des petits producteurs au travers d'une approche de gestion de terroirs (Illéla, Loga, Ouallam et Diffa); (c) Améliorer les conditions de vie des populations des zones pastorales et agro-pastorales (Tchintabaraden, Abalak et Tchirozérine) et (d) Permettre aux femmes, aux jeunes et aux petits producteurs encadrés par le programme d'avoir accès à des crédits productifs pour l'augmentation de leur niveau de vie.

13. **Les composantes du programme**. Elles correspondent aux quatre objectifs opérationnels ci-dessus et sont complétées par une composante d'appui institutionnel et de coordination. Chaque composante comprend donc une stratégie et des actions très diversifiées suivant les zones agro-écologiques du programme: l'appui à l'agriculture irriguée, à l'agriculture pluviale, à la production pastorale et à la finance rurale, à travers l'organisation des producteurs, la promotion d'une plus grande participation des populations vulnérables et la création de nouveaux partenariats.

14. **Historique**. Le Programme Spécial National Phase II prend la suite du Programme Spécial National (1987 – 1995). Il s'inscrit dans le cadre du programme spécial établi par le FIDA pour les pays d'Afrique de l'ouest subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification. Ainsi, la zone d'intervention du PSN-II reprend les arrondissements touchés par le PSN-I élargie à deux

arrondissements supplémentaires (Ouallam et Loga). En 1993, le Bureau de l'évaluation du FIDA a évalué les volets CES/DRS et petite irrigation du PSN-I¹⁰.

15. La durée totale du programme a été de six ans avec trois interruptions d'activités réduisant sa durée effective de près d'un quart. Identifié fin 1992, le PSN-II a été formulé dans la première moitié de 1994 et pré-évalué en première moitié de 1995. Il fût approuvé par le Conseil d'administration du FIDA en septembre 1995 et était prévu pour six ans (1996-2001). La suspension du portefeuille FIDA pour le Niger pour cause d'arriérés de paiements d'avril 1995 à avril 1997, a causé une remise de deux ans de la signature des Accords de prêts (en juin 1997). Ceci obligea le FIDA à actualiser la pré-évaluation du programme (finalisée en avril 1998) et à reporter le démarrage effectif du PSN-II à août 1998, avec fin des activités prévu en avril 2003. De fin août 1999 à début avril 2000 et de début septembre 2000 à la mi-novembre 2000, tous décaissements du FIDA ont été suspendus suite au défaut de remboursement des échéances de mi-1999 et mi-2000, causant deux interruptions d'activités au sein du programme. Sur recommandation de la Revue à mi-parcours intervenue très tardivement fin 2002 et après six mois de fermeture, le Gouvernement a obtenu une extension de neuf mois, portant la fin du PSN-II à juin 2004 avec la clôture du prêt en décembre 2004.

16. **Partenaires.** Les prêts FIDA ont été placés sous la gestion du Ministère du plan et de l'investissement, alors que la tutelle du programme était confiée au Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (devenu Ministère du Développement Agricole plus tard). Le dispositif basé sur une Unité de Direction et sept Unités de Terrain, fût structuré avec de nombreux partenariats contractuels¹¹ en tête, notamment avec des ONG, des bureaux d'étude, des sociétés de conseil et, pour la composante financement rural, des institutions de micro finance et la Société nigérienne de banque (SONIBANK). La gestion des prêts du FIDA et la supervision du programme furent déléguées au Bureau des Services d'appui aux projets des Nations Unies (UNOPS).

17. **Financement.** Il était prévu que le PSN-II soit financé par le FIDA pour un montant de 14,8 millions de dollars, soit pour 74% du coût total estimé à 20 millions de dollars, à travers deux prêts (le 381-NE et le SRS-46-NE).

Tableau 1. Plan de financement prévu du PSN-II

Composante <i>en millions de dollars</i>	Prêts FIDA		Dons PAM	Gouver- nement	Bénéfi- ciaires	Totaux	%
	381	SRS-46					
A. Aménagement vallées Niger et Komadougou	2,2	0,5	0,3	0,3		3,3	17
B. Aménagement et gestion des terroirs villageois	4,4	1,1	0,7	0,7	1,6	8,5	44
C. Développement pastoral	3,1	0,8	0	0,5	0,4	4,8	25
D. Appui aux systèmes financiers ruraux	1,2	0	0			1,2	6
E. Appui institutionnel coordination et gestion	1,4	0,1	0	0,2		1,7	9
Totaux	12,3	2,5	1,4 ¹²	1,7	2	20	100

Source: Rapport et recommandation du Président au Conseil d'administration (Août 1995)

18. Le PAM devait contribuer par un don en vivres d'une valeur de 1,4 millions de dollars, dans le cadre de travaux « vivres pour travail » d'aménagement hydro-agricoles et de protection des sols effectués par les communautés locales. Le Gouvernement et les bénéficiaires contribueraient respectivement 8,5% et 10% des coûts du programme. En fin de programme, le prêt 381-NE était décaissé pour 99,02%. Cependant, le prêt SRS-46-NE, destiné principalement à financer la formation des bénéficiaires, n'a été déboursé que pour 23,7% du montant prévu par l'accord de prêt.

¹⁰ Le volet développement pastoral du PSN-I n'a pu être évalué à l'époque pour des raisons de sécurité.

¹¹ Une liste des partenaires principaux du programme peut être trouvée en annexe 3 de ce document.

¹² L'anomalie dans la somme apparaît ainsi dans le Rapport et Recommandation du Président.

C. Objectifs de l'évaluation

19. **Contexte et objectif.** Cette évaluation terminale du *Programme Spécial National phase II* est conduite par le Bureau de l'évaluation du FIDA, deux années après clôture du programme. Elle répond à un double objectif: rendre compte des résultats des opérations co-financées et permettre l'apprentissage collectif des partenaires pour la formulation et la réalisation d'autres projets de développement rural au Niger. S'appuyant sur la méthodologie du Bureau de l'Évaluation du FIDA, l'évaluation est centrée sur trois dimensions: (1) la performance du programme (pertinence, efficacité et efficience); (2) les impacts du programme sur la pauvreté rurale dans différents domaines ainsi que leur durabilité, reproductibilité et effet multiplicateur, et (3) la performance du FIDA et des partenaires.

20. **Démarche.** Un document d'orientation pour l'évaluation a été ébauché sur la base d'un examen des principaux documents disponibles au FIDA. En juillet 2006, une mission préparatoire au Niger a été réalisée pour discuter ce document d'orientation avec le Partenariat clé¹³ et lancer un travail de collecte de données primaires dans cinq zones d'intervention du programme par une équipe locale¹⁴. La mission principale de l'évaluation s'est déroulée du 19 septembre au 17 octobre 2006. Trois sources d'informations ont été triangulées: **entretiens** avec les autorités concernés, d'anciens partenaires, d'anciens cadres du PSN-II et des bénéficiaires dans les différentes zones d'intervention, **étude bibliographique** de rapports et d'autres productions écrites du programme et **observations sur le terrain**. En fin de mission, une réunion de discussion a été organisée au Ministère du développement agricole et un Aide mémoire a été présenté aux Ministres du développement agricole et des ressources animales, ainsi qu'au Commissaire au développement rural du Ministère des finances et de l'économie. Pour chacune des composantes un document de travail a ensuite été rédigé.

21. **Ce rapport principal** présente les analyses discutées lors de la réunion de discussion à Niamey et s'enrichit des approfondissements tirés des quatre documents de travail figurant en appendice. En fin de rapport sont présentées les recommandations de l'évaluation utiles à l'avenir pour les différents partenaires.

II. PERFORMANCE DU PROJET

A. Conception du projet

Composantes du programme et stratégie d'intervention

22. **Conception générale du programme.** Le programme comptait, en plus de la composante de coordination et gestion, quatre composantes d'intervention qui reposaient sur **des stratégies et des actions très diversifiées** dans les différentes zones agro-écologiques du Pays: appui à l'agriculture irriguée, à l'agriculture pluviale, à la production pastorale et à la finance rurale, à travers l'organisation des producteurs, la promotion d'une plus grande participation des populations vulnérables et la création de nouveaux partenariats. Le fait que **le programme ne disposait pas dès son démarrage d'un cadre logique** a constitué un handicap majeur à sa coordination et son pilotage, la bonne compréhension entre partenaires et son suivi-évaluation. Un cadre logique n'a pu être validé par l'ensemble des partenaires qu'après deux ans de fonctionnement.

¹³ Le Partenariat clé de l'évaluation était composé du Gouvernement du Niger (Ministère de l'économie et des finances et Ministère du développement agricole), les bailleurs du programme (FIDA et PAM), l'Institution coopérante (UNOPS) et le Bureau d'évaluation du FIDA.

¹⁴ Collecte de données avant la mission principale conduite sur 20 terroirs villageois, et 20 périmètres irrigués, par Mme Mariama Sissoko, sociologue du GADR et MM Illou Mahamadou, Boubacar Issoufou et Boukari Issa, doctorants à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines de l'Université Abdou Moumouni de Niamey.

23. **La composante Aménagement des vallées du Fleuve Niger et de la Komadougou** visait à augmenter la production agricole et assurer la pérennité du système de production dans les zones de petite irrigation (Tillabéri et Diffa). La conception était principalement motivée par la nécessité de redresser les échecs du PSN-I au niveau des périmètres irrigués collectifs (PIC). Ainsi, les objectifs et les grands groupes d'actions proposées correspondaient bien aux leçons tirées par l'Évaluation intermédiaire. Par exemple, il était très pertinent de proposer d'impliquer le plus possible les populations dès la planification, puis dans les travaux de réhabilitation et la réalisation de nouveaux aménagements. Pourtant, les démarches à suivre demeuraient imprécises, et, en particulier dans la zone du Fleuve, l'insécurité foncière touchant surtout des femmes est négligée.

24. **La composante Gestion des terroirs villageois**, visait à améliorer la sécurité alimentaire et favoriser l'augmentation des revenus des petits producteurs en zone à dominance d'agriculture pluviale (Illéla, Loga, Ouallam et Diffa). La stratégie proposée faisait références aux avancées des projets de gestion des terroirs mis en œuvre de 1988 à 1994 dans le pays. Les zones ciblées par le programme correspondaient à des régions vulnérables sur le plan climatique, marquées par un déficit céréalier quasi chronique et au potentiel de production des terres menacé. Pourtant, on estime que la conception de l'approche gestion de terroirs (GT) n'avait fait qu'une lecture assez superficielle des enseignements déjà capitalisés dans le pays, notamment les risques de lenteur et de dilution des interventions dans de multiples domaines ne permettant pas l'approfondissement des actions et aménagements à réaliser. Par ailleurs, dans la conception de la composante, il y a une certaine contradiction entre la prévision détaillée d'actions au niveau des terroirs pour les différentes zones d'intervention, notamment au niveau des tableaux des coûts, et l'approche GT qui est sensée générer des actions locales de développement à partir de la demande et de la planification par les communautés. Un outil financier « fonds de développement local », qui aurait pu induire la mise en cohérence des procédures de financement avec la démarche de responsabilisation locale impliquant des processus de décision plus décentralisés, faisait largement défaut à la conception.

25. **La composante Gestion des terroirs pastoraux** cherchait à améliorer les conditions de vie des populations en zones pastorales et agro-pastorales (Tchintabaraden, Abalak et Tchirozérine). Le développement d'une approche de planification concertée correspondait bien aux aspirations des populations en zones pastorales au sortir de la crise que venait de traverser le pays. Elle était a priori prometteuse en terme de renforcement des liens sociaux et de réinvestissement de l'Etat dans ces zones difficiles. Les atouts indéniables de la démarche proposée résidaient dans le caractère expérimental de l'approche¹⁵ au vu des contextes socio-fonciers très spécifiques et délicats au sortir de la rébellion. La conception se nourrissait des enseignements du PSN-I et ouvrait la voie à une structuration du territoire avec large représentativité des différents groupes d'usagers.

26. **La composante Systèmes financiers ruraux (SFR)** devait permettre aux femmes, aux jeunes et aux petits producteurs encadrés par le programme d'avoir accès à des crédits productifs pour l'augmentation de leur niveau de vie. La conception prenait bien en compte les leçons tirées des expériences des projets antérieurs dont le PSN-I et fixait des objectifs en ligne avec celles-ci. Globalement, les démarches proposées¹⁶ de promotion des SFR étaient assez bien développées, soulignant la nécessité d'impliquer les bénéficiaires dans la constitution de leur dossier de prêts et de les responsabiliser dans le choix d'utilisation du crédit. Le renforcement des capacités des prestataires et des bénéficiaires voulait garantir la qualité de service et la prise en charge d'une partie de la gestion des crédits par les organisations de bénéficiaires. Par contre, la démarche proposée pour l'un des mécanismes entraînait un coût assez élevé du crédit. La démarche en zone pastorale devait s'appuyer sur des organisations locales, ce qui était pertinent pour la sensibilisation-information, l'organisation et la formation des communautés pastorales, mais était trop peu développée dans les documents de conception. Pour atteindre la viabilité des caisses locales à mettre en place, les moyens proposés semblent insuffisants.

¹⁵ En revanche, la durée de six mois impartie à cette phase d'expérimentation était totalement irréaliste vu la saisonnalité de l'occupation de l'espace et la grande mobilité des pasteurs.

¹⁶ Voir le tableau 5 (page 15) pour une synthèse des trois mécanismes de crédit utilisés par le programme.

27. **Globalement**, les objectifs des différentes composantes s'inscrivaient bien dans les politiques du Niger, en matière de gestion des terroirs, de professionnalisation de la micro finance et de développement de l'irrigation. Ils étaient également cohérents avec la stratégie de pays du FIDA. Cependant, l'ambition nationale et multisectorielle du programme, peu discutée dans la conception, était porteuse de deux contraintes majeures susceptibles de peser très lourd dans l'efficacité et l'efficience du PSN-II, à savoir: **la dispersion géographique du projet** qui s'expliquait par le contexte de sortie de la crise nationale des années 1990 qui motivait un programme « intégrateur » à l'échelle nationale n'écartant aucune région du Pays (Maradi bénéficiant par ailleurs d'un autre projet FIDA, le PDRAA¹⁷) et **la dispersion des domaines d'intervention du programme**, induite par la volonté d'embrasser des problématiques et des contextes très différents du développement des zones irriguées, des zones d'agriculture pluviale et des zones pastorales. Les moyens de fonctionnement prévus par la conception face à ces ambitions géographiques et thématiques d'une part, et aux faiblesses structurelles de l'appareil d'Etat nigérien d'une autre, se sont avérés trop faibles, comme en témoigne l'importante surconsommation du budget prévu pour les déplacements du personnel (voir plus loin).

Stratégie de ciblage

28. La stratégie de ciblage proposée dans la conception de chaque composante était insuffisamment définie pour engager de véritables actions au profit des plus démunis. Par exemple, la conception des **composantes Gestion de terroirs villageois et pastoraux** n'offrait pas d'élément susceptible de cibler véritablement les actions et impacts en faveur des groupes d'agriculteurs ou de pasteurs les plus vulnérables. Elle orientait le ciblage d'un point de vue géographique au profit de régions exposées à la pauvreté, mais, dans son ambition d'être globale et intégratrice, la démarche de planification concertée proposée n'était pas compatible avec un ciblage socio-économique au sein des terroirs. La conception de la **composante petite irrigation**, ne remettait plus en cause le choix des sites d'intervention fait par le PSN-I. Cependant, les nouveaux sites ou extensions de PIC ne devaient être réalisés que là où les populations feraient preuve d'une forte motivation. Dans la zone du Fleuve, l'actualisation du RPE proposait de recentrer les actions sur les pauvres et les femmes, sans pour autant proposer une méthode pratique de ciblage. Dans la zone de Diffa, la population ciblée à la conception n'était certainement pas la plus démunie, car elle devait déjà disposer de moyens de production suffisants. Les groupes cibles de la **composante appui aux systèmes financiers ruraux** étaient déterminés par les ciblage géographique des trois autres composantes du projet. Les différents mécanismes proposés avaient pourtant une définition plus large du groupe cible qui apparaît bien en ligne avec la création de conditions du développement d'un tissu économique durable.

Dispositif de partenariat

29. **Faire-faire et dispositif articulant structure projet et prestataires.** La conception a voulu introduire une innovation clé par rapport à la première phase, en initiant une démarche qui devait responsabiliser des partenaires contractuels dans la mise en œuvre de l'accompagnement des bénéficiaires en matière de diagnostic, planification concertée, gestion des terroirs, vulgarisation agricole et organisation pour l'épargne et le crédit. Le principe était de faire faire, le projet se limitant à la contractualisation et au suivi de prestataire reconnus pour leur expérience et leurs capacités au moment de l'identification¹⁸. Le projet devait aussi déléguer la mise en œuvre de certaines actions à différents opérateurs publics comme les services de l'agriculture, de l'élevage, du génie rural et la recherche agronomique. On note que cette option était pertinente, puisque à l'époque, plusieurs projets de coopération s'appuyaient sur des dispositifs de maîtrise d'œuvre déléguée à des opérateurs, en particulier en matière de gestion de développement local et de micro finance. Paradoxalement, la conception du PSN-II prévoyait de maintenir des moyens humains importants propres au projet et de conserver pleinement le contrôle des fonctions de gestion au niveau des unités de terrain. Une telle conception comportait le risque d'un manque de délégation de responsabilité aux opérateurs et d'un

¹⁷ Projet de développement rural de l'arrondissement d'Aguié

¹⁸ Une liste des différents intervenants contractuels du programme se trouve en annexe 3 de ce rapport.

manque de clarification des rôles complémentaires des cadres des Unités de Terrains du projet et des opérateurs. Par exemple, les opérateurs gestion de terroirs se trouveraient ainsi limités à de la mise à disposition du personnel des équipes pluridisciplinaires pour les prestations d'élaboration des plans de développement des terroirs.

30. La diversité des contextes et approches, comme la multiplicité des partenaires, présupposaient de solides capacités de coordination et d'encadrement au niveau de l'UDP et des UT. La capacité physique, la compétence technique et l'expérience de certains partenaires clés, dont une grande partie avait pourtant été identifiée dès la conception du programme, a été surestimée. Par ailleurs, l'application du principe de faire-faire était prévue de façon très hétérogène dans la conception. Le dispositif de la composante petite irrigation était par exemple très différent suivant les zones. A Tillabéri la structure était concentrée dans les mains du projet et les partenariats fortement négligés. A Diffa, on prévoyait à l'inverse de multiples partenariats sans que pour autant l'UT soit dotée de capacités humaines et d'autonomie suffisante de coordination. Pour le crédit, la conception proposait des mécanismes à triple partenariat institution financière – opérateur intermédiaire – projet. Ils devaient octroyer des volumes de crédit plus importants et imprimer la rigueur requise dans la gestion du crédit par la séparation des tâches de conseils et d'octroi de crédit.

Complémentarités entre les composantes du programme

31. La complémentarité entre les trois premières composantes était principalement d'ordre géographique. Chacune déployait une stratégie spécifique à son contexte: zone des vallées propices à l'irrigation, zones d'agriculture pluviale impliquant une approche intégrée du développement et les zones pastorales dont la base de développement est constituée par l'élevage. Ces approches GT en zone d'agriculture pluviale et en zone pastorale étaient porteuses de grandes similitudes avec même une certaine harmonisation dans la conception. L'adaptation aux spécificités des territoires et de la mobilité était recherchée dans les outils. A Diffa, la conception du programme prévoyait d'intégrer la GTV avec de nouveaux aménagements des eaux de surface.

32. La composante SFR était conçue comme un instrument financier particulièrement utile aux autres composantes. Dans les zones irriguées, la composante SFR était chargée d'une part du recouvrement des crédits PSN-I et, d'autre part, de promouvoir l'accès aux services financiers ruraux des irrigants, notamment pour faciliter leur accès aux intrants et équipements. Elle devait aussi faciliter les achats groupés et renforcer le rôle des groupements/coopératives. Dans les zones de GT, la composante SFR devait apporter un élément essentiel au soutien des initiatives économiques émergentes dans les plans d'aménagement et de développement des terroirs.

Intégration d'assurances de la durabilité dans la conception

33. La conception du PSN-II abordait la durabilité sous plusieurs angles: le renforcement de la société civile et le développement d'une vision à moyen terme des actions de développement. D'une manière générale, la formation des organisations de base, comme celle des prestataires et des intervenants, était conçue dans cette perspective essentielle. L'approche visant à accompagner les collectivités dans la conception et la mise en œuvre de plans d'aménagement et de gestion de leur terroir s'inscrivait pleinement dans l'initiation d'un processus de développement local et durable. De même, la prise en compte de la viabilité sociale, au-delà de la viabilité économique, comme critère de choix des caisses locales à mettre en place dans la zone pastorale, procède d'une volonté de pérennisation.

34. Mais au-delà de ces intentions générales, les orientations et les démarches proposées n'offraient pas de véritables stratégies assurant la pérennité des processus que devait initier le PSN-II. Le Plan d'aménagement et de développement de terroir (PADT) semble être conçu comme un objectif final de l'approche GT. Il importait pourtant d'initier et de soutenir l'apprentissage d'un véritable processus continu de planification et de gestion permettant aux organisations locales d'acquérir les capacités de négociation nécessaires à la mise en œuvre continue et pérenne de leur

stratégie de développement¹⁹. La composante SFR manquait aussi de perspective de pérennisation, travaillant à travers des montages qui n'auraient vie que pendant la durée du programme.

B. Mise en œuvre et réalisations

35. **Mobilisation des fonds.** Au 31/12/2004, les décaissements sur les prêts FIDA ont atteint respectivement 7 872 200 millions DTS (381-NE) et 379 268 DTS (SRS 46-NE), soit un taux de consommation de 99,02% et 23,7%. La mobilisation des fonds atteignait 74% des prévisions à la clôture du PSN-II (cf. tableau ci-dessous). Suite à des requêtes du gouvernement, l'annexe 2 de l'Accord de prêt N° 381-NE a fait l'objet de deux amendements (en novembre 2001 et août 2003), opérant une ré-allocation des catégories de dépenses.

Tableau 2. Mobilisation des différentes sources de financement du PSN-II

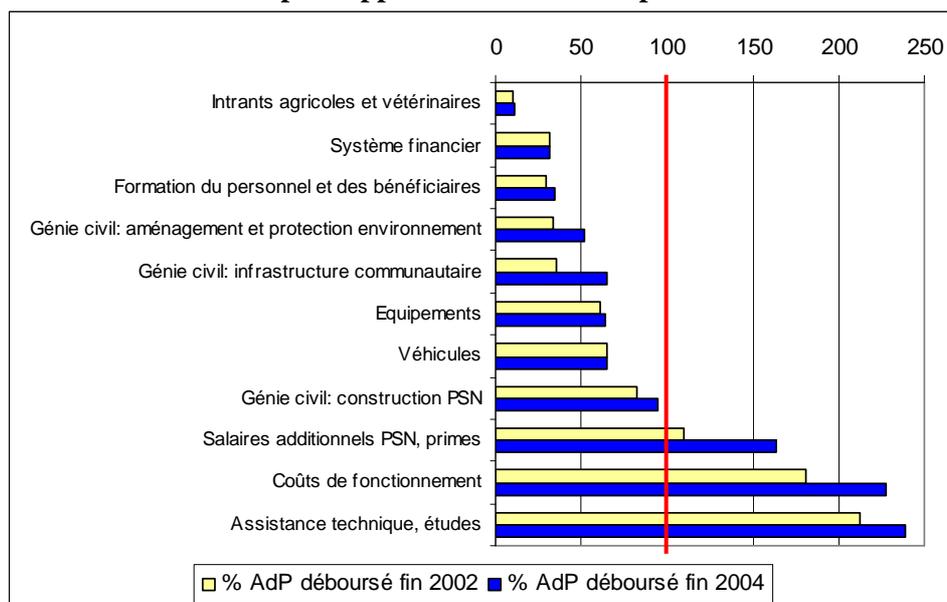
Bailleur	Prévu (10 ⁶ FCFA)	Mobilisé (10 ⁶ FCFA)	%
PSN-II	11 406	8 424	74
FIDA	8 800	7 197	85
Gouvernement du Niger	762	514	67
PAM	736	348	47
Bénéficiaires	1 159	365	31

Source: PSN-II - Rapport d'achèvement (juin 2004)

36. Le taux de décaissement des prêts FIDA par catégorie est visualisé dans la figure 1. Il apparaît clairement que le programme a fortement dépassé les dépenses prévues dans les Accords de prêt pour le fonctionnement, l'assistance technique et les salaires additionnels (per diem), ces dépassements largement dus à la forte dispersion géographique et le très lourd dispositif de coordination du programme. Les dépenses pour la composante finance rurale, la formation, les travaux de récupération des terres et de conservation des sols, et les infrastructures rurales sont restées loin en dessous du prévu, avec un certain rattrapage après la revue à mi-parcours pour les investissements physiques.

¹⁹ Aucune référence n'était faite aux trois institutions locales pérennes qui étaient les plus aptes à soutenir dans la durée de tels processus de développement local et de gestion des ressources naturelles: organisations d'éleveurs et d'agriculteurs, commissions foncières et communes. Ces dernières n'étaient pas en place à la conception, mais le processus de décentralisation avait bel et bien été engagé et le PSN-II devait les intégrer à sa vision.

Figure 1. Taux de déboursement sur les différentes catégories financières par rapport aux Accords de prêt



Source: Système des prêts et des dons du FIDA

Composante « Appui institutionnel à la gestion et la coordination du programme »

37. Cette composante devait assurer la coordination et la gestion d'ensemble du programme à travers une Unité de direction du programme et sept Unités de terrain. Celle-ci étaient chargées (i) du suivi administratif, financier et comptable, (ii) du suivi-évaluation des interventions, (iii) de l'équipement des intervenants, (iv) d'organiser des réunions de coordination/concertation et des missions d'appui/supervision, (v) des formations du personnel et des bénéficiaires et (vi) de la mobilisation des compétences extérieures (assistance technique, études).

38. **Difficultés de gestion et disfonctionnement de l'UDP.** Dès le démarrage, l'UDP a été confrontée à des difficultés en matière de stratégie et de gestion. L'équipe de direction du programme a été traversée par des dissensions internes fortes qui ont empêché la construction d'une vision commune du projet. La dispersion du dispositif et l'enclavement des UT éloignées de Niamey, a renforcé d'importants problèmes de communication autant à l'intérieur de la lourde équipe du projet (139 personnes) qu'entre le projet et ses partenaires. En plus, le PSN-II a connu deux suspensions en 1999-2000 pour 12 mois au total à cause du non respect des échéances d'autres prêts FIDA par le Gouvernement du Niger.

39. **Gestion financière et comptable.** La faiblesse du personnel administratif, financier et comptable des UT comme de l'UDP a été constatée dès le début du programme, mais le directeur n'aurait pas été soutenu dans la décision de son remplacement. Par conséquent, le Compte spécial du prêt 381-NE de 400 millions FCFA s'est trouvé vidé sans qu'aucune demande de remboursement de fonds (DRF) ne soit engagée auprès de l'UNOPS. On comprendra aisément qu'une défaillance de gestion aussi grossière a inévitablement plongé le programme dans une situation de trésorerie déplorable et quasi-impossible à rattraper pendant la durée de la phase. Ceci a notamment engendré des retards importants au niveau de l'approvisionnement financier des prestataires de service, avec qui la relation de partenariat c'est rapidement détériorée. De plus, de mauvaises pièces justificatives ont systématiquement amputé les remboursements des DRF. Plusieurs procédures d'appel d'offre et de décaissement n'ont pas été respectées. Sept audits des comptes du programme ont été faits. Le système informatisé de gestion mis en place n'a jamais fonctionné.

40. **Renforcement des capacités du personnel de projet et de ses partenaires.** Le PSN-II a organisé de nombreuses formations techniques et méthodologiques au profit de son propre personnel et de celui des opérateurs contractuels, y compris avec la mobilisation d'une assistance technique étrangère. Pourtant, la conception même du projet, ses problèmes structurels ainsi que la vision étroite

et limitée au court terme de ces exécutants, ont fait que le renforcement des capacités s'est concentré sur l'apport ponctuel de connaissances théoriques par des formations « classiques », avec trop peu d'attention au suivi-conseil dans la durée des personnes formées dans la mise en application des nouvelles connaissances.

41. **Suivi-évaluation.** D'importants efforts ont été faits pour assurer le rapportage et le suivi des résultats et impacts du programme. Le système de suivi-évaluation comprenait essentiellement un système de suivi des réalisations et un système de suivi des résultats et objectifs. Les documents de conception du PSN-II ne comprenaient pas de cadre logique. Alors que les objectifs et cibles quantitatives du programme pouvaient en être déduits, ces documents étaient peu clairs au niveau des démarches et réalisations, et parfois incohérents au niveau des cibles et priorités. Début 1999, une mission d'appui à la mise en place du système de S-E a ébauché le premier véritable cadre logique du programme. Suite à des révisions au sein de l'UDP et des UT, ce cadre logique a été fortement simplifié et consolidé moyennant un atelier national fin août 2000, qui regroupait l'ensemble des partenaires du programme. Pour tous les indicateurs/objectifs, des cibles quantifiables ont été fixées par consensus. Le cadre logique final était pourtant peu structuré avec à la fois de nombreux indicateurs manquants ou difficiles à mesurer et/ou calculer²⁰. Aux faiblesses du cadre logique venaient s'ajouter un faible respect des méthodes et calendriers de collecte par les personnes sensées collecter les données brutes sur le terrain, l'instabilité et le manque de formation du personnel de S-E et l'arrivée tardive puis le dysfonctionnement du matériel informatique du dispositif de S-E.

42. **Restructuration spatiale et opérationnelle.** Des mesures d'assainissement de la gestion du programme ont été proposées successivement par les missions de supervision conjointes FIDA/UNOPS. C'est surtout la revue à mi-parcours (RMP) de 2002 qui a eu une véritable portée. Elle a fait évoluer le dispositif et réduire l'effectif en personnel de 130 à 49 personnes. Cette restructuration s'est opérée début 2003. Elle visait la réduction des coûts de fonctionnement en les adaptant aux volumes d'activités jugées réalisables d'ici la fin du programme. Le nombre d'UT a été ramené de sept à trois et on a assisté à une révision des mandats et à une redistribution des tâches. Au niveau UDP, les services techniques, le service administratif et financier ainsi que la cellule de contrôle de gestion ont été supprimés. La gestion financière devait être assurée par un comptable appuyé par un cabinet comptable national.

Composante « Aménagement des vallées du Fleuve Niger et de la Komadougou »

43. Dans les deux zones d'intervention de la composante, un **diagnostic agricole participatif** a été réalisé proposant, sur la base des contraintes identifiées, les orientations pour l'encadrement et les recherches agronomiques sur les périmètres irrigués. Elles touchaient le génie rural et l'agronomie, mais aussi les conditions socio-économiques. Pourtant, elles manquaient de placer les systèmes de culture sur PIC dans les systèmes de production plus large des foyers et de fournir une typologie des usagers des périmètres, qui aurait permis de mieux cerner la diversité de leurs objectifs et moyens de production et de mieux cibler les exploitants moins favorisés. **Des études de réhabilitation** ont été effectuées sur les 28 sites prévus mettant en évidence l'état de



Périmètre collectif d'Iguir: le canal d'irrigation primaire construit par le PSN-I a été réhabilité par le PSN-II.

PSN II, Diffa, République du Niger.

Source: Michael Carbon

²⁰ Avec pour conséquences des inexactitudes au niveau des données brutes et des erreurs de calcul fréquentes au niveau des indicateurs.

dégradation des ouvrages et équipements PSN -I. Participatives mais tardives, elles ne fournissaient pas d'estimation de la rentabilité économique des travaux, ni de propositions adéquates pour améliorer l'aménagement interne des périmètres.

44. **Des travaux de réhabilitation des ouvrages hydro-agricoles**, centrés sur le canal d'irrigation primaire, ont été effectués pour 20 PIC sur l'ensemble des zones (71% des périmètres prévus), et globalement dans les règles de l'art. Le planage et le réaménagement interne partiel a concerné seulement deux périmètres sur le Fleuve. Alors qu'une première série de PIC avait été réhabilitée par des entreprises, plus de la moitié des PIC ont, après la RMP, été réhabilités avec une forte contribution physique des exploitants encadrés à cet effet par l'Office nigérienne pour les aménagements hydro-agricoles (ONAHA). La réhabilitation des périmètres a pris d'importants retards et n'a pu être exécutée entièrement à cause de lenteurs administratives et de retards de financements sur les quatre premières années. Une trop faible proportion d'exploitants ont été formés à l'entretien des ouvrages. Les réaménagements supplémentaires prévus ont connu un taux de réalisation très bas et une qualité médiocre. Dans la zone du Fleuve, les litiges fonciers non résolus constituent une autre raison de non réalisation des réhabilitations.

Tableau 3. Nombre de PIC réhabilités et superficies réaménagées ou labourées

Indicateur	Zone de Diffa		Zone du Fleuve	
	Cible	Réalisation	Cible	Réalisation
Nombre de PIC réhabilités par entreprise (avant '03)	16	2	12	7
Nombre de PIC réhabilités avec contribution des exploitants (finalisés entre '03 et '04)		8		3
Superficie labourée (ha)	0	80	-	-
Superficie des réaménagements internes (ha)	-	-	120	8,5

Source: Rapports d'exécution des UT Tillabéri et Diffa

45. **Renouvellement des motopompes.** Environ un tiers des périmètres collectifs ont pu renouveler leur(s) motopompe(s) grâce au programme. Sur le Fleuve, les groupements ont à cette fin été mis en contact avec le Programme Spécial du Président de la République (2001-2003). Sur Diffa quelques pompes collectives ont été remplacées par un crédit et des dons.

46. **Aménagement de nouvelles mares et création de nouveaux micro-périmètres collectifs à Diffa.** Deux mares sur 10 prévues ont été « réaménagées » en 2001 par le rechargement des digues de leurs ouvrages de prise. Aucun des 20 nouveaux micropérimètres prévus n'a été construit.

47. **La vulgarisation agricole** était assurée par des équipes d'encadreurs bien équipés mais parfois peu expérimentés et instables (7 encadreurs sur le Fleuve et quatre encadreurs et un ingénieur agronome pour Diffa entre 1999 et 2001). Le choix stratégique a clairement été de viser l'accroissement de la productivité des cultures sur périmètre, ce qui se reflète dans le choix de techniciens agricoles comme encadreurs (et non d'équipes pluridisciplinaires comme en zone de GT) et dans le choix des thèmes vulgarisés. En effet, la vulgarisation agricole était largement basée sur une quinzaine de thèmes techniques communs²¹ considérés de « large utilité » et diffusés principalement par des démonstrations au champ et un suivi-conseil intensif, et en moindre mesure par des formations et voyages d'études. Le nombre de producteurs ayant été touché directement par l'encadrement a atteint la cible fixée par le programme, mais pas pour tous les thèmes importants, comme la lutte alternative contre les maladies et parasites²². A Diffa, la majorité des thèmes adaptés au poivron et au riz auraient été vulgarisés auprès d'environ 300 exploitants des 16 PIC encadrés. Sur le Fleuve, le

²¹ Des thèmes techniques diffusés, 3/4 concernaient les pratiques culturales et 1/4 la gestion de l'eau et la protection et l'entretien du périmètre irrigué.

²² Ce thème est pourtant considéré très important vu les attaques fréquentes de maladies et parasites et le manque de produits phytosanitaires chimiques accessibles aux producteurs.

nombre de producteurs touchés par la vulgarisation était de 500-600 producteurs et productrices - exploitants des 12 PIC et producteurs individuels confondus – pendant certaines années et sur des thèmes de large utilité. La radio communautaire a été utilisée pour la diffusion de masse: la composante a financé le matériel technique et la réfection des locaux d'une radio communautaire dans la vallée du Fleuve, et a produit des cassettes sur des thèmes techniques qui sont passées à la radio dans les deux zones.

48. **La promotion d'organisations des producteurs** a touché un nombre de groupements de producteurs dépassant la cible (28 sur 16 prévus à Diffa et 59 sur 50 dans la zone du Fleuve). Elle était centrée sur la formalisation et la mise en place d'outils de gestion de base. Pourtant, elle n'a pas développé les capacités nécessaires pour que ces organisations facilitent l'approvisionnement en intrants et la commercialisation des produits dans un contexte de quasi absence de filières autoportantes. Afin d'améliorer la productivité des PIC, le PSN-II a cherché à renforcer la capacité de gestion de leurs Comités de gestion²³. Une épargne considérable a pu être mobilisée par ces groupements coopératifs pour accéder au crédit auprès de la mutuelle N'Gada.

49. **Des recherches agronomiques** ont été menées en partenariat avec l'INRAN et en grande partie avec la participation des paysans, visant à lever des contraintes techniques bien réelles des cultures irriguées²⁴. Faute de moyens consacrés à cette activité, la durée des recherches était cependant très courte et certaines contraintes importantes des cultures n'ont pas été abordées²⁵. Dans la zone du Fleuve, l'équipe INRAN collaborait avec les encadreurs PSN-II et des tests y ont été menés pendant une seule saison. Dans la zone de Diffa, les tests en milieu paysan ont été menés pendant deux saisons mais n'étaient suivis que très faiblement par l'équipe d'encadrement de KARKARA²⁶. La démarche utilisée de test et d'évaluation des résultats avec les producteurs, avait le double avantage de confronter les résultats au point de vue des exploitants, qui parfois utilisent des critères d'appréciation totalement différents des chercheurs, et de renforcer la capacité des producteurs de faire des petits tests culturels par eux-mêmes. Cependant, au-delà des visites commentées, peu d'efforts ont été faits pour diffuser les résultats de recherche.

50. **Système d'information sur les ressources en eau à Diffa (SIRE)**. Le partenariat avec l'Ecole fédérale polytechnique de Lausanne n'a pas vu le jour, ni l'assistance technique prévue. Deux nouvelles stations de jaugeage ont été créées à l'entrée et à la sortie de la Komadougou du territoire nigérien, et 67 jaugeages du débit de la Komadougou ont été effectués à partir de cinq stations. Quelques prises de débit sur forage ont été réalisées par le CFTEA, mais les essais de pompage n'ont pas eu lieu.

Composantes « Gestion des terroirs villageois » et « Gestion des terroirs pastoraux »

51. **Développement de la démarche**. La « Gestion des terroirs villageois » était basée sur une méthodologie déjà utilisée dans d'autres projets dans la région, élaborée dans un manuel des procédures de gestion des terroirs et un guide méthodologique pour le diagnostic et l'établissement des

²³ Dans la zone du Fleuve, une seule formation fût octroyée par l'ONAHA aux comités de gestion de trois groupements coopératifs sur périmètres réhabilités après la RMP, portant sur la gestion de leur PIC. Dans la zone de Diffa, l'ensemble des comités de gestion de groupements coopératifs sur périmètres irrigués a reçu une formation en gestion du périmètre et ont été appuyés à mettre en place un calendrier cultural au niveau du périmètre, à l'établissement d'un compte d'exploitation et à utiliser certains outils de gestion simples, tels que le reçu et le livre de caisse et le livret d'épargne-crédit.

²⁴ Les recherches concernaient notamment: la performance de nouvelles variétés de riz et de poivron, la production de semences d'oignon, de riz, de poivron et de maïs, les techniques culturales du tabac, de la patate douce, du poivron, du blé et du riz et l'utilisation de la matière organique.

²⁵ Notamment la commercialisation des produits, les techniques d'éradication des herbes et arbustes épineux envahissants et les techniques de drainage pour contrarier la remontée des sels, n'ont pas été abordées.

²⁶ Le fait que les deux contrats (INRAN et KARKARA) furent signés par l'UDP, a limité la capacité de la direction de l'UT à coordonner ce travail et de mettre des pressions à temps voulu.



Terroir pastoral près de Ingal: Les éleveurs présentent leur « Grille d'analyse des hypothèses de solution ».
PSN-II, Agadez, République du Niger.
Source: Bernard Bonnet

livres de connaissance et plans d'aménagement et de développement. Au départ on a constaté des tâtonnements liés à la non maîtrise de l'approche par les structures chargées d'élaborer les PADT. Des oppositions conceptuelles se sont également fait jour sans être débattues véritablement entre les cadres qu'ils soient des UT ou des prestataires. L'approche socio-foncière a mobilisé une assistance technique internationale et a été appréciée par les cadres par sa modernité. Elle a cependant été abandonnée à cause de sa lourdeur.

opérationnel produit au terme des missions d'appui. D'une manière générale les problèmes de communication et d'échange méthodologique ont posé un réel problème entre l'opérateur PROMEL et l'UDP, peut-être plus globalement entre approches en zone agricole et en zone pastorale.

52. En zone pastorale, un important investissement a été mobilisé sur le plan de la conception méthodologique pour mettre au point et faire reconnaître une démarche de gestion des terroirs adaptée aux zones pastorales. De nombreuses formations sont venues nourrir l'élaboration de ces éléments de méthodologie. Un certain flottement méthodologique a pourtant été perçu entre le manuel de procédures de gestion des terroirs conçu au démarrage par le partenaire contractuel (PROMEL) et le guide

53. **Information, sensibilisation et sélection des terroirs.** L'information et la sensibilisation des autorités administratives et coutumières, les cadres des services techniques étatiques ainsi que les leaders paysans et les représentants des différentes communautés rurales des zones d'intervention, ont touché les thématiques suivantes: objectifs et démarche du programme, ses domaines d'intervention (production agricole et protection de l'environnement), les rôles et attributions des organisations paysannes locales dans l'approche Gestion des terroirs. Le programme a introduit deux éléments non prévu initialement: les comités paritaires, comprenant autorités administratives et coutumières, services techniques, et représentants du projet, appelés à faciliter le choix des terroirs d'intervention en tenant compte d'une équité et d'un équilibre à l'intérieur des zones et les radios rurales de proximité, afin de promouvoir l'information des groupes cibles.

54. **Diagnostiques participatifs et planification locale.** Dans les terroirs villageois d'Ouallam, Loga, Illéla et Diffa, 60 organisations locales de gestion des terroirs (sur 170 prévues) ont été mises en place avec lesquelles un diagnostic participatif a été conduit et un plan d'aménagement et de développement de terroir (PADT) a été élaboré. En zone pastorale, 10 organisations locales de gestion de terroir pastoral encadrées (sur 40 prévues) ont vu leur PADT finalisé. L'élaboration des PADT a pris d'abord 6-7 mois, puis s'est réduite à un mois. L'informatisation sans perfectionnement du personnel a été plus un frein qu'un outil d'amélioration de l'efficacité. L'efficacité des programmes de formation des bénéficiaires est aussi questionnée.

55. **Mise en œuvre des PADT.** Moins de la moitié des PADT ont été mis en œuvre (partiellement) avec l'appui du programme. Les écarts entre le prévu et la réalité sont importants et trouvent leurs racines dans plusieurs facteurs: difficultés de financement chroniques du PSN-II, lourdeurs administratives et la sous-estimation des contraintes inhérentes à la complexité et de grande mobilité dans les zones pastorales. Bien que l'idée ait été lancée de mettre en place des fonds de développement au niveau des terroirs villageois, celle-ci ne s'est jamais concrétisée malgré les avantages certains qu'aurait pu apporter un transfert plus important des responsabilités de la maîtrise d'œuvre vers les

communautés. Le tableau 4 ci-dessous présente quelques exemples de réalisations physiques par rapport aux prévisions à la conception²⁷:

Tableau 4. Exemples de réalisations des composantes gestion de terroirs

Réalisation	Unité	Zone « villageoise »			Zone pastorale		
		Ouallam, Loga, Illéla et Diffa			Tchintabaraden et Tchirozérine		
		Cible	Réalisé	% cible	Cible	Réalisé	% cible
Aménagements hors exploitation							
Demi-lunes	Ha	1 740	1 418,7	81,5	575	656	114
Cordons pierreux	Km	640	32,92	5,14	400	336,6	84,1
Fixation de dunes	Ha	320	6	1,9	250	50	20
Aménagements sur exploitation							
Tassas	Ha	7 500	2 653,6	35,4	1 300	0	0
Demi-lunes	Ha	2 500	466,1	18,6	950	0	0
Cordons pierreux	Km	1 600	503,5	31,5	500	0	0
Infrastructures communautaires							
Puits villageois	No.	85	22	25,9	10	0	0
Moyens d'exhaure	No.	400	9	2,25	197	0	0
Salles de classe	No.	80	21	26,3	40	4	10
Dispensaires	No.	8	0	0	2	2	100
Cases de santé	No.	Non prévu	3	-	-	-	-

Source: Indicateurs de performance du programme: Etat comparatif objectifs contre réalisations à la date d'achèvement du programme – Août 2004

56. **Des travaux de CES/DRS²⁸** ont été réalisés dans pratiquement l'ensemble des terroirs accompagnés par le programme. Ceux-ci ont largement été possibles grâce aux appuis du PAM sous forme de « vivres pour travail ». Ces travaux ont parfois été appuyés par un système de gestion local assez performant. Les réalisations hors exploitation ont concerné notamment la réhabilitation des aires de pâturage, la fixation des dunes, le reboisement de terres dégradées et les ouvrages anti-érosifs. Les travaux sur exploitation, dont l'essentiel a été effectué dans la zone de Illéla, consistaient dans l'utilisation des tassas²⁹, des demi-lunes et cordons pierreux pour améliorer le captage de l'eau et freiner l'érosion. A Ouallam et Loga, une attention importante (et non prévue) a été donnée à la sensibilisation des exploitants à la protection de la régénération naturelle. Les faibles taux de réalisation des travaux de CES/DRS par rapport aux prévisions s'expliquent surtout par le nombre restreint de terroirs encadrés par rapport au prévu. Les **infrastructures communautaires** prévues à la conception ont globalement connu un faible niveau de réalisation. Des infrastructures non prévues ont été réalisées sur demande des paysans: hangars de réunion, cases de santé, banques céréalières, parcs de vaccination. Dans la plupart des UT des magasins de stockage ont été construits, bien intégrés au dispositif de distribution de vivres. D'autres infrastructures sont beaucoup moins durables et utilisées parce qu'elles n'ont jamais été achevées ou suite à des erreurs techniques (étroitesse de certains parcs à vaccination, bâtiments en semi-dur et toitures en chaume déjà fortement détériorés etc.). En zone pastorale, la grande majorité des infrastructures n'ont pas pu voir le jour. De surcroît, pour les

²⁷ L'absence de suivi de la mise en oeuvre des PADT empêche de comparer prévisions des PADT avec réalisations – comparaison qui aurait plus de sens que la comparaison à laquelle nous sommes contraints ici.

²⁸ Conservation des eaux et des sols / défense et récupération des sols

²⁹ La tassa (appelée zaï au Burkina Faso) est une technique culturelle qui consiste à creuser des trous cratériformes de 20 à 30 cm de diamètre sur 10 à 15 cm de profondeur destinés à collecter les eaux de ruissellement. Après fertilisation organique par le compost ou la poudrette, le sorgho ou le mil sont semés au centre des tassas. En réalité l'introduction des tassas n'était pas une nouveauté, s'agissant d'une pratique ancienne, remise à l'ordre du jour et développée par le PSN-I. Le PSN-II a voulu procéder à sa vulgarisation.

quelques constructions effectuées (4 écoles primaires et deux dispensaires), le PSN n'a pas pu proposer de gestion adaptée à la mobilité pastorale³⁰.

57. **Les formations**, avec moins de 4% de réalisation par rapport aux prévisions³¹, auraient tout de même touchées plus de 21 000 personnes. Les sujets principaux étaient la CES/DRS (formation « sur les champs ») et l'alphabétisation des Organisations Locales de Gestion des Terroirs, mais à ceux-ci s'ajoutaient une douzaine de modules aussi divers que la production de plants forestiers, la protection phytosanitaire et la santé animale. L'un des points forts du programme était d'avoir pu moduler le programme de formation en fonction des disponibilités et des desideratas des bénéficiaires.

58. **Promotion des organisations locales, groupements de femmes, de jeunes et d'artisans, groupements mutualistes pastoraux.** Il s'agissait d'installer dans chaque terroir une organisation locale mobilisant la communauté autour des objectifs du programme. Les actions dans ce domaine se sont limitées à quelques formations pour les comités de gestion. La durée relativement courte des interventions des prestataires contractuels n'a pas permis un suivi dans la durée des groupements et comités appuyés par le projet. Après la RMP, la réduction importante du personnel, la mise fin à la majorité des contrats opérateurs et le peu de temps disponible pour réaliser l'ambitieuse cible quantitative des réalisations physiques ont repoussé le renforcement des capacités au dernier rang des priorités (à l'exception des campagnes d'alphabétisation).

59. **La promotion de l'emploi rural des jeunes** ne semble pas avoir fait l'objet d'une quelconque activité spécifique. Un programme de formation à l'endroit des jeunes était initié, mais la qualité de sa mise en œuvre apparaît limitée. **La promotion des activités agricoles et d'élevage** a concerné particulièrement l'installation de périmètres de contre-saison et le développement de l'embouche. L'embouche connaît un succès indéniable, mais les périmètres maraîchers sont pour la plupart abandonnés.

60. **En matière de santé animale**, trois couloirs de vaccination ont été construits à Loga, où cela n'était pas prévu. Cependant, un appui important a été fait en zone pastorale, en direction des structures locales avec des séances de sensibilisation. Entre 2000 et 2002, près de 150 000 animaux (bovins, ovins, chameaux etc.) ont été vaccinés grâce à la mobilisation des services élevage de Tchintabaraden et Tchirozerine. En l'absence d'actions de renforcement des capacités des services vétérinaires, le programme n'a pas pu assurer de continuité dans cette activité.

Composante SFR

61. **Approches de la composante.** Il s'agissait d'une composante transversale couvrant toutes les zones d'intervention. Elle était mise en œuvre moyennant trois mécanismes résumés ci-dessous.

³⁰ A noter que grâce aux efforts des équipes des UT un fonds de stock de riz a pu être trouvé avec le PAM pour doter les banques de céréales qui ont démarré en fin de projet et qui ont dû se passer de suivi.

³¹ Il s'agit des prévisions avant démarrage, donc avant la planification participative avec les communautés villageoises et pastorales. Ces prévisions surestimaient clairement la demande que feraient les communautés en matière de formation.

Tableau 5. Les trois mécanismes d'octroi de crédit du PSN-II

	Mécanisme 1	Mécanisme 2	Mécanisme III
Zones	Tillabéri, Ouallam, Loga, Illéla	Diffa	Tchintabaraden et Tchirozérine
Opérateurs	SICR-KOKARI SONIBANK	N'GADA/KARKARA/DED	APOR
Objectif	Octroyer des crédits aux populations et organisations encadrées par le programme afin de financer des opérations concourant aux objectifs du PSN-II.		Création de caisses locales d'épargne et de crédit autogérées par des communautés ayant fait preuve de stabilité et capacité d'organisation et de gestion.
Moyens	(1) assainissement crédits Phase I (vallée du Fleuve) (2) appui associations villageoises dans l'obtention de crédits (3) financement par ressources propres SONIBANK, avec fonds de garantie	(1) assainissement du crédit Phase I (Komadougou) (2) appui à la mutuelle N'Gada dans l'offre de crédits ruraux (3) financement par ligne de refinancement PSNII	(1) promotion/création de caisses locales d'épargne et de crédit (CLEC) (2) mise en place de fonds de soutien auprès des caisses performantes

62. **Recouvrement des crédits PSN-I.** Dans la zone du Fleuve et de gestion de terroirs villageois, la récupération des crédits octroyés pendant la première phase a été engagée d'abord par l'équipe de l'UT puis poursuivie par l'ONG SICR-KOKARI, parfois au travers de méthodes assez brutales et traumatisantes (confiscations d'équipements, intervention de la gendarmerie). Le fait d'avoir lié l'octroi du crédit PSN-II au remboursement de crédits PSN-I parfois très anciens, a pénalisé par la suite l'accès de certains groupements aux nouveaux crédits. Dans la zone de Diffa, une approche plus douce a été utilisée par la mutuelle N'Gada, moyennant une campagne de sensibilisation par des visites et messages radiophoniques.

63. **Appui aux organisations locales.** En zone irriguée et « villageoise », un appui par la sensibilisation, la formation et le conseil a été donné à des groupements existants et nouvellement créés, afin de leur permettre de formuler des demandes de crédit et de renforcer leur capacité de gestion. En zone pastorale, 12 CLEC (sur 40 prévues) totalisant plus de 1400 membres³² ont été créées après en processus transparent et participatif de sélection parmi les demandes remontées de la base, au travers des comités paritaires mis sur pieds par le programme. La question de la viabilité des structures de financement commandait d'accorder plus de poids aux critères tels que la cohésion sociale, le potentiel économique, le positionnement par rapport aux grands axes routiers, la présence d'infrastructures (marchés) et moins à la recherche de synergies avec la composante Gestion des terroirs pastoraux. Ainsi, seules trois CLEC sur 12 sont implantées au niveau des terroirs pastoraux. Bien que munies d'une structure de gestion et d'un règlement interne elles n'ont pu obtenir d'agrément formel. Leur comité de gestion a été alphabétisé et formé en gestion, mais leur suivi a été trop irrégulier et insuffisant.

64. **Octroi de nouveaux crédits.** Le tableau ci-dessous résume la situation par mécanisme.

Tableau 6. Crédits octroyés par les trois mécanismes du PSN-II

Zone	Nb dossiers	Crédits accordés (10 ⁶ FCFA)	Nb bénéficiaires	% femmes	% remboursement	% pénétration groupe cible
I. Fleuve Niger	43	49,8	766	75	87,06	12,8
I. Ouallam	32	61,5	1 357	47	93,23	7,2
I. Loga	46	82,5	2 128	48,6	58,7	12,5
I. Illéla	48	58,7	1 011	-	89,24	5,9
II. Diffa	199	83,07	792	13,5	100	4
III. Zone pastorale	-	-	1 416	50		

Source: PSN-II – Analyse des indicateurs d'objectifs du programme au 30 juin 2004

³² D'après un recensement par le programme en 2001.

65. La formation des agents de crédit et la clarté des protocoles d'accord entre partenaires ont été des éléments favorisant l'octroi de crédits. Pourtant, des retards et manques dans la mise à disposition des moyens de fonctionnement pour les opérateurs, la grande dispersion des bénéficiaires, une très faible coordination des activités au niveau du programme, un climat de partenariat souvent tendu et l'arrêt de l'intervention des trois opérateurs de crédits fin 2002, ont considérablement limité le volume des crédits octroyés et la pénétration des populations ciblées. Le **mécanisme I** a permis d'octroyer un volume de crédit de près de 253 millions FCFA dont 85% à court terme (avec 4907 bénéficiaires) et le reste à moyen terme (avec 355 bénéficiaires). Le volume des crédits octroyés est resté faible par rapport aux attentes à cause de deux raisons supplémentaires à celles citées plus haut: les retards et insuffisances dans la mise à disposition du fonds de garanti et le comportement frileux de la SONIBANK qui a géré le fonds de garanti pratiquement comme une ligne de crédit. Dans le cadre du **mécanisme II**, 83 millions FCFA ont été prêtés dont près de 92% à court terme (711 bénéficiaires) et le reste à moyen terme (81 bénéficiaires). Ici, la lenteur de traitement des dossiers par différents niveaux de décision a été un facteur limitant le volume des crédits octroyés. En zone pastorale, le **mécanisme III** à travers les CLEC a principalement permis l'octroi de petits crédits (5 000 à 40 000 FCFA) à très courte échéance (un à deux mois). Faute d'un suivi sérieux, le volume total de crédits accordés par les CLEC n'est pas connu³³, mais serait resté très faible par rapport aux besoins, notamment à cause de la mise à disposition tardive et aux insuffisances des fonds de soutien auprès des CLEC.

C. Atteinte des objectifs du projet

66. Ce chapitre veut apprécier les résultats atteints (effets directs) du programme grâce aux activités réalisées qui sont décrites dans le chapitre précédent. Ces résultats sont présentés sans découpage selon les objectifs opérationnels des composantes, pour faciliter l'appréhension de la chaîne logique réalisations – résultats – impacts et éviter les répétitions avec le chapitre III (Impacts du projet).

67. **Gestion du programme.** Les importantes difficultés de gestion du programme ont eu comme très graves conséquences, l'accumulation d'un retard insurmontable dans la mise en place des investissements, une perte de confiance des partenaires/bénéficiaires et une démobilisation du personnel du programme. De nombreuses faiblesses ont entravé le fonctionnement du système de suivi-évaluation et l'ont rendu peu efficace pour permettre de prendre des décisions à temps opportun et fournir des données fiables pour l'évaluation de l'efficacité et des impacts du programme.

68. **Développement méthodologique.** Les attentes par rapport à l'adaptation d'une approche Gestion de terroirs aux zones pastorales étaient élevées mais n'ont que partiellement été satisfaites. Une ébauche de stratégie de développement pastoral a été discutée avec les acteurs au niveau régional, mais en elle-même la démarche promue soulève encore beaucoup de questions: lourdeur des travaux de bureau, manque d'estimation de la faisabilité des actions prévues, soumission des PADT à une lente chaîne de décision échappant au niveau local, faible responsabilisation des dirigeants accompagnés par le programme dans la prise en charge de la gestion et du suivi-évaluation des actions prévues dans le PADT. Au terme du projet, l'approche développée en zone pastorale n'a pas fait l'objet de capitalisation formelle et est très peu connue en dehors des anciens partenaires du programme. Le programme a pu pallier l'absence de cadre formel de sensibilisation, d'information et de sélection des terroirs en installant des comités paritaires. Les radios rurales de proximité ont été un puissant moyen de diffusion de l'information et ont suppléé l'absence de stratégie de communication.

³³ Les chiffres disponibles indiquent qu'au 31/12/1999 le volume d'épargne par les membres des huit caisses remontait à environ 13 million Fcfa, et que les intérêts générés par les crédits accordés sur ressources propres au sein des caisses revenaient à 4,8 millions Fcfa.

69. **Recherches et études.** Les recherches agronomiques en zones irriguées ont donné quelques résultats significatifs: production par les paysans de semences d'oignon « violet de Galmi », introduction de variétés de riz et poivron performantes, test de quelques innovations culturelles pour le tabac et détermination de la date optimale de semis et de repiquage du poivron. Pourtant, de nombreux tests peu efficaces n'ont pas donné de résultats concluants dû à plusieurs causes: le manque de répétitions valables, le mauvais choix des parcelles et, souvent, le non-respect des itinéraires techniques par les producteurs. De plus, la capitalisation des résultats de recherche a été très faible. En ce qui concerne les recherches visant à développer un Système d'information sur les ressources en eau, ou les filières agricoles, ou sur questions foncières, la contribution du programme a été insignifiante.

70. **Planification locale.** En zones irriguées, les diagnostics participatifs ont permis d'établir des plans d'action pour l'encadrement des PIC. Cependant, malgré la diversité des situations relevées, le programme des thèmes à vulgariser et des méthodes à utiliser était uniforme. De plus, les problématiques importantes de l'accès à la terre et aux marchés n'ont jamais été intégrées dans le programme d'encadrement des PIC. Les études de réhabilitation des PIC ont servi à préparer les dossiers d'appel d'offre et guidé les travaux de réhabilitation, mais n'ont pas permis au programme ni aux exploitants de faire des choix basés sur la rentabilité économique des investissements. En zones de gestion de terroirs, les démarches de diagnostic et planification concertée ont apporté d'importantes connaissances sur ces zones. Le programme a cependant élaboré les PADT à côté d'une vision dynamique qui amènerait les paysans à continuer les activités de développement prévues même après la fin du programme. Il n'y a pas eu de réelle appropriation des PADT par les comités de terroirs qui devraient le porter. La plupart des PADT ne font actuellement l'objet d'aucune référence ni d'une quelconque mise à jour ou suivi-évaluation.

71. **Renforcement des capacités individuelles.** Les capacités du personnel du programme et de plusieurs partenaires contractuels ont été améliorées sur le plan méthodologique, technique et de la gestion, grâce aux formations et, surtout, grâce à l'expérience acquise. Ceci se reflète dans les postes importants occupés aujourd'hui par nombreux anciens cadres du PSN-II, au sein des services publics ou dans de grands projets de développement en cours actuellement. En zones irriguées, le taux d'adoption des techniques vulgarisées par les exploitants encadrés aurait augmenté significativement pour la majorité des techniques à travers les années d'encadrement, atteignant 80% pour plus de la moitié des techniques vulgarisées. En revanche l'adoption des techniques vulgarisées, par les producteurs non-encadrés des zones d'intervention n'a pas été suivie. Dans la zone du Fleuve, certaines techniques vulgarisées semblent toujours appliquées par plus de 50% des exploitants des PIC et la majorité des exploitants individuels: conduite des pépinières, confection des planches, préparation du sol, fertilisation organique, alors que d'autres le sont beaucoup moins à cause de leur coût, difficultés d'accès aux intrants et la manque de débouchés et/ou techniques de transformation ou stockage. Dans la zone de Diffa, les techniques d'intensification du poivron et du riz semblent généralement bien adoptées quand elles ne demandent pas trop de travail supplémentaire. La relance du blé y a pourtant été un échec, la culture faisant concurrence aux céréales dunaires pour la main d'œuvre et ayant une faible rentabilité économique comparée au poivron. Notons aussi qu'indirectement, les tests INRAN ont servi de démonstrations favorisant la diffusion de certaines techniques: la date de semis et de repiquage et la sélection « massale » des semences de poivron en sont un bon exemple à Diffa. En zones de gestion de terroirs, les formations ont été estimées globalement peu efficaces³⁴ pour diverses raisons: l'indisponibilité des femmes, manque de recherche de complémentarités alphabétisation – activités génératrices de revenus, l'âge élevé de certains apprenants, lacunes organisationnelles des centres d'alphabétisation, retards dans la mise en place des instructeurs et des équipements, démarrage tardif des cours avec comme conséquence le non achèvement du programme au démarrage des activités agricoles, paiement irrégulier et parfois partiel des instructeurs, manque de suivi des apprenants après formation, manque d'activités de post-alphabétisation (bibliothèque, presse villageoise). Le résultat atteint n'est que très partiel en formation des jeunes: certains jeunes formés dans les activités para-vétérinaires exercent encore aujourd'hui des prestations de services ruraux.

³⁴ Une évaluation de la formation en alphabétisation réalisée en 2002 au niveau de trois zones a montré que le taux global de réussite des hommes se situe à 51,24% et celui des femmes à seulement 22,43%.

72. **Renforcement des capacités collectives.** En zones irriguées, grâce au suivi-conseil rapproché, des résultats intéressants ont été atteints en matière d'action et de gestion collective, sans pour autant jeter de véritables bases permettant de les poursuivre après le projet. Par exemple, au moins trois coopératives à Diffa ont utilisé le crédit obtenu grâce au programme pour des achats groupés d'intrants. Ces coopératives n'ont pourtant pas acquis l'expérience nécessaire pour poursuivre ce type d'activité. Pendant la période d'encadrement rapproché du projet, la gestion des périmètres par les comités de gestion a connu une amélioration, notamment en termes de mobilisation des membres pour l'entretien et la réparation



Terroir villageois près de Loga: la technique culturelle des tassas continue à se propager auprès des cultivateurs. PSN-II, République du Niger.

Source: Michael Carbon

des ouvrages et l'utilisation des motopompes. Cependant, les outils de gestion proposés n'ont pratiquement pas été adoptés par ces comités faute de membres instruits. Au demeurant l'appui aux groupements et coopératives n'a pas permis d'entrer dans le vif du sujet du développement des filières en amont et aval de la production. Ces éléments expliquent pourquoi la majeure partie des groupements accompagnés n'est plus active au moment de cette évaluation terminale. En zones de Gestion de terroirs, l'insuffisance des efforts d'accompagnement dans la durée, couplée à la complexité sociologique intra et inter villageoise, les distances entre villages d'un même terroir, et l'analphabétisme de la majorité des membres des organisations promues, ont fortement limité la capacité du programme à pourvoir ces organisations des capacités nécessaires à « jouer un rôle de leadership dans la mise en œuvre des actions de développement ». Les membres des comités et groupements ont cependant été renforcés individuellement par le biais des formations. La promotion des organisations de crédit, notamment les CLEC étaient susceptibles de bien répondre aux objectifs de promotion d'organisations locales de crédit. Ces actions ont été engagées avec un opérateur reconnu sur ces questions, mais la montée en puissance de cet accompagnement a été bloquée par le fait que le PSN-II était incapable d'apporter la contribution financière qu'il avait promis une fois que les caisses ont mobilisé leur épargne préalable. Ainsi, depuis la fin du programme, la grande majorité des CLEC ont fermé à la suite de difficultés de gestion (détournements perpétrés par des membres des comités de gestion, refus de remboursement des crédits par les emprunteurs,...) et par déception vis-à-vis du programme (non obtention ou faible montant du fonds de soutien). Deux caisses seulement sont encore en activité³⁵, mais le nombre d'adhérents y a baissé de plus de 30% par rapport à 2001.

73. **Développement de la base de ressources communautaires.** En zones irriguées, grâce à la réhabilitation des ouvrages, l'efficacité de l'utilisation de l'eau a été améliorée. Le labour, bien que superficiel, d'environ 80 ha de terres lourdes et/ou envahies de mauvaises herbes et l'extension d'un périmètre par un nouveau canal primaire en terre, ont augmenté les surfaces exploitables des PIC dans la zone de Diffa. Les motopompes à moyen débit du Programme Spécial du Président sur le Fleuve, ainsi qu'une seule motopompe collective encore fonctionnelle à Diffa, permettraient, à dire de producteurs, de réduire les coûts de pompage dans sept PIC au total. Les autres PIC encore exploités le sont par motopompes individuelles. En zones de gestion de terroirs, les actions de CES/DRS ont effectivement contribué à la récupération d'assez importantes surfaces de terres à vocation agricole, et sylvo-pastorale. La restauration des terres incultes a été relancée sur la base de pratiques simples et reproductibles, par exemple les aménagements de parcelles individuelles avec les techniques de tassas déjà approuvés par le PSN-I ont été redynamisés. En zone pastorale, le PSN-II a pu montrer que des

³⁵ Il s'agit des CLEC de Tabelot et de Toukblana, toutes les deux dans l'arrondissement de Tchirozérine.

travaux de CES soutenus par des « vivres pour travail » pouvaient permettre de régénérer significativement le pâturage. On y constate une régénération spectaculaire du couvert herbacé, bien que les surfaces aménagées y demeurent marginales au vu de l'étendue des terroirs. Les plantations s'y sont montrées beaucoup moins efficaces. Au niveau des infrastructures communautaires, les résultats sont beaucoup moins significatifs. Les processus de gestion sociale des ressources et infrastructures communes ont été touchés que très faiblement par le projet. On s'est limité à la construction d'ouvrages, sans porter attention aux règles de gestion avec les comités de développement de terroirs. Aujourd'hui la plupart de ceux-ci insistent sur le manque de reconnaissance formelle des fonctions auxquelles ils prétendent en matière de gestion des ressources naturelles et des infrastructures communautaires. Le PSN-II n'a pas non-plus entamé de mise en perspective de ces comités avec les commissions foncières qui constituent pourtant un relais local essentiel de ces organisations de base.

74. **Utilisation et recouvrement des crédits.** Le taux de recouvrement des crédits PSN-I est passé d'environ 60% à un peu plus de 80%. Au vu de l'ancienneté des crédits datant parfois de neuf ans, le recouvrement des crédits PSN-I peut donc être jugé efficace. Les méthodes pratiquées en zone du Fleuve ont pourtant effrayé bon nombre de personnes à faire appel à de nouveaux crédits auprès du programme. En ce qui est des crédits PSN-II, en zone du Fleuve et de gestion des terroirs (mécanisme I), près de 60% des crédits ont été consacrés à l'embouche bovine et ovine, activités réputées peu rentables quand elles sont menées à court terme et à petite échelle. Les crédits d'équipement et d'achat d'intrants n'y représentent que 21% des financements. Le taux de remboursement des crédits y a été relativement modeste (92% pour les crédits à court terme et 88% pour les crédits à moyen terme) à cause du ralentissement des missions sur le terrain par les agents de crédit vers la fin du contrat avec le partenaire et les retards des missions par les unités de terrain après la fin de contrat. Le taux de remboursement a pourtant été meilleur dans la zone d'Illéla grâce à un travail plus régulier de suivi sur le terrain des activités des groupements. Dans la zone de Diffa (mécanisme II), la plupart des crédits ont été accordés aux exploitants des PIC pour l'achat d'intrants (83% du montant total) en vue de financer les campagnes de production de poivron et pour l'acquisition d'équipements (environ 15% du montant total). Les montants alloués au financement des activités génératrices de revenus des femmes représentent moins de 3% du montant total des crédits octroyés. La mutuelle N'Gada aurait recouvré entièrement les crédits octroyés, grâce à la rigueur et la régularité de son système de suivi, mais aussi son caractère durable (contrairement aux services temporaires du programme pour le mécanisme I).

75. **Encouragement du partenariat entre organisations communautaires et secteur privé.** Ce partenariat a été encouragé au travers de la mise en œuvre confiée à différents prestataires privés ONG, groupements d'intérêt économique, bureaux d'études nationaux, mutuelles de crédit. Dans la majorité des UT, ces opérateurs ont été au centre de l'animation et du conseil aux organisations communautaires. Dans la zone pastorale par exemple les équipes pluridisciplinaires mobilisées par PROMEL ont su trouver des jeunes sociologues, géographes, agronomes pleinement imprégnés du contexte socio-économique et à même de développer les contacts et la confiance nécessaire avec les communautés que l'approche voulait rassembler au sortir d'une période traumatisante de troubles et d'insécurité. En zone agricole, GADR-RA a également mobilisé des animateurs et animatrices reconnus et appréciés par les populations appuyées. Globalement, le programme manquait pourtant d'une stratégie d'appui aux institutions de micro-finance, afin de développer leur capacité à poursuivre leurs services auprès des populations spécifiquement ciblées par le projet de manière pérenne. Le licenciement des équipes des opérateurs, deux ans avant la fin du programme, s'est opéré brutalement sans proposer de suite même légère à ce partenariat. Heureusement, leur ancrage régional a permis aux opérateurs de poursuivre leur trajectoire d'accompagnement des communautés par le canal d'autres projets, valorisant ainsi les compétences acquises grâce aux formations et expériences du PSN-II.

D. Appréciation: pertinence, efficacité et efficience

Pertinence du programme

76. D'une manière générale la conception du programme était pertinente pour répondre aux attentes importantes des communautés dans les trois grandes zones du pays, en matière de lutte contre la pauvreté, de développement économique et d'implication dans les processus de décision et de financement. La conception était pertinente au vu des expériences en cours dans le pays et des

concepts ambiants en matière de gestion des terroirs en zone agricole, de micro finance et de développement de la petite irrigation, et devait générer des leçons importantes sur les approches les plus adaptées aux différents contextes nigériens. En zone d'agriculture pluviale, la conception s'appuyait à juste titre sur les acquis de la première phase et voulait étendre les expériences de conservation des eaux et des sols plébiscitées par de nombreux paysans. Dans la zone pastorale l'approche prudente proposée était pertinente, mettant l'accent sur les concertations indispensables au sortir d'une période de turbulences socio-politiques. Les principales contraintes à la conception ont en revanche été liées au choix du dispositif, du montage et aux procédures de gestion d'un tel programme. Le fait d'embrasser des zones d'interventions réparties dans l'essentiel des régions du pays était certes un signe politique fort à donner par le Gouvernement au sortir de la période agitée de la rébellion, mais contenait l'important risque que le dispositif devienne ingérable. Une telle option aurait notamment impliqué des procédures et des modes de fonctionnement responsabilisant beaucoup plus les opérateurs de ces zones, qu'ils soient des unités de terrain du projet ou des opérateurs prestataires.

77. Enfin la question du ciblage des actions en faveur des plus pauvres aurait pu être beaucoup plus affinée dès la conception et ne pas se limiter à un seul choix géographique de zones de pauvreté. Cela aurait indéniablement amené à s'engager sur des démarches moins globales, plus axées sur la compréhension des facteurs de vulnérabilité à l'œuvre en zone agricole, en zone pastorale, dans l'accès aux terres irriguées. Les démarches auraient alors pu s'orienter vers le développement de stratégies spécifiques de sécurisation et de recapitalisation des démunis au sortir des périodes critiques.

78. Au vu de ces différents éléments on peut conclure que les grandes orientations et principes étaient pertinents dans la conception du Programme. En revanche ces propositions manquaient souvent de réalisme et d'opérationnalité au regard du contexte et des capacités d'un tel dispositif. On considère donc que le PSN-II n'était que modérément pertinent (score³⁶ de 4).

Efficacité du programme

79. C'est sans doute au regard des actions de soutien à **la petite irrigation** que l'efficacité du programme a été la plus perceptible et qu'elle a touché le plus grand nombre des bénéficiaires prévus en particulier dans le domaine de la vulgarisation. Un grand nombre de groupements de producteurs, au delà des prévisions ont bénéficié d'appui pour obtenir leur reconnaissance officielle et renforcer leurs outils de gestion. En revanche le PSN-II n'a pas abordé les problématiques de fonds que sont la sécurisation foncière des irrigants et la maîtrise des filières de commercialisation par les organisations de producteurs. L'absence d'intégration des différents types d'actions d'appui aux périmètres irrigués collectifs a eu un effet négatif sur l'efficacité de la composante. Chaque type d'action devait couvrir le plus de PIC possibles sans qu'il y ait intégration des activités au sein de chaque PIC, ni de concertation entre les différents intervenants. Dans le cadre de cette phase expérimentale **dans les zones pastorales**, le programme a pu élaborer et faire valider localement une démarche spécifique de gestion des terroirs. Mais la mise en œuvre opérationnelle de cette démarche s'est révélée beaucoup plus lourde et complexe que ne le prévoyait la conception. De fait le nombre de plans d'aménagement et de développement des terroirs est resté très en deçà des prévisions (44% en zone agricole et 25% en zone pastorale). Malheureusement **les organisations créées pour la gestion des terroirs** n'ont pas été accompagnées avec suffisamment de rigueur et de continuité pour qu'elles acquièrent véritablement les capacités de gestion locale des ressources naturelles et de planification concertée du développement. La question essentielle qui sous-tendait le développement durable des zones agricoles et pastorales, à savoir la définition, l'ajustement et le suivi de l'application de règles de gestion viable des ressources naturelles, n'a pas été approfondie, laissant totalement incertaine la valorisation des ressources communes régénérées. Les infrastructures communautaires relevant des planifications dans les terroirs villageois et pastoraux ont été réalisées la plupart du temps dans une démarche classique sans intégrer le fait que les comités de développement étaient maîtres d'ouvrage de ces équipements.

³⁶ Les scores sont attribués sur une échelle de 1 à 6 (1=très satisfaisant; 5=satisfaisant; 4=modérément satisfaisant; 3=modérément insatisfaisant; 2=insatisfaisant; 1=très insatisfaisant).

Aucune réflexion spécifique n'a été développée pour mettre au point avec les responsables locaux des modalités de gestion locale et d'entretien de ces infrastructures.

80. **L'appui aux systèmes financiers ruraux** devait aider à soutenir les initiatives de développement local planifiées dans les plans d'aménagement et de gestion des terroirs et aider les irrigants à développer leur production. D'une manière générale l'efficacité de cette composante transversale est estimée limitée. En premier lieu le nombre de bénéficiaires des crédits est resté limité au regard des populations des zones d'intervention. Faute d'un ciblage spécifique, les femmes et les jeunes sont restés à l'écart des systèmes de financement. Du fait de l'absence de capacités internes de coordination des différentes composantes au niveau de l'UDP et des UT, les CLEC ont souvent concerné d'autres localités que celles accompagnées dans l'élaboration des plans d'aménagement et de développement des terroirs, grevant ainsi considérablement l'efficacité de ces appuis.

81. Le PSN-II n'a donc atteint qu'une faible partie de ses objectifs. Nous estimons par conséquent que le programme était inefficace (score de 2).

Efficiences du programme

82. **Efficiences globales du programme.** D'une manière générale il est difficile d'apprécier l'efficacité des réalisations et résultats du PSN-II, car le programme ne disposait pas d'une comptabilité analytique et la mission n'a pas pu accéder aux dossiers financiers et comptables du programme. Plusieurs éléments objectifs se combinent pourtant pour affirmer que la performance du PSN-II était faible comparée à son coût et à sa durée, nous faisant conclure à une inefficacité globale (score de 2). Le dispositif d'une extrême dispersion géographique fonctionnant sur un mode de décision centralisé avec un maximum de personnel dès son démarrage, a occasionné des coûts de fonctionnement très importants atteignant fin 2002 déjà plus de 180% du budget prévu (et 230% à la clôture des prêts en 2005). Face à ces coûts, les investissements réalisés sont restés confinés à 51% des budgets prévus pour les aménagements et la protection de l'environnement, et autour de 66% pour les infrastructures communautaires. Finalement, les longues périodes de ruptures de financement ont inévitablement rendu le projet coûteux. Même s'il fonctionnait de manière réduite, la productivité était nulle dans ces périodes où rien ne pouvait être entrepris sur le terrain.

83. Après la revue à mi-parcours (fin 2002) le programme a été soumis à une sorte « d'ajustement structurel » ayant notamment comme objectif de sauver le ratio investissements / fonctionnement désastreux. Les mesures prises à cet effet, comme la réduction drastique des effectifs et du nombre d'UT, ont permis d'augmenter l'efficacité globale du programme pour sa dernière année et demi, ce qui s'est fait pourtant au détriment du renforcement des capacités (formations) et de la composante « Appui aux services financiers ruraux ». La figure 1 (page 9) montre bien comment moins d'un cinquième des frais de fonctionnement ont été déboursés après la restructuration alors que presque la moitié des infrastructures communautaires ont été financées dans cette période.

84. Cette appréciation globale d'une faible efficacité peut aussi être illustrée au niveau des composantes. En matière de réhabilitation des périmètres, il a été mentionné comment une première génération de PIC avait été réhabilitée par des entreprises, alors qu'après la RMP, la réhabilitation s'est faite principalement par les exploitants eux-mêmes avec l'appui de l'ONAHA. Ramené au taux d'exploitation actuel, le coût de réhabilitation par les entreprises à l'unité de surface était presque aussi élevé que le coût d'aménagement initial (environ 1 160 000 FCFA l'hectare). Les réhabilitations avec une forte participation physique des exploitants auraient coûté 3,5 fois moins cher à l'hectare et 1,7 fois moins cher par exploitant. Le coût de l'encadrement des PIC par campagne, ramené à l'exploitant, variant entre 15 000 et 45 000 FCFA en fonction des méthodes utilisées et du nombre d'exploitants sur le PIC, nous paraît très élevé, principalement à cause de la haute fréquence des visites.

85. Dans les zones pastorales, les coûts importants (déplacements, salaires et primes de terrain des grandes équipes, lenteurs sur toute la ligne, l'assistance technique et les formations, interruptions d'activités longues et répétées), ramenés à 10 PADT élaborés et à un très faible nombre de réalisations physiques, aboutissent à une efficacité remarquablement faible du programme.

86. En matière d'appui aux système financiers ruraux, la faible opérationnalité dans la mise à disposition des moyens pour les opérateurs et l'achèvement anticipé de l'accompagnement des organisations de micro finance, conduisent à un faible ratio nombre de bénéficiaires/coûts de fonctionnement pour les trois mécanismes. Ni le MDA ni les prestataires n'ont pu présenter les chiffres permettant de calculer les ratios indicateurs de l'efficacité usuels dans le secteur de la micro finance.

E. Performance des partenaires

87. **FIDA.** Le FIDA est intervenu dans le PSN-II en tant que co-financier principal. Le Fonds a été fortement impliqué dans la conception du programme, a coordonné la revue à mi-parcours et commandité un rapport d'achèvement. La conception du programme fait preuve, certes, de la volonté du FIDA de répondre aux besoins politiques du Gouvernement de l'époque qui souhaitait atteler le programme devant sa politique de réconciliation nationale. Cependant, le FIDA n'a pas réussi à conseiller le Gouvernement afin de fixer des ambitions plus réalistes. D'autres faiblesses de la conception ont été soulevées dans le chapitre II.A. En ce qui est de l'appui-suivi et de la supervision du projet, l'évaluation estime que la contribution du FIDA a été limitée considérant la complexité du programme et les défis particuliers du pays. L'important roulement des Gestionnaires de pays du FIDA et l'absence d'une représentation permanente du FIDA dans le pays n'ont pas aidé dans ce sens. La revue à mi-parcours est intervenue trop tardivement (après quatre ans de mise en œuvre du programme et moins d'une année avant sa fin) mais elle est détaillée dans sa présentation du bilan des réalisations et son analyse des résultats et impacts. En revanche celle-ci n'a pas accordé suffisamment d'attention aux processus d'organisation sociaux suscités dans les zones pastorales par l'approche gestion des terroirs. Elle propose un plan d'action trop ambitieux, pour la réalisation des travaux physiques prioritaires avant la fin du programme (à ce moment-là prévu fin avril 2003). Très pertinentes ont été les propositions de réaliser les travaux de réhabilitation avec un maximum de participation des exploitants, d'augmenter le nombre de formations techniques et de gestion pour les exploitants, de diffuser les résultats de recherche appliquée et de renforcer les liens avec les services de l'agriculture afin de pérenniser la vulgarisation agricole. En revanche le repli des UT de Tchintabaraden et Tchirozérine vers l'UT centre de Illéla a suscité des frustrations au regard des engagements pris au démarrage du programme dans ces zones difficiles. On notera aussi que le rapport d'achèvement FIDA apporte peu de nouveaux éléments d'analyse ou de leçons tirées par rapport au rapport d'achèvement du Gouvernement. Pourtant, le FIDA a pu tirer des leçons stratégiques du PSN-II, notamment en ce qui est de la concentration géographique et thématique des interventions, des acquis en matière de gestion des ressources naturelles, du renforcement des partenariats et de l'amélioration du ciblage. Ces leçons sont reflétées dans la nouvelle stratégie de pays (COSOP) approuvée en avril 2006 et le nouveau projet IRDAR approuvé en décembre 2006. En somme, la performance du FIDA est jugée modérément insatisfaisante (score de 3).

88. **Le Gouvernement du Niger.** Les prêts FIDA étaient placés sous la gestion du Ministère du plan et de l'investissement. La tutelle du programme était confiée sous le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage (devenu Ministère du Développement Agricole plus tard). Le Ministère a été impliqué à la conception du programme et la négociation des prêts, puis dans tout le processus de mise en place des équipes. Le programme a évolué dans un contexte socio-économique et politique difficile dont il faut tenir compte, et a sans aucun doute subi les conséquences d'une forte politisation³⁷. Les deux missions de suivi réalisées par la DEP ont été rigoureuses et efficaces. Elles n'ont cependant pas été assez fréquentes car elles auraient pu aider à clarifier plus tôt les relations avec les services techniques et les partenaires et atténuer les tensions parfois vives à l'intérieur de l'équipe du programme. Les défauts de remboursements d'autres prêts au FIDA ont été à l'origine d'interruptions de financements pour le PSN-II qui se sont avérées désastreuses pour les partenariats du programme avec prestataires et

³⁷ Comme exemples d'une forte politisation du programme on peut citer: la volonté irréaliste d'embrasser l'ensemble des régions et peuples du pays, la nomination politique des responsables, la présélection et aussi l'adjudication de contrats de prestataires par intervention ministérielle et l'utilisation des ressources du programme à des fins de propagande politique. A partir du mi-chemin, quand les résultats s'annonçaient beaucoup moins spectaculaires, le soutien politique au programme a pratiquement disparu.

bénéficiaires. En 2002, l'emprunteur a répondu aux attentes du programme et des bailleurs procédant aux réajustements recommandés par la revue à mi-parcours et notamment la réduction des effectifs de l'UDP. Cependant, les modifications apportées au dispositif dans ce sens ont joué largement en défaveur des zones pastorales. Par ailleurs les acquis méthodologiques importants du programme n'ont pas été capitalisés et socialisés alors que ces problématiques de développement demeurent encore pleinement d'actualité. Prévu par l'évaluation initiale, le **comité de pilotage** était le principal organe de décision au niveau national. Initialement placé sous la tutelle du Ministère du Plan, il est passé en 1999 sous tutelle du Ministère du développement agricole (MDA). De 1998 à 2003, le comité a tenu sept réunions et s'est prononcé sur les PTA/B et les rapports d'activités présentés par le programme. Certains membres par leur expérience ont tenté d'appuyer le règlement des problèmes rencontrés (déblocage des fonds de contre partie, accélération des procédures des marchés, etc.). Il faut pourtant souligner que d'une manière générale, l'administration semble surtout avoir considéré le programme comme un moyen pour résoudre d'autres problèmes que ceux pour lesquels il a été conçu. Elle n'a pas su valoriser cette opportunité comme un véritable outil de mise en œuvre d'une politique de développement. En conclusion, nous estimons la performance du Gouvernement du Niger modérément insatisfaisante (score de 3).

89. **UNOPS.** L'UNOPS a été désigné par le FIDA comme institution coopérante, chargée de la supervision et du suivi des prêts. Il a fourni sept rapports de supervision et a participé aux côtés du FIDA à certaines missions de suivi et à la revue à mi-parcours. D'une manière générale la synergie n'a pas été trouvée avec l'UDP et les partenaires³⁸. Elle aurait pu éviter le blocage complet du projet lié à l'absence de production de DRF sur plusieurs semestres. Dans l'ensemble, et faute de moyens en proportion avec l'envergure et la diversité du programme, les missions bien que régulières et conformes au mandat, ont été trop peu fréquentes et de durée trop courte pour s'imprégner de la diversité des actions et de la complexité des problèmes rencontrés par les unités de terrain. Ainsi, au cours des cinq premières années Tchirozérine et Diffa n'ont pu bénéficier qu'une seule fois de la supervision. Les recommandations de l'UNOPS se limitaient donc surtout à la gestion générale du programme. Les partenaires du projet soulignent aussi que les changements intervenus dans les responsables de la supervision du programme ont sérieusement ralenti la réactivité. Le déménagement du Bureau régional de l'UNOPS vers Dakar aurait occasionné des perturbations y compris la perte de certains dossiers. Il est également manifeste que l'objectif de renforcement de la responsabilité des acteurs des terroirs dans leur propre développement vient en contradiction avec les procédures de contrôle a priori des réalisations. Au final, ces procédures n'ont pas garanti une meilleure qualité du processus de planification et de gestion communautaire. Malgré ces nombreuses limites, dont la plupart ne relèvent pas de l'UNOPS, nous considérons que la performance de l'UNOPS a été modérément satisfaisante (score de).

90. **UT et UDP.** Les Unités de terrain étaient chargées de la mise en œuvre des activités des composantes ainsi que du suivi des prestataires de service contractualisés par l'UDP. Les relations avec ces « partenaires » n'étaient pas toujours faciles, à cause du manque d'emprise qu'avaient les directions d'UT sur ces derniers, les contrats étant signés avec l'UDP. Par ailleurs, les UT ont fait des efforts très variables pour développer les partenariats avec les services techniques de l'état, afin de renforcer leurs capacités et ainsi pérenniser certains services auprès des populations ciblées par la composante. Des lenteurs administratives et financières engendrées par le manque de capacités au niveau de l'UDP ont fortement retardé l'exécution des activités. Le responsable Gestion des Terroirs s'est attaché à coordonner la démarche gestion des terroirs des six UT concernées. Mais cette tâche s'est montrée difficile et les appuis méthodologiques mobilisés n'ont pas fait l'unanimité entre les équipes. Le Responsable de la formation, recherche action et vulgarisation de l'UDP, qui devait porter un appui aux volets encadrement des producteurs et recherche appliquée, semblait surtout préoccupé par la formation du personnel PSN-II. Par ailleurs, le poste de Responsable aménagements et infrastructures rurales de l'UDP, qui était sensé superviser et porter un appui technique aux UT dans la supervision, l'aménagement et la mise en valeur des infrastructures hydro-agricoles, est resté vacant

³⁸ Selon le MDA, l'UNOPS aurait fait preuve de trop de rigidité dans le traitement des dossiers et privilégié les intérêts du FIDA au lieu d'adopter une position de facilitation.

de février 2000 à juin 2002. Les missions d'appui sur le terrain des responsables de l'UDP étaient donc rares, en particulier à Diffa. Finalement, l'instabilité des équipes a constitué une contrainte importante à la continuité des activités et la gestion des connaissances au sein du programme.

91. **Les services techniques étatiques.** Le PSN-II a établi plusieurs types de contrat avec les services techniques étatiques pour des appuis ponctuels et spécifiques en matière de formation et de suivi technique de certaines activités et réalisations d'infrastructures socio-économiques. Dans l'ensemble, les tensions de trésorerie ont affecté la performance des services techniques généralement dans l'incapacité de préfinancer, limitant d'autant le nombre de leurs missions sur le terrain.

92. **Les prestataires en zones d'agriculture irriguée.** La performance de l'ONG KARKARA au niveau de l'encadrement des producteurs n'a pas été optimale, en partie à cause de facteurs externes (retards dans la réhabilitation des périmètres et dans la mise à disposition des moyens financiers par le programme, insuffisances au niveau du contrat causant des tensions entre l'UT et l'ONG), mais aussi à cause du faible niveau professionnel des encadreurs, que KARKARA a pourtant remplacé à plusieurs reprises. Le suivi des tests de l'INRAN par les encadreurs KARKARA ne faisant pas objet d'un contrat, a été négligé par les encadreurs. Le choix des sujets de recherche semble pourtant avoir été bien adapté aux besoins des producteurs, bien qu'un nombre de contraintes importantes n'aient pas fait l'objet de recherches. Les protocoles ont été bien préparés, mais l'étendue et la valeur scientifique des tests ont été entravées par le manque de temps et de moyens (humains et financiers). En plus, le peu de résultats probants obtenus grâce aux recherches n'ont pas fait l'objet d'une capitalisation par l'INRAN ou le programme, ni d'une diffusion auprès des services techniques ou des producteurs. Nous estimons la performance des prestataires en zone d'agriculture irriguée modérément satisfaisante (score de 4).

93. **Les prestataires Gestion des terroirs.** Le choix des opérateurs GADR-RA et GIE PROMEL pour l'animation de respectivement les composantes Gestion de terroirs villageois et Gestion de terroirs pastoraux était bien motivé par leurs expériences préalables³⁹. Leur investissement dans le programme a montré qu'ils avaient la capacité en général à mobiliser des ressources humaines de qualité. Ils ont généralement eu beaucoup de compréhension vis à vis des nombreuses embûches rencontrées dans leur mission, notamment les ruptures de trésorerie du programme et l'arrivée tardive des moyens de fonctionnement. Les agents des opérateurs cadres et animateurs ont su valoriser de manière remarquable l'expérience acquise dans le PSN-II, bien que l'effort entre cadres pour créer une vraie synergie dans la construction méthodologique et l'apprentissage nous a semblé trop faible. L'assistance du GADR-RA a, en dépit de quelques difficultés internes et externes, en l'occurrence la lenteur, été jugée performante en matière de diagnostic et de programmation participative et a permis de mettre à la disposition du programme d'importants outils sur les terroirs d'intervention (guide opérationnel, base de données socio-économiques, etc.). Le GIE PROMEL, qui avait participé à la pré-évaluation du PSN-II, a fourni une contribution importante au démarrage du programme en élaborant le manuel des procédures de gestion des terroirs. En capitalisant la plupart des expériences de gestion des terroirs, il dessinait les grandes étapes d'une démarche de gestion des terroirs pour le PSN-II. PROMEL a recruté deux équipes pluridisciplinaires de jeunes cadres sociologues, géographes, agronomes, issus de la région et motivés dans leur mission de mise au point d'une démarche adaptée et nouvelle de développement des zones pastorales. Après un démarrage dynamique, le partenariat avec PROMEL s'est pourtant vite dégradé à l'épreuve des ruptures de financement, et l'arrivée sans cesse différée des moyens pour l'action. Des divergences de méthodes entre PROMEL et l'assistance technique étrangère mobilisée par le FIDA, ont aussi conduit à la fin anticipée du contrat PROMEL. En somme, prenant en compte les résultats positifs atteints, mais aussi les difficultés pour la plupart externes aux opérateurs, nous jugeons la performance des opérateurs Gestion des terroirs modérément satisfaisante (score de 4).

³⁹ Les fondateurs de GADR étaient issus du personnel d'encadrement du Projet pour la protection intégrée des ressources agro-sylvo-pastorales dans le Nord du département de Tillabery (PASP - coopération Nigéro-Allemande) qui pendant plus de 10 ans avait développé des approches pertinentes de gestion et d'aménagement des terroirs agro-pastoraux, alors que le GIE PROMEL avait déjà des expériences dans l'appui au développement des zones pastorales, notamment acquises dans le Projet de développement de l'élevage au Niger Centre-Est (PENGE).

94. **Les partenaires SFR.** La composante finance rurale a fait intervenir en tout six prestataires de services différents. Le PSN-II mettant systématiquement les fonds de fonctionnement en place avec retard, ces prestataires ont souvent travaillé sur préfinancement puis éprouvé de grandes difficultés à se faire rembourser les avances consenties. Dans la vallée du Fleuve et dans les terroirs de Ouallam, Loga et Illéla, la SONIBANK était menée à octroyer du crédit sur ressources propres aux populations encadrées. Le projet a mis en place un fonds de garantie auprès de la banque, que celle-ci a géré pratiquement comme une ligne de crédit, refusant d'assumer le moindre risque et ainsi limitant le volume de crédits octroyés. D'autre part, la difficulté pour la banque de produire des informations financières et comptables régulières et désagrégées sur les activités de crédit confirme une insuffisance de suivi plusieurs fois relevée au cours de la mise en œuvre de la composante. La SICR- KOKARI devait faciliter l'accès des bénéficiaires du PSNII aux crédits auprès de la SONIBANK. Sur le plan technique, les dossiers transmis à la SONIBANK étaient complets et bien élaborés et les crédits accordés faisaient l'objet d'un suivi régulier même si quelques défaillances ont été constatées à Tillabéry. Par contre, on constate que la création et le renforcement des capacités des associations villageoises prévus dans le protocole de partenariat ont été négligés. La mutuelle N'Gada, chargée de la mise en œuvre du mécanisme III dans la zone de la Komadougou, était appuyée par le tandem KARKARA-DED, mais les tensions de trésorerie du programme ont mis fin à cet appui au bout d'une année. L'engagement de la mutuelle a été très fort d'où le succès du mécanisme mis en œuvre avec une poursuite des activités de suivi après la fin du contrat. Sa principale faiblesse était de ne pas avoir engagé de réels efforts pour cibler les femmes et les jeunes, comme il était prévu par la composante. Quelques cas de fraude sur recouvrement de crédits PSN-I sans reçu par un agent ont été constatés par la mission d'audit (11/2004). Le processus de mise en place des CLEC par l'ONG APOR a été bien mené, mais les formations en gestion des caisses dispensées aux animateurs formateurs sont restées très superficielles et ne leur ont pas permis d'acquérir les compétences nécessaires pour un encadrement efficace des caisses créées. Les restrictions budgétaires du programme au fil de la mise en œuvre du mécanisme III ont influencé également la régularité du suivi des activités par l'équipe de coordination de l'ONG. Globalement, nous estimons la performance des opérateurs financiers modérément satisfaisante (score de 4).

III. IMPACTS DU PROJET

A. Impacts sur la réduction de la pauvreté et des inégalités

95. **Appréciation générale des impacts.** Rapportés aux ambitions et moyens mobilisés très importants en ressources humaines et financières, notamment au vu de près de 15 millions de dollars de prêts contractés, les impacts du PSN-II sont restés limités. Il s'agissait d'un des plus grands projets du pays, mais ses impacts sont directement façonnés par les difficultés extrêmes rencontrées: faible efficacité du projet (rupture de financement, difficultés de fonctionnement), problème de qualité dans la conception ou dans la réalisation de nombreuses réalisations, absence de véritable stratégie de réduction de la vulnérabilité des groupes cibles, achèvement brutal des appuis sans véritable stratégie d'accompagnement permettant une autonomie des organisations suscitées. Les observations qui suivent illustrent différents impacts observés, leur portée demeurant modeste par rapport aux enjeux.

96. **Domaines d'impact.** Après l'appréciation du ciblage, on portera une attention particulière aux domaines d'impact suivants, en particulier eu égard aux agriculteurs et pasteurs en difficulté, aux femmes et aux jeunes: (1) l'environnement et les ressources communautaires, et plus particulièrement l'approvisionnement en eau, les terres agricoles et les pâturages et la lutte contre la désertification ; (2) la production et la productivité de l'agriculture et de l'élevage ; (3) la sécurité alimentaire, en termes de nutrition mais aussi de capacité des foyers pauvres à réagir aux chocs, qui reste la priorité de toutes les parties prenantes au Niger ; (4) le capital social, notamment la gestion concertée des ressources et le renforcement des organisations locales capables de donner voix aux populations rurales, mais aussi de mieux collaborer, stimuler les échanges et la solidarité et faciliter l'accès aux services et (5) l'accès aux services financiers, au profit des ruraux pauvres, et notamment aux femmes et aux jeunes.

Appréciation du ciblage

97. **Petite irrigation.** Globalement, la composante a travaillé avec des populations déjà relativement privilégiées grâce à leur accès à des ouvrages du PSN-I. Dès sa conception, elle n'a pas cherché à atteindre en particulier les populations les plus démunies. Dans la zone du Fleuve, on estime que la réhabilitation et l'appui à la gestion de périmètres irrigués collectifs ont bénéficié directement mais temporairement (pour la durée du programme) à environ 640 femmes et 145 hommes. Pourtant, le nombre de femmes et d'hommes qui mettent en valeur encore aujourd'hui les PIC en contre-saison, a baissé de respectivement environ 27% et 21% depuis la fin du PSN-II. Aucune donnée ne permet de s'exprimer sur la catégorie sociale à laquelle appartiennent les exploitants actuels des PIC. En première année, la vulgarisation agricole aurait atteint environ 1020 femmes et 630 hommes. Les paysans individuels directement encadrés techniquement par le PSN-II étaient généralement sélectionnés pour leur capacité à adopter les thèmes techniques: ils devaient donc disposer de la terre, de la main d'œuvre et des moyens financiers nécessaires. Dans la zone de Diffa, les bénéficiaires de la composante sont majoritairement des hommes. Environ 304 hommes auraient bénéficié de la réhabilitation des périmètres, dont 150 exploitent encore leur parcelle sur PIC aujourd'hui, soit un peu moins de la moitié (les autres donnent leur parcelle à louer ou l'ont abandonnée entièrement). Il s'agit de producteurs qui disposent de peu ou pas de terres adaptées au poivron hors périmètre soit de producteurs qui disposent d'une main d'œuvre et de moyens financiers abondants leur permettant de cultiver quelques parcelles sur PIC en plus de leurs terres individuelles. En 2001-2002, la vulgarisation agricole sur 16 PIC aurait touché plus de 320 hommes. Le nombre de femmes des 12 groupements féminins ayant bénéficié d'une formation du programme n'est pas connu.

98. **Gestion de terroirs.** Comme l'a souligné l'analyse de la conception, la gestion de terroirs est une approche globale et concertée. Une certaine parité hommes-femmes-jeunes est prise en compte dans les outils d'animation et de programmation, mais le consensus formalisé au travers du PADT s'établit en général en faveur des actions collectives d'intérêt public, souvent à gestion communautaire. De fait, les groupes cibles spécifiques (producteurs démunis, femmes et jeunes), même s'ils étaient intégrés dans la planification locale, ont rarement été bénéficiaires privilégiés des actions menées dans les PADT⁴⁰. L'action concrète qui a sans doute le plus bénéficié aux catégories sociales les plus vulnérables des terroirs est l'aménagement des terres collectives. Le travail sur les chantiers de restauration des pâturages se faisait en contre-partie de la distribution de vivres PAM pendant une période où la plupart des actifs pauvres sont à la recherche de petites activités en attendant de pouvoir travailler dans les champs des mieux lotis. Les plus pauvres n'ont pas toujours la chance de pouvoir partir en exode à ces périodes de faible emploi rural, car il faut encore pouvoir financer le voyage vers la capitale ou la côte. Chez les pasteurs, des travaux physiques ont motivé principalement les jeunes ou les familles dont les revenus pastoraux sont insuffisants. En regard du genre, les femmes représentaient ici moins d'un tiers des bénéficiaires des distributions de vivre.

99. **La prise en compte de l'objectif de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités** dans une démarche gestion des terroirs aurait nécessité un aménagement profond de la stratégie. Aucune réflexion stratégique n'a été conduite pour mettre sur pied des actions de sécurisation des petits paysans, ni des systèmes pastoraux, ni pour renforcer l'économie des groupes en difficultés.

100. **En ce qui est des services financiers ruraux promus par la programme**, il apparaît que les mécanismes n'ont pas permis de satisfaire les besoins des producteurs les moins aisés, particulièrement les femmes et les jeunes qui constituaient pourtant la cible prioritaire. Leur accès au crédit reste difficile car ils n'ont pas de capacités à mobiliser l'apport personnel exigé. De plus les jeunes étaient considérés comme des groupes à risque au vu de leur plus grande mobilité en exode.

⁴⁰ Il est vrai que la plupart des PADT retrouvés par la mission comprenaient l'objectif de réduire l'exode des jeunes par la diversification des activités ou l'objectif d'augmenter les revenus des femmes. Néanmoins l'approche globale de la planification de terroir a eu pour effet de diluer les actions plus spécifiques à ces deux groupes cibles et le faible taux de réalisation des plans d'action a beaucoup réduit la portée de la mise en œuvre effective de des actions spécifiques planifiées en leur faveur.

Environnement et ressources communautaires

101. **Accès à l'eau d'irrigation.** Grâce aux travaux de réhabilitation et le renouvellement d'un nombre limité de motopompes sur les périmètres irrigués collectifs du PSN-I, le PSN-II a amélioré l'accès à l'eau d'irrigation pour les exploitants de ces périmètres. La sensibilisation, formation et organisation des producteurs permettent un meilleur entretien des ouvrages encore en usage et, là où il en reste, une gestion plus efficace des motopompes et tours d'eau. L'évolution des eaux de surface dans les bras de la Komadougou n'a cependant pas fait l'objet d'un suivi dans la durée permettant de modéliser et guider les décisions par rapport à la gestion de l'eau.

Tableau 7. Terres récupérées et restaurées PSN-II

Zone d'intervention	Superficie récupérée (ha)
Illéla	3 140
Loga	2 062
Diffa	18
Ouallam	6 662
Tchintabaraden / Abalak	861,5
Tchirozérine	281
Total	13 024,5

Source: PSN-II – Analyse des indicateurs d'objectifs du programme au 30 juin 2004

perceptibles: amélioration de la biodiversité faunique et floristique, reboisement, réduction de l'érosion hydrique, développement d'autres activités de récupération dans le prolongement des périmètres PSN-II dans une logique d'extension spatiale des réalisations⁴¹. La récupération des terres a également accru la production du pâturage disponible pendant toute l'année ; les produits de plantations sont utilisés dans la construction des maisons, des greniers, sans compter le renforcement du capital humain, à partir de la spécialisation des exploitants en matière de CES/DRS. Cependant, la plupart des sites de récupération ont des dimensions trop modestes pour s'opposer à la désertification.

103. **La restauration des pâturages par les travaux de CES** est observée sur la majorité des sites bien que les superficies traitées demeurent marginales par rapport aux espaces des terroirs pastoraux. La productivité des 1 140 hectares aménagés est passée de 0 à au moins une centaine de kg de matière sèche à l'hectare. D'un point de vue qualitatif, les usagers soulignent l'intérêt de bénéficier de pâturages plus précoces en période de soudure grâce à la concentration d'humidité dans les demi-lunes lors des premières pluies. Ces impacts sont très localisés et agissent beaucoup moins sur l'économie pastorale que la qualité de la pluviométrie annuelle qui détermine la reconstitution des troupeaux.



Terroir pastoral près d'Abalak: les cordons pierreux ont promu la régénération des pâturages. PSN-II, Tahoua, République du Niger.

Source: Bernard Bonnet

104. **L'effet sur les systèmes de gestion des ressources communes est dérisoire.** On n'observe aucun impact manifeste en matière de réglementation locale de gestion des ressources naturelles. Il s'agit pourtant d'une dimension essentielle de la gestion des terroirs. L'élaboration concertée de règles de gestion des ressources communautaires a été totalement oubliée du PSN-II, même sur les sites qu'il

⁴¹ Comme dans l'UT d'Illéla où une aire de pâturage de 40 ha englobe les périmètres réalisés par le PSN-II.

a aidé à aménager. Ainsi les plantations de gommiers ne sont pas exploitées considérant que la décision relève des services de l'environnement. Au niveau de l'amélioration des systèmes de gestion des pâturages non plus il n'y a pas eu d'impact, faute d'une démarche véritablement ciblée dans ce domaine. La plupart des espaces aménagées n'ont pas été dotées de réglementations définissant clairement les droits et devoirs des différents types d'utilisateurs, ni les modalités d'entretien de ces espaces.

105. En somme, l'évaluation terminale juge l'impact du programme sur l'environnement et les ressources communautaires modérément insatisfaisant (score de 3).

Productivité de l'agriculture et de l'élevage

106. **Petite irrigation.** Grâce à l'adoption des techniques vulgarisées 50% des exploitants ciblés ont pu augmenter leurs rendements. Globalement, à dire d'exploitant, l'application de certaines techniques apporte un gain de 10 à 15% de rendement, mais requiert dans tous les cas du travail supplémentaire. 60% des exploitants ciblés mettent aujourd'hui encore en valeur des parcelles sur site aménagé. Ils profitent d'une meilleure maîtrise de l'eau, qui a un léger impact d'accroissement et de stabilisation des rendements et, surtout, d'une réduction du temps dédié à l'apport de l'eau et à l'entretien du système d'irrigation. Si l'on compare le taux d'exploitation des PIC juste avant la phase 2, et celui en période de croisière (2000-2001), il n'existe pas de doute qu'il a fortement augmenté, grâce à la combinaison des différents appuis apportés par le programme: encadrement, mise à disposition d'intrants, formations, réhabilitations des ouvrages, crédits et renouvellement des motopompes collectives. Cependant, deux ans après la fermeture du PSN-II, 75% des terres des périmètres réhabilités restent cultivées en saison sèche sur le Fleuve, seulement 48% sur Diffa.

Tableau 8. Surfaces exploitées en 2006 des PIC réhabilités PSN-II

	Surface totale (ha)	Surface exploitée 2006 (ha)	Taux d'exploitation
Zone Fleuve – contre-saison – femmes	109	58	75,2%
Zone Fleuve – contre-saison – hommes		24	
Zone de Diffa	152,8	73,1	47,8%

Source: Propres enquêtes Evaluation terminale PSN-II

107. Cet abandon progressif se reflète par la dégradation des infrastructures hydro-agricoles et l'extension des surfaces envahies par des espèces sauvages difficiles à maîtriser. Il est dû principalement à quatre contraintes non résolues déjà soulevées à l'évaluation de la première phase et par les diagnostics participatifs en début de la deuxième phase: (i) insécurité foncière des exploitants décourageant les exploitants en contre-saison, (ii) faible efficacité des systèmes d'irrigation secondaires et tertiaires des périmètres, (iii) incapacité des groupements à renouveler les motopompes collectives, (iv) non maîtrise des filières d'approvisionnement et de commercialisation.

108. **Gestion des terroirs villageois.** L'une des stratégies développées par le PSN-II pour améliorer la production et productivité agricole et pastorale, a consisté à introduire plusieurs techniques et mesures anti-érosives pour mieux préserver les bases productives. Parmi ces techniques, les tassas connaissent un essor particulier et continuent à se diffuser sans appui extérieur. Le rapport d'achèvement indique que certains producteurs ont accru leurs rendements culturels de 30%. Cette technique simple nécessite de faibles investissements, ce qui la rend accessible aux pauvres qui disposent encore de terre, revalorisant ainsi leur capital foncier. Toutefois la réalisation des tassas exige des efforts importants en main d'œuvre, en saison sèche froide au moment où celle-ci est valorisée par des activités plus rentables à court terme (exode, maraîchage).

109. **Production et productivité de l'élevage pastoral.** Les principaux effets du projet dans ce domaine se localisent dans les actions de vaccination des animaux au cours de trois années. Il est probable que ces vaccinations ont concouru à une réduction passagère des épizooties dans la région. Malheureusement on ne peut attendre d'effet durable de cette action puisque aucune avancée n'a été fournie pour la conception d'un système de santé animale adapté à ces zones en proie au

désengagement des services et où les vétérinaires privés ne prennent pas le risque de s'installer. La régénération des pâturages a pu avoir également un impact mais sur des superficies très limitées et sur lesquelles l'accès demeure partagé entre éleveurs transhumants et éleveurs sédentaires.

110. L'impact du PSN-II sur la productivité agricole est donc modérément satisfaisant (score de 4).

Sécurité alimentaire

111. **Petite irrigation.** Dans la zone du Fleuve, les cultures maraîchères promues par le programme sont en partie auto-consommées dans les foyers et/ou apportent un revenu d'appoint pour les producteurs, qui permettent d'améliorer pendant une période limitée dans l'année le régime alimentaire des familles. De nombreuses femmes réinvestissent le revenu tiré du maraîchage dans des AGR comme l'embouche ou le petit commerce qui permettent de générer de modestes revenus tout au long de l'année. Cependant, l'insécurité de l'accès à la terre persistante et les difficultés d'approvisionnement et de commercialisation, entravent la motivation des productrices à investir dans la conservation de la fertilité des sols. Sur Diffa, quatre périmètres rizicoles ont certainement atténué les effets de la crise alimentaire de 2004-2005 pour les familles exploitantes. Par ailleurs, l'amélioration des rendements du poivron ne s'est que faiblement répercutée au niveau de la valeur ajoutée à cause de la hausse du prix des intrants et la stagnation du prix local des produits. A l'exception d'un seul périmètre où la gestion de l'eau reste bien organisée, les PIC n'apportent pas grande chose de plus aux producteurs qui ont des parcelles irrigables individuelles, hors périmètre collectif.

112. **Aménagements de terroirs en zone agricole.** La croissance démographique accélérée combinée aux effets néfastes des sécheresses fréquentes rend difficile une appréciation globale de l'impact des interventions du PSN-II en matière de sécurité alimentaire. Néanmoins l'extension des aménagements en CES/DRS a eu des impacts positifs sur les disponibilités foncières et donc alimentaire des exploitations. Sur les terres récupérées on passe d'une production de zéro à un rendement relativement important. Faute de données chiffrées du PSN-II dans ce domaine, on se réfère à celles du PSN-I. Il a mesuré entre 1990 et 1996 des rendements de 497 kg de mil à l'hectare pour les tassas avec un apport de fumier, contre seulement 130 kg dans les champs voisins non aménagés. Dans bien des cas, chaque fois qu'on récupère des terres incultes, on part d'un rendement nul, pour, grâce aux tassas, atteindre 200 à 300 kg à l'hectare. Cela accroît indéniablement les disponibilités céréalières des ménages qui ont accès à ces terres. Le tableau ci-dessous montre l'évolution du taux de couverture des besoins alimentaires dans six zones d'intervention du PSN-II, estimé par le système de S-E du programme⁴². On y voit bien que le taux de couverture a évolué positivement que pour la moitié des zones du programme, en particulier là où la variabilité de la pluviométrie joue beaucoup plus sur la production agricole qu'une relativement faible augmentation de la qualité des sols et pâturages.

Tableau 9. Evolution du taux de couverture des besoins alimentaires

Zone d'intervention	Situation 1998	Situation 2004	Evolution
Illéla	57,25	63,06	+5,81
Loga	77,21	84,93	+7,72
Diffa	35,69	59,43	+23,74
Ouallam	79,76	59,50	-20,26
Tchintabaraden/ Abalak	58,48	43,77	-14,71
Tchirozérine	30,69	16,88	-13,81

Source: PSN-II – Analyse des indicateurs d'objectifs du programme au 30 juin 2004

113. **Développement pastoral.** Les impacts du PSN-II sont très restreints en ce qui concerne la sécurité alimentaire des ménages de pasteurs. Ce sont les actions de distribution de vivres PAM en contre-partie des travaux de CES pour la régénération des pâturages qui sont les plus significatifs dans

⁴² Le PSN-II a utilisé comme le besoin alimentaire par habitant et par an minimum un équivalent à 250 kg de céréales pour les sédentaires ruraux et de 220 kg de céréales pour les nomades ruraux.

ce sens (371 tonnes de céréales auraient ainsi directement bénéficiées à 2 725 femmes et 5 795 hommes). Les céréales reçues en saison sèche auraient permis aux hommes et femmes pasteurs ou agro-pasteurs d'épargner un à deux petits ruminants en cette période de faibles prix des animaux. Chez les ménages touchés, ceci représente une contribution significative au bout de plusieurs années à la reconstitution de leur troupeau de petits ruminants, généralement caprin. Les pasteurs démunis souvent moins mobiles, les femmes et les jeunes paraissent avoir eu accès à ces chantiers et ont donc bénéficié de ce type d'impact. En revanche les activités affichant plus directement l'objectif de sécurité alimentaire, comme les banques céréalières n'ont pas trouvé un mode de fonctionnement adapté et durable pour changer l'insécurité alimentaire des groupes cibles.

114. **Micro-crédit.** Selon les emprunteurs, les excédents dégagés des activités génératrices de revenus au cours du PSN-II ont été réinvestis dans le foyer, en priorité dans l'alimentation (puis le paiement des frais scolaires, l'achat de vêtements et les événements sociaux). Le réinvestissement dans les activités économiques est quasi inexistant. A l'issue du projet, l'accès au crédit de consommation et AGR par l'épargne collectée au sein des groupements ou des crédits consentis par les IMF assurent aux bénéficiaires une marge de sécurité alimentaire limitée dans l'année.

115. En conclusion, l'impact du programme sur la sécurité alimentaire des ménages est considéré modérément insatisfaisant (score de 3) par l'évaluation terminale.

Capital social et renforcement du pouvoir

116. **Organisations d'irrigants.** La stratégie engagée a porté essentiellement sur l'appui à la reconnaissance officielle et la formation des membres de ces organisations. Au moins neuf groupements⁴³ continuent à fonctionner dans la zone du Fleuve, pour gérer les ouvrages et équipements qui leur permettent de cultiver leur PIC. La capacité de ces groupements en termes de gestion et de mobilisation de leurs membres pour l'entretien et le renouvellement des biens collectifs reste pourtant, dans la majorité des cas, assez faibles. Dans la zone de Diffa, où le bien d'utilité commun est dans la grande majorité des cas réduit au seul canal primaire bétonné, les groupements coopératifs sont pratiquement inactifs mais leur comité de gestion garde un rôle de représentation du groupe d'exploitants pour accueillir les éventuels appuis extérieurs. L'accès aux intrants et la facilitation de la commercialisation des produits par le biais des groupements, n'ont pas pu être assurés dans la durée.

117. **Organisations locales de développement de terroirs.** La promotion des comités de gestion des terroirs en zone agricole et pastorale bien que d'ampleur plus limitée s'intéressait à un enjeu majeur d'organisation du développement local et de la gestion des terroirs. Les principes développés pour la mise en place de ces organisations locales ont été appréciés des populations dans un premier temps, puis elles ont suscité beaucoup de déception devant l'arrivée tardive ou l'absence des moyens pour passer à l'action. De la même manière les intéressés regrettent beaucoup que le PSN-II les ait abandonnés sans véritablement les aider à obtenir leur reconnaissance officielle ou à passer le relais de leur accompagnement à d'autres structures pérennes (commissions foncières, communes...). Au demeurant, la démarche a insuffisamment facilité les rencontres au niveau inter-terroirs pour fertiliser les échanges, donner force aux organisations des terroirs dans la négociation avec les services de l'Etat et les collectivités. Les entretiens sur le terrain montrent une certaine ouverture d'esprit des membres des comités, une minorité d'entre eux jouant encore un rôle dans le suivi des actions engagées. Le renforcement des liens sociaux est souligné dans une majorité de sites dans lesquels le patient travail de concertation, sensibilisation information a porté fruits et est reconnu comme tel par les intéressés. Cet impact important est souligné objectivement sur Dembuten par les anthropologues du LASDEL⁴⁴.

⁴³ Il s'agit de trois groupements féminins (totalisant plus de 350 femmes), trois groupements mixtes (regroupant au total environ 40 hommes et 70 femmes) et trois groupements masculins (totalisant environ 80 hommes).

⁴⁴ Le Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local est une unité indépendante de recherche en sciences sociales localisée à Niamey.

118. **Alphabétisation.** Grâce à deux campagnes d'alphabétisation organisées par le programme en 2001 et en 2004, plus de 2500 personnes ont eu l'opportunité d'apprendre à lire et écrire. Il s'agit essentiellement des membres de différents types de comités mis en place par le programme. Leur alphabétisation a un impact indéniable sur leur influence individuelle et sur leur capacité de gestion du comité auquel ils appartiennent. Cependant, faute de suivi et de pratique, il est à craindre qu'une proportion importante des personnes formées perdront ce qu'elles ont appris.

119. **Participation des femmes et des jeunes.** L'approche de planification locale a sans aucun doute contribué à améliorer la participation des femmes et des jeunes aux décisions concernant leur communauté dans les terroirs concernés par la gestion des terroirs. Dans les PADT par exemple, le groupement féminin était considéré comme l'organe de gestion et d'exécution des activités spécifiquement féminines notamment les activités génératrices de revenus comme l'artisanat, l'élevage et le petit commerce, et la gestion de la banque céréalière. D'un autre côté le pouvoir local n'a que très faiblement été renforcé du fait de procédures de décisions qui sont restées très externes aux terroirs, a fortiori hors de portée des jeunes et des femmes.

120. **Organisation de micro-crédit.** L'intervention du PSN-II a impulsée la création/consolidation d'au moins 92 petits groupements mutualistes d'épargne et de crédit dans la zone du fleuve (27), les terroirs de Ouallam (17), Loga (22) et Illéla (26) dont environ la moitié continue à fonctionner et à s'octroyer des petits crédits sur la base de l'épargne des membres. La sensibilisation et l'information au sein de nombreuses organisations locales aurait renforcé les capacités de ces organisations dans lesquelles s'opère une certaine diffusion de la culture démocratique et de l'esprit de concertation. Les membres des comités de gestion des CLEC bénéficient d'une reconnaissance dans la société civile mais n'ont pas acquis une réelle capacité de négociation, ni un esprit d'initiative qui aurait permis de saisir les opportunités de collaboration avec d'autres intervenants dans leur environnement et qui leur aurait permis d'acquérir une reconnaissance légale et des moyens supplémentaires.

121. **Emancipation des femmes par le crédit.** Un changement de comportement des femmes s'est opéré à un double niveau: une plus grande mobilité des femmes qui se déplacent souvent vers d'autres marchés ou villes dans le cadre de leurs activités génératrices de revenus. Ce phénomène n'était pas observable dans la zone pastorale avant la mise en place des CLEC. D'autre part, une plus forte tendance à la prise de parole en public par les femmes a été observée dans toutes les localités visitées. Il n'a pas été observé d'impacts directs sur la réduction de l'exode rural qui touche surtout les jeunes. Dans la zone d'Illéla, d'exode plus prononcé occupant surtout les jeunes, aucun changement n'a été rapporté.

122. L'impact du PSN-II sur le capital social et le renforcement du pouvoir des populations dans les zones d'intervention du programme est jugé modérément insatisfaisant (score de 3).

Ressources financières

123. D'une manière générale, la mise en œuvre de l'appui institutionnel aux opérateurs de crédit a été insuffisante et n'a pas permis d'atteindre le renforcement de capacités pouvant permettre à ces opérateurs de poursuivre les activités de crédits dans les zones d'intervention du programme.

124. **Poursuite de l'épargne locale.** Environ 7 470 bénéficiaires⁴⁵ sur un groupe cible total estimé à 110 000 personnes ont pu accéder à des services financiers à travers les différents mécanismes mis en place. Dans la Komadougou, plus de 95% des bénéficiaires sont encore membres de la mutuelle NGADA. Par contre dans la zone du Fleuve et dans les terroirs, aucun groupement n'a bénéficié de crédits de la banque après la fin du projet. Cependant, on estime que sur 96 groupements créés/appuyés, il en reste environ 50% dont les membres continuent à mettre l'épargne en commun et

⁴⁵ Cumul des bénéficiaires, le nombre d'individu bénéficiaires est inférieur (parfois deux à trois crédits par personne)

à s'octroyer de petits crédits en renforçant au besoin leurs ressources par des crédits contractés dans des IMF auxquelles ils ont adhéré. Dans la zone pastorale, comme précisé plus haut, deux des 12 CLEC fonctionnent encore tant bien que mal avec un effectif de membres en baisse de 30%.

125. **Mobilisation de nouveaux opérateurs de crédit.** L'action engagée par le PSN-II a favorisé l'intervention de nombreux autres opérateurs en crédit rural comme les mutuelles Mamar et Askia de Téra et Tinfanana de Tahoua, le Programme spécial du Président de la République, le Programme d'action communautaire (PAC), le Programme de coopération pour le développement dans les pays émergents (COSPE), le Fonds international des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) etc. auprès de communautés ayant déjà reçu une éducation à l'épargne et au crédit. Les services financiers offerts par les institutions de micro finance touchent surtout les individus et groupes « pauvres privilégiés » capables de satisfaire aux exigences des politiques de crédits des IMF.

126. Plus d'une trentaine de groupements constitués par les membres des CLEC mise en place par le PSN-II dans la zone de Tchintabaraden ont adhéré à la mutuelle Tinfanana de Tahoua à partir de 2004. Ils ont ainsi pu bénéficier de crédits dont les montants varient entre 285 000 et 5 000 000 FCFA. D'autres bénéficiaires du PSNII ont adhéré individuellement.

127. **Accroissement des revenus.** Selon les bénéficiaires, l'utilisation du crédit aurait permis une augmentation du niveau de revenus d'environ 20 à 40%. Mais cet accroissement du niveau de revenu ne s'est pas traduit par un processus d'accumulation et la majorité des bénéficiaires reste encore exposée au risque de décapitalisation au moindre aléa climatique ou familial.

128. **La rentabilité des activités développées par le micro-crédit.** Les activités génératrices de revenus telles que la restauration, le commerce et la transformation alimentaire sont les plus rentables. De l'avis des bénéficiaires rencontrés dans les zones de Illéla (Tounga Saddi, Dabnou et Loga) une activité d'embouche ovine menée avec un prêt de 50 000 FCFA remboursable in fine sur six mois dégage un très faible niveau de rentabilité (moins de 3 000 FCFA de bénéfice). A Tambass, des déficits ont souvent été enregistrés par perte de l'animal ou manœuvres des spéculateurs qui se renseignent sur les périodes de remboursement et cassent le prix du marché. Mais la même activité menée à crédit sur 12 mois est plus rentable, l'échéance de remboursement permettant de mener deux cycles successifs d'embouche et d'en retirer un bénéfice significatif (un mouton ou une brebis).

129. En somme, l'évaluation estime que l'impact du programme sur les ressources financières des populations ciblées est resté insatisfaisant (score de 2).

B. Durabilité et appropriation

130. **En zones d'agriculture irriguée,** la durabilité de la mise en valeur des périmètres irrigués collectifs dépend essentiellement de trois facteurs: la stabilité de l'accord foncier entre propriétaires et usagers, l'intérêt économique de la mise en valeur du périmètre, et la capacité des exploitants à garder en état les ouvrages, terres et équipements hydro-agricoles. Ainsi, environ 70% des PIC en zone du Fleuve et 60% des PIC en zone de Diffa disposent de ces facteurs de durabilité essentiels. La participation active des exploitants à la réhabilitation d'une partie des périmètres, ainsi que leur formation à l'entretien des ouvrages favorisent la durabilité de ces derniers. Cependant, la durabilité des changements techniques permettant d'intensifier et diversifier les cultures est improbable, considérant la persistance du manque d'accès aux intrants nécessaires et le manque de débouchés. La durabilité des organisations des producteurs formés et/ou appuyés par le programme est étroitement liée à l'avenir de l'exploitation des périmètres collectifs, car leur seule fonction actuellement est de coordonner l'entretien de base des ouvrages et éventuellement la gestion de la motopompe collective. Sans ces biens collectifs, la majorité des organisations promues n'ont plus de raison d'être et disparaîtront. Les services d'encadrement des exploitants et groupements ont disparu avec la fermeture du projet. Vue la très faible collaboration du PSN-II avec les services techniques publics, ces derniers n'ont nullement pu renforcer leurs capacités et sont incapables de poursuivre aujourd'hui les appuis aux producteurs apportés préalablement par le programme.

131. **Dans le cadre de la composante gestion des terroirs villageois**, il convient de mentionner les effets de la formation des paysans concernant la récupération des terres qui a permis une appropriation des techniques et enclenché un mouvement de récupération des terres avec parfois la mise en place de règles de gestion respectées par tous. Pourtant, les opportunités de connexion des différents organes installés au niveau des terroirs avec les structures foncières et les structures de la décentralisation ont été largement sous-exploitées. Un autre point en défaveur de la durabilité tient à la non clarification du rôle dévolu aux structures paysannes et l'important manque d'efforts pour que les organisations des terroirs acquièrent des capacités institutionnelles, juridiques et financières pour se pérenniser.

132. **En zone pastorale, le PSN-II n'a pas su définir une stratégie de transfert et de suivi** de l'accompagnement des organisations par d'autres intervenants. L'articulation entre CDTP et COFO, comme avec les communes a été ignorée. De surcroît le retrait brutal des opérateurs, puis de l'ensemble du dispositif n'a pas permis de réflexion suffisamment construite pour préparer la durabilité de la plupart des organisations mises en place.

133. **La durabilité des organisations de crédit** reste limitée à cause des risques de décapitalisation de leurs membres pauvres en cas d'aléas (sècheresse, inondation⁴⁶) et la capacité de renouvellement des membres de leurs comités de gestion. Par ailleurs, la participation aux différents mécanismes du PSN-II n'a pour la plupart des opérateurs pas apporté le renforcement des capacités nécessaire à leur autonomisation permettant de poursuivre des services financiers axés vers les ruraux pauvres. En plus, à notre avis, l'opportunité pour pérenniser les services financiers ruraux promus par le PSN-II à travers des synergies et complémentarités avec le Projet de développement des services financiers ruraux (PDSFR – démarré, en retard, en 2002) a été manquée.

134. Au final, la durabilité et l'appropriation des acquis du PSN-II sont jugées insatisfaisantes (score de 2).

C. Innovation, reproductibilité et agrandissement d'échelle

135. Globalement, le PSN-II s'est montré peu innovant, moins que le PSN-I qui s'était illustré dans le domaine de la récupération des terres de plateau dans la région d'Iléla. La promotion et diffusion de l'innovation locale n'ont jamais préoccupées les intervenants du projet: l'innovation locale, par exemple par les prestataires de services ou alors par les bénéficiaires, n'était pas prévue dans la conception du programme et n'a ensuite pas intéressé les gestionnaires du projet qui souhaitaient standardiser au maximum les approches, méthodes et paquets techniques utilisés ou diffusés. Par ailleurs, le peu d'innovations apportées par le programme lui-même, n'ont pas fait l'objet d'une capitalisation et diffusion. L'évaluation estime donc l'aspect innovateur du programme insatisfaisant (score de 2).

136. **En matière d'irrigation**, on peut considérer le changement d'approche pour la réhabilitation des périmètres vers une plus forte participation des producteurs comme une innovation, impulsée par la RMP. Elle a réduit les coûts et formé les exploitants sur le tas à l'entretien des ouvrages d'irrigation. Par ailleurs, quelques résultats de la recherche en milieu paysan qui ont connu une diffusion plus large auprès des producteurs pourraient être qualifiés d'innovations locales. Cependant, la mise en place d'un système d'information sur les ressources en eau ou l'intégration de l'appui aux périmètres dans une approche de Gestion de terroirs comme prévus à la conception n'ont pas été concrétisés, alors qu'il s'agissait d'initiatives à effet potentiel très élevé.

137. **Dans les zones pastorales, la démarche d'appui à la gestion des terroirs pastoraux** qui a été validée par les acteurs lors des ateliers de Tahoua et Agadez constitue une innovation. C'est l'aboutissement de travaux et de discussions dans les terroirs, au niveau des comités paritaires et des intervenants régionaux. Mais cette démarche n'a pas été validée au niveau national et de fait elle n'est

⁴⁶ C'est le cas notamment pour la CLEC de Tabelot, où l'inondation de leurs sites maraîchers en 2005 a bloqué le remboursement du crédit.

pas capitalisée pour être prise en compte par les nouveaux intervenants dans les zones pastorales. Deuxièmement, le fait de confier l'exécution du volet crédit à APOR et l'animation des équipes pluridisciplinaires à PROMEL était sans doute une innovation dans les zones pastorale.

138. Le programme a également innové dans le **mécanisme III de crédit**. Dans des zones peu touchées par la micro finance il proposait une stratégie de soutien aux organisations locales mobilisant l'épargne de leurs membres. L'accompagnement des CLEC est resté incomplet, ne permettant pas de proposer de modèle de développement abouti et la capitalisation de l'expérience a été très faible.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Appréciation globale

139. **Le PSN-II était un programme très ambitieux**, porteur de beaucoup d'espoir pour tous les partenaires impliqués: l'Etat à une période où il fallait consolider l'unité nationale au sortir des turbulences politiques des années 1990, les prestataires percevant l'opportunité d'être reconnus pour leur capacité à mettre en œuvre des démarches jugées porteuses, le FIDA cherchant des approches de développement rural adaptées aux différents contextes nigériens représentatifs pour de nombreuses régions en Afrique de l'Ouest, et les populations surtout, à l'annonce d'un projet qui devait leur donner le choix et les décisions concernant leur propre développement.

140. **La désillusion est très grande aujourd'hui et le PSN-II laisse beaucoup d'amertume dans les esprits de ses acteurs**. Celle-ci est liée au sentiment que ce programme était bien fondé, qu'il disposait de moyens conséquents, mais qu'il s'est révélé impossible à piloter et à gérer par une administration en proie à de grosses difficultés structurelles et de fonctionnement: retards et ruptures de financement, difficultés de communication, dissension entre gestionnaires, faible compétence du personnel administratif, très faibles ressources propres des partenaires, y compris le Ministère de tutelle etc. Les procédures de suivi-accompagnement d'un tel projet par le FIDA ont également montré leurs limites et mis en lumière des contradictions fortes entre des objectifs de renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale et un dispositif et des procédures fortement centralisées. Ainsi, les attentes suscitées au niveau des populations qui se sont engagées dans la démarche de planification locale sont restées pour la plupart dans les plans, sans voir le jour. D'une manière générale le PSN-II s'est trouvé prisonnier de ses problèmes de gestion et de conflits de personnel et n'a donc pu être ni efficace ni efficient.

141. **Le FIDA a pourtant pu tirer des leçons stratégiques importantes du programme** qui sont bien reflétées dans le COSOP pour le Niger de 2006 et le nouveau projet IRDAR. Ces leçons relèvent de la concentration géographique et thématique des interventions, du développement des partenariats, de la démarche de ciblage et de la diffusion des succès en matière de CES/DRS.

142. **Appui à la petite irrigation**. Le développement des cultures irriguées dans les zones du Fleuve et de la Komadougou garde jusqu'aujourd'hui toute sa pertinence dans le contexte de forte croissance démographique et de la forte vulnérabilité des systèmes de cultures pluviales traditionnels aux aléas naturels. Au cours du programme, la participation des producteurs a été importante dans la planification, les réhabilitations des périmètres et de manière moindre dans la vulgarisation, mais les populations ciblées à la conception (exploitants moins favorisés, femmes et jeunes) ne l'ont pas toujours été dans la pratique. L'action menée n'a durablement amélioré la production et la productivité agricole que pour une partie des producteurs. Le taux de réalisation de l'encadrement des producteurs et de leurs organisations a été satisfaisant, dépassant parfois les cibles fixées. L'efficacité de ces actions a été réduite par des retards considérables et des insuffisances au niveau des réalisations physiques. Elles n'ont pas reçu le soutien attendu des recherches non achevées (techniques agricoles, SIRE) ou non réalisées (filères, foncier). L'absence d'intégration des différents appuis sur les périmètres a fortement réduit les synergies et l'efficacité. Les impacts sont restés en deçà des attentes, à cause de la faible efficacité des actions, mais aussi du manque de solutions durables aux deux contraintes clés: l'insécurité foncière et les difficultés d'accès aux intrants et débouchés. La durabilité des impacts et leur élargissement d'échelle semblent peu probables, vu le peu de collaboration avec les services techniques et de mise en contact des producteurs avec ces services, les fournisseurs d'intrants, le système de crédit formel et les marchés.

143. **La Gestion de terroirs** proposait une démarche de planification locale participative qui avait pleinement sa place dans le processus de décentralisation en cours. L'approche constituait une orientation forte et reconnue que le PSN-II pouvait s'étendre et généraliser dans les différentes régions du pays. Les équipes ont investi dans l'élaboration d'une démarche de planification locale qui devait permettre aux populations de dégager un plan d'action à moyen terme et une organisation adaptée à la mise en œuvre de ces plans. Mais faute d'une prise en compte des expériences précédentes en matière de gestion des terroirs, la démarche n'a pas su éviter les travers déjà identifiés notamment en matière de lourdeur du processus de planification locale. Le programme a voulu développer une approche socio-foncière séduisante du point de vue technologique (enquêtes, bases de données, cartographie informatisée), mais qui s'est révélée exigeante en temps et qui ensuite n'a pas été mise en pratique. Au vu des incertitudes et de la lenteur dans l'élaboration des plans de développement et d'aménagement des terroirs, la revue à mi-parcours a recentré le travail. Avec la restructuration des équipes et la fin des contrats des prestataires pour les équipes pluridisciplinaires, l'approche est alors revenue à une démarche de réalisation d'infrastructure classique, oubliant parfois les organisations de terroirs mises en place, et sans les reconnaître comme maître d'ouvrage des infrastructures. Les dynamiques de récupération des terres en zone agricole sont à souligner. L'expérience gestion des terroirs en zone agricole montre que si l'on combine des innovations simples et efficaces (comme c'est le cas des activités de CES/DRS) et très pertinentes par rapport aux capacités des paysans, on peut déboucher sur des actions durables en terme de lutte contre la désertification et d'amélioration des conditions de vie. Dans tous les terroirs visités la dynamique de récupération des terres est engagée, et cela en dehors de tout programme de développement. C'est essentiellement au niveau des exploitations individuelles qu'elle est pratiquée. Cette dynamique est portée par l'augmentation des contraintes économiques (notamment perte de l'attrait de l'exode depuis les tensions en Côte d'Ivoire), et la croissance démographique poussant à récupérer des terres abandonnées ou jugées incultivables jusque là. Dans les zones pastorales, ces aménagements ont mobilisé les populations intéressées par l'offre en vivres PAM accompagnant les travaux. Pourtant, alors que les comités de développement des terroirs espéraient le soutien du programme notamment pour leur reconnaissance juridique et pour élaborer et mettre en œuvre des règles de gestion des ressources en eau et pâturages, au côté des commissions foncières et des communes, le PSN-II est resté très en deçà des attentes.

144. **Appui à la micro finance.** La pertinence d'une intervention en faveur du financement d'équipements agricoles, et d'activités génératrices de revenus en complémentarité des autres interventions du programme est incontestable. Cependant, la conception manquait de vision sur des éléments stratégiques, notamment la viabilisation et la pérennisation des instruments financiers, les objectifs d'autonomie financière des caisses locales et les conditions de cette autonomie, et la destination finale du fonds de garantie et des lignes de refinancement. Le renforcement des capacités des opérateurs qui devait leur permettre de poursuivre les activités après le projet, n'a pas été une préoccupation. Les modalités du partenariat avec des opérateurs étaient pertinentes, mais elles ont été mises à l'épreuve des difficultés financières du programme, d'une insuffisance de communication et de flexibilité qui n'ont pas permis d'atteindre un niveau satisfaisant de réalisation des objectifs. A cela s'est ajouté l'absence de compétences en micro finance dans le programme, d'où des retards ou l'absence de réalisation des activités. Des impacts prometteurs sont néanmoins à noter dans l'accès aux services financiers, l'amélioration de la sécurité alimentaire et le renforcement du capital social. Leur durabilité reste cependant faible vu le nombre limité de personnes touchées et leur précarité.

145. **Appréciation globale du programme.** Considérant ce qui est présenté ci-dessus, l'appréciation globale du PSN-II est modérément insatisfaisante (score de 3). Le tableau ci-dessous reprend les scores attribués par l'évaluation terminale aux différents critères d'évaluation. La comparaison des scores du PSN-II avec les scores moyens données aux projets financés par le FIDA évalués en 2005, montre d'une part des similarités dans la tendance des scores (la pertinence est l'aspect le plus satisfaisant et la durabilité l'aspect le plus faible) mais, d'autre part, que sur l'ensemble des critères d'évaluation le PSN-II est noté un point ou plus en dessous de la moyenne. Particulièrement faibles par rapport à la moyenne 2005, sont l'efficacité, l'efficience et l'aspect innovateur du programme.

Tableau 10. Scores attribués au PSN-II et ses partenaires par l'évaluation terminale

Critère d'évaluation		Score ET PSN-II		Score évaluations 2005	
Performance du programme	Pertinence	4		5,1	
	Efficacité	2		4,2	
	Effizienz	2		3,9	
Performance des partenaires	FIDA	3		3,9	
	Gouvernement	3		4,2	
	UNOPS	4		4,2	
	Prestataires agriculture irriguée	4		-	
	Prestataires de services GT	4		-	
	Prestataires de services finance rurale	4		-	
Impacts	Environnement & ressources comm.	3		3,9	
	Productivité agricole	4		-	
	Sécurité alimentaire	3		4,1	
	Capital social & renforcement pouvoir	3		4,0	
	Ressources financières	2		-	
	Durabilité et appropriation	2		3,6	
	Innovation, reproductibilité et diffusion	2		4,2	

Source: Evaluation terminale PSN-II et Bureau de l'évaluation FIDA

B. Recommandations

Recommandations stratégiques

Recommandation 1

146. **Les projets de développement rural devraient être mieux ciblés dans l'espace et leur domaine d'intervention, en se basant sur une bonne compréhension des enjeux sociopolitiques et des causes de la pauvreté/vulnérabilité. Le rôle de conseil du FIDA sur la faisabilité des interventions proposées, est extrêmement important, surtout là où les enjeux politiques risquent de rendre les ambitions trop grandes par rapport à ce qui est réalistement faisable.** Le développement est un processus social et économique complexe qui fait intervenir de multiples acteurs et facteurs. On devrait donc raisonner avec beaucoup de modestie face aux enjeux et dans la définition des objectifs de développement des projets, même s'il peut être justifiable qu'un gouvernement utilise le projet pour des fins de pacification nationale. Ce ne sont pas les moyens financiers ni les effectifs en personnels qui sont déterminants pour la réussite d'un projet, mais beaucoup plus la capacité des équipes à gérer correctement ces moyens et à générer des synergies entre les acteurs locaux, y compris les populations qu'ils sont sensés appuyer. Face à un contexte sociopolitique difficile comme celui du Niger, aux capacités locales limitées, il apparaît essentiel de mettre en place des projets à la fois aux ambitions spatiales⁴⁷ et quantitatives plus modestes, flexibles pour pouvoir évoluer et monter progressivement en puissance au fur et à mesure que les expériences sont acquises, et plus restreints dans les champs thématiques jugés prioritaires par rapport aux objectifs de lutte contre la pauvreté et les inégalités. Une bonne compréhension des dynamiques sociales et économiques et des processus d'aggravation de la vulnérabilité et des inégalités dans les régions où l'on souhaite intervenir devrait être un préalable à toute intervention. La stratégie de pays pourrait ainsi prévoir la réalisation d'études afin d'approfondir les connaissances sur les mécanismes d'insécurité des plus pauvres, permettant d'élaborer une véritable stratégie opérationnelle centrée sur la sécurisation des groupes cibles bien définis. Ces études seront préférablement financées par des dons d'assistance technique du FIDA avant la formulation de projets.

⁴⁷ Comme mentionné aux paragraphes 87 et 141, le FIDA a déjà opté pour une réduction importante de l'envergure de ses futurs projets au Niger dans sa nouvelle stratégie d'intervention.

Recommandation 2

147. **Un effort supplémentaire est indispensable en matière de gestion des connaissances, afin de mieux capitaliser et valoriser les expériences.** Le FIDA, lors de la formulation et le suivi de ses projets, doit prendre mieux en compte les leçons tirées par les projets terminés ou en cours d'autres bailleurs, afin d'en retenir les points forts et en éviter les erreurs. La prise en compte de certaines leçons stratégiques tirées du PSN-II pour le nouveau COSOP et le projet IRDAR va déjà bien dans ce sens. Par ailleurs, il est aussi important de capitaliser les expériences des projets, même si celles-ci ne sont pas entièrement abouties, sans quoi on risque de jeter au vent des investissements importants en matière de développement méthodologique. Dans le cas du PSN-II, cela pourrait être concrétisé par une étude ou un atelier de bilan notamment sur l'approche Gestion de terroirs, le développement de l'agriculture irriguée à partir des eaux de surface, les CLEC etc. Finalement, pour pallier à l'éventuel fort roulement du personnel, il est indispensable de prévoir un échange de connaissances régulier entre les membres des équipes de projet et de stimuler les personnes qui quittent le programme à transmettre leurs connaissances auprès de leurs successeurs.

Recommandations opérationnelles

Recommandation 3

Le faire-faire est un mode de gestion potentiellement intéressant pour renforcer les capacités des opérateurs locaux, mais qui ne peut être efficace et efficiente que si plusieurs conditions sont remplies. Le PSN-II a démontré (à nouveau) que des ONG ont la capacité à fournir et accompagner des équipes de cadres locaux motivés pour promouvoir les organisations locales en zone agricole comme en zone pastorale, et peuvent acquérir des compétences en forte demande grâce à leur participation à un projet de développement. Pourtant, pour assurer le succès du partenariat d'exécution, il faudrait mettre en place un cahier des charges précis pour une mission globale et un contrat dont la durée est basée sur les phases de l'opération, et donner une autonomie de gestion suffisante à l'opérateur définie sur une base pluriannuelle. Une redéfinition des rôles de la structure de gestion de projet est nécessaire, le partenariat s'inscrivant dans un vrai cadre de transfert de responsabilité entre maître d'ouvrage et opérateur chargé de la maîtrise d'œuvre. Pour assurer la performance des opérateurs, une partie de leur rémunération devrait dépendre des résultats atteints. Le faire-faire dans les projets constitue une opportunité de promouvoir le développement des petits et moyens opérateurs locaux, qui sont essentiels pour répondre aux besoins de biens et services des structures publiques décentralisées (régions et communes). Cependant, une plus grande participation des opérateurs locaux aux marchés suppose plus d'autonomie des projets par rapport au gouvernement central dans la passation des marchés et des procédures de passation de marché adaptées et claires.

Recommandation 4

148. **Afin d'assurer l'efficacité des démarches de planification locales participatives il faudrait mettre en place des mécanismes opérationnels instaurant un vrai processus de décision au niveau local.** L'exercice régulier et dans la durée de ce processus de planification-évaluation par les acteurs locaux est fondamental, beaucoup plus que la production d'un plan local qui ressemblerait à un PTBA de projet. Les démarches doivent s'intégrer à l'échelle communale et se concentrer sur quelques domaines clefs du développement local pour éviter la dispersion: gestion des ressources naturelles, lutte contre la pauvreté. De telles démarches n'ont de sens que dans la mesure où les procédures de décisions sont effectivement décentralisées et reconnaissent bien dans les faits la responsabilité de maîtrise d'ouvrage locale. Des fonds de développement local décentralisés ont alors toute leur raison d'être pour reconnaître aux comités de gestion des terroirs leur responsabilité de maîtrise d'ouvrage des investissements non productifs de leur PADT. Un travail de fond est nécessaire d'ajustement des procédures usuelles de décision des projets du FIDA, basées sur le contrôle a priori. Les nouvelles Directives pour la passation des marchés du FIDA⁴⁸ (Appendice II) prévoient une

⁴⁸ Approuvées par le Conseil d'administration du FIDA en décembre 2004.

fenêtre pour la passation de marchés au niveau des communautés qui devrait être exploitée par tous projets visant à développer les capacités et renforcer le pouvoir des communautés.

Recommandation 5

149. Dans les contextes institutionnels difficiles, aux capacités budgétaires et de personnel limitées, comme c'est le cas au Niger, il est absolument nécessaire de renforcer les capacités des exécutants de projet, et d'améliorer le suivi et la supervision des projets. A ces fins:

Recommandation 5a: Il est recommandé de mettre en place des procédures comptables et financières claires, disponibles dès le démarrage du projet, et de prévoir une assistance technique pendant au moins les deux premières années de mise en œuvre, sur le plan de la gestion administrative et financière des projets, afin de renforcer la capacité des projets aux différents niveaux, notamment en matière de passation de marchés, gestion de la trésorerie et de contrôle de la conformité des pièces comptables. De plus, il s'avère essentiel d'outiller tous les projets d'une comptabilité analytique, qui doit permettre le suivi régulier des dépenses du projet par type d'action.

Recommandation 5b: Une assistance technique, locale et expatriée, paraît aussi essentielle pour renforcer les capacités de coordination, méthodologiques et techniques du personnel des projets. Celle-ci devrait être dégressive, passant d'une assistance permanente en début de projet par un accompagnement ponctuel mais régulier à mi-parcours, à un appui à la capitalisation en fin de projet. L'assistance technique pourrait s'inscrire dans un partenariat d'appui dans la durée, comme celui qui a été développé avec succès entre le PPILDA dans la région de Maradi, et des départements universitaires locaux et du Nord.

Recommandation 5c: Pour rendre la coordination et la gestion des projets d'envergure plus efficace, les projets devraient sans exception être pourvus dès leur démarrage d'un cadre logique de qualité et d'un système de suivi-évaluation opérationnel.

Recommandation 5d: Il faudrait prévoir des moyens suffisants et établir des procédures et conventions claires et transparentes, pour assurer la qualité et la régularité de la supervision des projets par le Gouvernement et l'Institution coopérante. Le Ministère de tutelle devrait prendre un engagement plus fort à faire respecter les recommandations des supervisions. Une présence accrue du FIDA dans le pays devrait contribuer au renforcement du suivi opérationnel des projets, permettre une intermédiation entre partenaires quand cela s'avère nécessaire, et promouvoir la capitalisation des acquis dans les projets et vers l'extérieur.

Recommandations thématiques

Recommandation 6

150. Quatre importants défis doivent être relevés pour développer l'agriculture irriguée, qui reste pertinente au Niger disposant d'importantes ressources en eau de surface, à savoir:

Recommandation 6a: La sécurité foncière des exploitants doit dans tous les cas être garantie dans la durée avant de passer à des investissements hydro-agricoles, à travers l'accompagnement d'un processus de négociation et de formalisation d'accords fonciers à long terme. L'enregistrement de la propriété de la terre auprès des Commissions foncières ressort comme la priorité, qui permettra en suite la mise en place d'un système de fermage formel. En référence aux recommandations 1 et 6, il s'agit ici d'un bon exemple d'un domaine où des études préalables et l'assistance technique aux projets sont indispensables pour compléter les connaissances et expériences locales relativement limitées.

Recommandation 6b: Les actions de développement, aménagement, encadrement et recherche-action devraient être intégrées dans une planification participative au sein des communautés qui exploitent le périmètre. Cette planification doit être accompagnée d'études de faisabilité techniques et socio-économiques.

Recommandation 6c: L'appui devrait être axé sur le renforcement des capacités des groupements d'usagers, menés à gérer les actions de développement eux-mêmes, en tant que acteurs-demandeurs plutôt que de bénéficiaires-récepteurs. Les groupements constituent aussi un moyen adapté pour promouvoir l'accès des producteurs aux intrants et services et faciliter la commercialisation des productions de rente, par le biais de l'accès au crédit, d'une meilleure circulation de l'information sur les marchés, des économies d'échelle au niveau de la conservation, la transformation et le transport des produits, de l'établissement de relations avec des commerçants etc. Les groupements de paysans peuvent aussi être mis au profit de la vulgarisation agricole, pour renforcer l'implication des producteurs dans le choix des productions et techniques à diffuser et stimuler les échanges de paysan à paysan.

Recommandation 6d: Il est indispensable que tout projet futur investisse davantage dans le renforcement des capacités des services techniques à tous niveaux. En effet, il est fortement probable que l'Etat nigérien garde un rôle très important, et encore pour de longues années à venir, dans la promotion des organisations de producteurs et la vulgarisation agricole.

Recommandation 7

151. Parce que le développement des zones pastorales constitue un vrai enjeu pour l'avenir et la cohésion du pays, trois axes centraux sont à développer:

Recommandation 7a: Il est nécessaire d'améliorer la gouvernance par la gestion concertée des ressources pastorales (commissions foncières, communes, pouvoir coutumier, administration...), en aidant les organisations de pasteurs à agir et à faire entendre leur voix.

Recommandation 7b: La scolarisation des enfants de pasteurs doit être adaptée à la mobilité. C'est un enjeu d'intégration social et économique essentiel pour ne pas retomber dans les situations de conflits qu'il a connues.

Recommandation 7c: Il est vital d'appuyer les pasteurs à élaborer des stratégies de sécurisation de leur troupeau (sécurisation de la mobilité, commercialisation anticipée, magasins de céréales individuels, reconstitution du cheptel), pour limiter les effets des sécheresses récurrentes et faciliter la reconstitution de l'économie familiale.

Recommandation 8

152. L'exécution des composantes crédits des projets doit s'appuyer sur les institutions de micro finance existantes et exige une stratégie spécifique de renforcement des capacités allant bien au-delà d'un simple partenariat d'exécution. La mise en œuvre d'une composante « crédits » des projets ne peut pas être considérée comme un simple outil permettant de soutenir ponctuellement et rapidement des initiatives économiques rentables, en parallèle aux subventions aux investissements. Les opérateurs spécialisés et les bénéficiaires s'inscrivent dans une logique de micro finance pérenne que les projets doivent accompagner. Une importance particulière doit être accordée au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des opérateurs spécialisés afin qu'ils soient en mesure d'assurer la poursuite des activités après le projet. Un autre projet financé par le FIDA au Niger, le PDSFR, qui vient d'être clôturé, fournit des enseignements dans la matière qui méritent certainement d'être pris en compte par tout projet futur touchant au secteur de la finance rurale au Niger.

Liste des personnes rencontrées et des sites visités par la mission

Niamey

Gouvernement

M. Labo Moussa	Ministre du développement agricole
M. Elhadj Abdou Chaibou	Secrétaire général du Ministère du développement agricole (MDA)
M. Adamou Danguioua	Directeur de la programmation et des études (DEP) du MDA
Mme Adamou Rabi	Directrice du Sous-programme de Développement Rural du PAM au MDA
M. Bachard	Cadre à la DEP du MDA
M. Abdoukarim Mamalo	Secrétaire permanent du Code Rural, DEP du MDA au démarrage du PSN-II
M. Jina Moussa Abdoulaye	Ministre des ressources animales
M. Amadou Baaré	Secrétaire général du Ministère des ressources animales (MRA)
M. Hassane Beidou	Sociologue pastoraliste à la DEP du MRA
M. Yakoubou Mahaman Sani	Commissaire Chargé du développement au Ministère des finances et de l'économie (MFE)
M. Seydou Yayé	Directeur Général de l'évaluation des programmes de développement au MFE

Institutions des Nations Unies

M. Gian Carlo Cirri	Représentant du PAM
M. Michele Falavigna	Représentant résident du PNUD
M. Diagana	Administrateur UNOPS au Niger

Anciens cadres du programme

M. Abou Hatchabi	Ancien Directeur PSN-II et actuellement cadre à la DEP du MDA
M. Idi Maman	Ancien Directeur PSN-II et actuellement Expert régional à l'Autorité du Bassin du Niger
M. Abdou Hassan	Ancien Responsable Gestion de Terroirs
M. Sadou K. Morou	Ancien responsable suivi-évaluation UDP
M. Abdoulaye Abouba	Ancien Directeur UT Tillabéri, actuellement Directeur de l'Antenne Tillabéri du PIP2
M. Seyni Saidou	Ancien responsable S-E à Tillabéri et à l'UDP
M. Amadou Goumeyer	Ancien Directeur UT Tchintabaraden
M. Ousmane Arboncana	Ancien Directeur UT Illéla
M. Boukar Ibrah	Ancien Directeur UT Diffa et actuellement cadre au Code Rural
M. Illya Mairakouma	Ancien directeur UT Est (Diffa)

Partenaires du programme

M. Samba Ly	Directeur Général INRAN
M. Mahamadou Gandha	Directeur scientifique INRAN
M. Illya Miko	Ancien Directeur technique du CERA/Kollo
M. Sido Yacouba Amir	Ancien Expert riz dans l'équipe INRAN/PSN-II sur Tillabéri
M. Moussa Ousmane	Ancien Chef de Station de recherche INRAN à Diffa
M. Moussa Seriba Coulibally	Responsable de l'ONG GADR-RA, conseiller au Ministère de l'Aménagement du territoire et du développement communautaire
M. Ibrahim Seriba Coulibaly	Délégué principal GADR-RA
Mme Mariama Sissoko	Sociologue GADR-RA, ancienne membre de l'équipe pluridisciplinaire de Loga
Dr. Saley Mohamadou	Membre de l'ONG PROMEL et actuellement Directeur des statistiques de l'élevage et des productions animales au Ministère de l'élevage
M. Yahouza Salissou	Secrétaire exécutif de KARKARA
M. Adamou Hamadou	Directeur de SICR-KOKARI
M. Abdou Falké	Chargé des crédits moyens termes de la SONIBANK
Mahaman Sidi	Directeur gérant CEH-Sidi
Saley Oumarou	Directeur technique CEH-Sidi

Autres projets FIDA

M. Harouna Mahamadou Coordonnateur du PDSFR
M. Guero Chaïbou Coordonnateur du PPILDA

TILLABERI

M. Aoudé Younoussa Ancien encadreur PSN-II à Tillabéri
M. Ali Seydou Exploitant irriguant à Saya appuyé au titre de l'irrigation individuelle
M. Mahamadou Amadou Responsable de la maintenance des ouvrages hydrauliques à Tillabéri de l'ONAHA
M. Hassane Insabaro Directeur Direction départementale du développement agricole (DDDA)
Boubacar Ibrahim Directeur adjoint DDDA
M. Amilou Toumi Nouhou Chef de Canton de Karma

Périmètre irrigué de Karma: Mme Mariama Saïbou, secrétaire du groupement, et 4 exploitantes
Périmètre irrigué de Gotheye: Mme Hadja, présidente du groupement féminin, et 2 exploitantes
Périmètre irrigué de Kobé: Mme Bibata Daouda, présidente du groupement, et M. Idrissa Sabu, Chef du village
Périmètre de Goureybio
Périmètre de Sakoirra

LOGA

M. Abdou Soukoundé Ancien animateur PSN-II à Loga
M. Hama Moussa Ancien animateur PSN-II à Loga et actuellement Chef de Canton
M. Hamadou Hamidou Chef de service Développement Communautaire
M. Sombaizé Chef de service départemental Génie Rural
M. Amilou Toumi Nouhou Chef de Canton de Karma

Village de Sinsan Koira Zeino: M. Khalilou Hassane, président du CDT, M. Seyni Amadou, secrétaire du CDT,
M. Zakari Gourmanké, Chef de village, membres d'un groupement de femmes

Terroir de Kalley Dey Béri
Terroir de Tomba Bana
Terroir de Goubey Dey
Terroir de Soudjé Dey Na Zamné
Terroir de Koy Kona Koira
Terroir de Saywane
Terroir de Koubora
Terroir de Kamlé Koira
Terroir de Sinsan Koira Tégui
Terroir de Batam Béri
Terroir de Toullou Maïmassa

ILLELA

Village de Tounga saddi: membres du CVD et un groupe de 10 femmes bénéficiaires de crédit
Village de Kolkoli: membres du CVD et un groupe de bénéficiaires de crédit
Village de Dabnou: membres du CVD et un groupe de bénéficiaires de crédit
Village de Tajayé: membres du CVD et un groupe de bénéficiaires de crédit
Village de Zouraré Sabara: membres du CVD et un groupe de bénéficiaires de crédit
Village de Tounga Manou: membres du CVD et un groupe de bénéficiaires de crédit
Village de Diguidjé: membres du CVD et un groupe de bénéficiaires de crédit
Village de Ajanganga: membres du CVD et un groupe de bénéficiaires de crédit

TCHINTABARADEN/ABALAK

M. Maïboudjé Tanko	Chargé de programme APOR
M. Chaïbou Adamou	Directeur Direction régionale du développement agricole (DRDA) de Tahoua
M. Mohamed Watakan	Ancien sociologue équipe pluridisciplinaire (EP) Tchintabaraden
M. Idrissa Sabit	Secrétaire permanent APPEL-ZP
M. Ibro Kada	Directeur de la Direction départementale de l'Agriculture Tchintabaraden
M. Albenary Yacoubou	Chef de village, membre CDT Tchintabaraden
M. Barthé Diamaré	Ancien animateur APOR
M. Bokly Boué	Président CDT Tchintabaraden
Docteur Sani Gambo	Directeur Direction départementale de l'élevage à Tchintabaraden
M. Inola Amankor	Ancien animateur UT Tchintabaraden
M. Goumour Ayaba	Maire de Tchintabaraden
M. Khamzata Mohamed	Chef du 3 ^o groupe
M. Zeïnabou Saïdati	Membre du comité de gestion de la CLEC de Tchintabaraden
Mme Fatimata Sidi Mohamed	Membre du comité de gestion de la CLEC de Tchintabaraden
M. Soumana Alassane	Commerçant, adhérent de la CLEC de KAOU
M. Ayuba Abdou	Secrétaire général de la COFO de Abalak
M. Ibrahim Alhou	Ancien animateur PSN-II
M. Abouttali Abdoukadi	Président d'un groupement membres de la CLEC de Abalak
M. Kassoum Abdoussalam	Secrétaire général de la CLEC de Abalak
M. Algamiç	Gérant de la mutuelle Tinfanana de Tahoua

TCHIROZERINE

M. Ahmed/Mohamed Akoli	Responsable PROMEL sur Tchirozérine
M. Abdoulaziz Boubacar	DDRA Tchirozérine
M. Goumra Tonko	Membre de l'EP de Tchirozérine
M. Abousaghid Illias	Membre de l'EP de Tchirozérine
M. Albachir Moussa	Ancien animateur PSN-II
Mme Awa Dan Rani	Présidente CLEC de Tchirozérine
Mme Fatima Harouna	Secrétaire CLEC de Tchirozérine
M. Amoumoun Ogas	Ancien animateur crédit APOR
M. Rhissana Ambarick	Chef de poste d'Aderbissinat.
M. Saley Alao	Secrétaire du chef de poste d'Aderbissinat
M. Garba Saley	Directeur par intérim DRDA d'Agadez
Dr Dodo Bahri	Directeur adjoint DRDA d'Agadez
M. Laouali Abdoulbaki	Directeur Direction régionale de l'éducation de base (DREBA)
M. Yahaya Dan Inna	Directeur adjoint DREBA
Mme Amina Mohamed	Ancienne animatrice PSN-II
M. Thomas Sommerhalter	Pastoraliste LUCOP Ingal
Secrétaire permanent de la COFO de Tchintabaraden	
M. Ibrahim Alhou	Ancien animateur PSN-II
M. Mohamed Echika	Maire de la commune d'Aderbissinat
M. Aghabid Mourouan	Régisseur radio communautaire d'Aderbissinat

CLEC de Tabelot: Mme Takoulou Alima, trésorière et Mme Fatimata Amadou, secrétaire

CLEC de Kaou: M. Birbizo Mahaman, M. Yaou Idi, M. Housseini Allassane, M. Lami Miniga, membres du comité de gestion et adhérents

CLEC de Abalak: membres du comité de gestion et adhérents

CLEC de Toukbalana: M. Sidi Mahmoud Ibrahim, président de la CLEC

Terroir pastoral de Denbouden (Tchintabaraden): Albenary Yacoubou, chef de village membre CDT, Bokly Boué, président CDT et des membres du comité de gestion du terroir pastoral.

Terroir pastoral d'Egaouane (Tchintabaraden): Hamza Bahi, président CDT représentant tribu Hadj Amma 6^o groupe, Ali Najim, mbre CDT et psdt grappe PAC Trib Azarana, Ahmed Sala, éleveur commerçant Azarana, Saned Abdou éleveur, cuisinier, Azarana, Amdi Cherif, éleveur commerçant Azarana, Brahim Mohamed éleveur commerçant Azarana, Aloussin talid éleveur commerçant Azarana, Doun Mohamed éleveur commerçant Al Hadj Amma, Abidi Mahmoudou éleveur intermédiaire Dilali Takamat 3^o groupe, Ahmed Mohamed éleveur commerçant Azarana.

Rencontre en marge du Guerewol d'Ajanghafa (Tchintabaraden): M. Ortudo Bermo, leader gujawa 9° groupe ; M. Hamza Bahi, président CDT et représentant tribu Hadj Amma 6° groupe ; M. Ali Najim, membre CDT et président grappe PAC tribu Azarana ; M. Ahmed Sala, éleveur commerçant Azarana ; M. Saned Abdou, éleveur Azarana ; M. Amdi Cherif, éleveur commerçant Azarana ; M. Brahim Mohamed, éleveur commerçant Azarana ; M. Aloussin Talid, éleveur commerçant Azarana ; M. Doun Mohamed, éleveur commerçant ; M. Al Hadj Amma Abidi Mahmoudou, éleveur intermédiaire Dilali Takamat 3° groupe ; M. Ahmed Mohamed, éleveur commerçant Azarana.

Terroir pastoral de Intinibass (Tchintabaraden): Groupe d'agro-pasteurs: M. Moumin Habou, fils chef de tribu Tijwirmat I, vice président CTP ; M. El Hadj Amadicha ex gérant vivres PAM CES ; M. Adelmouch Choufirou, puisatier arabe ; M. Rhissa Abdoulaye, membre CTP, M. Amadé Ibrahim, membre CDTP. Chef du 3° groupe Khamzata Mohamed et un groupe de notables à Tchintabaraden.

Terroir pastoral d'Akoubounou (Abalak): Kajé Khamed Almoudou Moussa Kel Agala 2° groupe, Ahmodou agro-pasteur et manœuvre école terroir d'Akoubounou. Site de cordons pierreux d'Akoubounou centre: M. Moussa Anga, chef de chantier et deux éleveurs wodabbé utilisant le pâturage du site.

Terroir pastoral de Ehaljane (Ingall): membres du CDTP: M. Moussa Fankouch, pasteur et pépiniériste ; M. Ahmadou Toda, pasteur ; M. Ibrahim Houmoud, jeune pasteur ; M. Alhassane Areyane, pépiniériste ; M. Ounalher Ehizi, pasteur participant aux travaux CES ; M. Karfi Alhassane, pasteur participant aux travaux CES ; M. Galio Baza, chargé de la distribution des vivres sur les chantiers ; M. Alkassoum Ibrahim, éleveur pasteur, bénéficiaire des appuis à la reconstitution du cheptel par PSN-I. Entretien individuel avec une femme du campement Hayla Hakel ayant participé aux travaux CES. Visite du site de Doli puits traditionnel consolidé et banque céréalière. Entretien avec le président du CDTP Alhousseini Toubatouba.

Terroir pastoral de Toukbalana (Tchirozérine): M. Ekawil Afudey, délégué de campement, membre. M. Mohamed Mohamid, représentant du chef de groupement Kel Ferouane, à Aderbissinat. Entretien avec des membres du CDTP Ekawil Afudey délégué de campement, Sidi Mahmoud Ibrahim président de la CLEC.

Terroir d'Azel: comité de gestion de la banque céréalière: Adiza Agali gérante, Ati Wanou trésorière, Fatimata Salimou membre, Ararmat Hédé membre, Akassa Agali membre.

DIFFA

M. Hamza Barma	Coordinateur régional Diffa de l'ONG KARKARA
M. Oumarou Yacouba	Gouverneur de la Région de Diffa
Mme Seydou Fanta-Na	Service régional de l'action coopérative et de la promotion des organismes ruraux
M. Bagalé	Ancien chef d'équipe KARKARA au PSN-II Diffa et actuellement Directeur d'antenne PPIP2
M. Boulama	Ancien encadreur de périmètre irrigué et chef d'équipe KARKARA au PSN-II Diffa
M. Kodo Abdouraha	Directeur de la mutuelle d'épargne et de crédit N'Gada
M. Malam Kime Moustapha	Ancien RS-E à Ouallam et actuellement Directeur régional du développement agricole
M. Issoufo Hamani	Directeur départemental du développement rural de Mainé-Soroa
M. Mamadou Ibrahim Gana	Ancien animateur de terroir PSN-II

Périmètre irrigué de Tcharikari: M. Gadi Dalla, président de la coopérative « Kangaram », et 4 exploitants

Périmètre irrigué de Bassa: M. Makinta, président de la coopérative, et 2 exploitants

Périmètre irrigué de Yguir: le Secrétaire général de la coopérative et 4 exploitants

Périmètre irrigué de Walada: M. Boulama Katiella, président de la coopérative, le chef du village et 3 exploitants

Périmètre irrigué de Afofo: M. Malam Daoua, président de la coopérative et 2 exploitants

Terroir villageois de Allah Dalamaram: Secrétaire général du CDV, 2 membres du groupement féminin, et 7 villageois de Allah N'Glaro

Terroir villageois de Bassa: M. Abdou Mata, président du CDT, et 7 villageois

Terroir villageois de Yguir Malam Kellouri: M. Alhadj Aba Maïna, vice-président du CDT, et 4 villageois

Terroir villageois de Tam: M. Adamou Moustapha président du CDT et 15 villageois

Document D'orientation

I. Introduction

1. En 2006 le Bureau de l'Évaluation conduira l'évaluation du Programme Spécial Nationale Phase II (PSN-II) au Niger, clôturé depuis décembre 2004. Ce document d'orientation décrit sommairement le pays, la zone d'intervention du programme et le programme lui-même, permettant de mieux placer le PSN-II et cette évaluation dans le contexte particulier du Niger. Il présente les questions principales de l'évaluation et propose une démarche pour y répondre¹.

II. Arrière plan de l'évaluation

A. Aperçu général sur le pays et le programme du FIDA²

2. **Le pays et sa population**³. La République du Niger, pays enclavé et le plus vaste de l'Afrique de l'ouest, couvre une superficie de 1,267 millions km² pour une population estimée à 12,1 millions (2004). La densité moyenne de la population est de 9,5 habitants/km² pour l'ensemble du pays mais atteint 60-70 habitants/km² dans nombreux arrondissements du sud du pays, où est concentré 85% de la population. La croissance démographique du Niger est très élevée (3,3%). Environ 80% de la population vit dans les zones rurales. Le Niger est constitué de sept départements et d'un district urbain (Niamey – la capitale). Le pays peut être subdivisé grossièrement en la vaste zone saharienne au nord, la zone sahélo-saharienne au centre du pays et la zone sahélienne dans le sud.

3. **L'économie et l'agriculture**. Le Produit National Brut (PNB) du Niger estimé pour 2005 était de 10,2 milliards de dollars (à parité de pouvoir d'achat), soit environ 874 USD/habitant, classant le pays parmi les plus pauvres du monde et de la région⁴. L'économie nigérienne connaît une faible croissance avec une augmentation de 3,5% par an en moyenne du PNB (1993-2003) ce qui implique une « croissance zéro » du PNB par tête. De 1995 à 2004 l'inflation moyenne pondérée annuelle était de 0,18%. Contribuant près de 40% au BNP, le secteur agricole occupe environ 87% des actifs (2003). Pourtant, la surface agricole utile et les pâturages permanents ne représentent que respectivement 3,5% et 9% de la superficie totale du pays. La production vivrière par habitant a baissé au rythme de 2,25% en moyenne par an. Une année sur trois enregistre un déficit compris entre 200 000 tonnes et 300 000 tonnes de céréales pour un besoin annuel d'environ 2,5 millions de tonnes, situation qui s'est traduite par une dépendance accrue vis-à-vis des importations vivrières et de l'assistance alimentaire internationale et par une insécurité alimentaire quasi-permanente. En 2004-2005 une sécheresse prolongée a coïncidé avec une invasion de criquets, causant une sévère crise alimentaire touchant 2,5 millions de personnes. La situation alimentaire et nutritionnelle en 2005-2006 reste caractérisée par la persistance de poches d'insécurité alimentaire localisées dans la plupart des régions du pays⁵. Les

¹ Notons que ce document d'orientation sera revu suite à la mission préparatoire et aux commentaires reçus du Partenariat clé de l'évaluation.

² La stratégie de réduction de la pauvreté et de développement rural du pays ainsi que le programme du FIDA au Niger sont décrits plus en détail dans l'annexe 1 de ce document.

³ Les données présentées dans les paragraphes 3 et 4 sont empruntées aux sources suivantes: *Banque Mondiale* – Indicateurs Mondiaux du Développement 2005 et Niger Data Profile ; *FAO* – FAOSTAT data for 2005 ; *FOA* – Country Pasture/Forage Resource Profile for Niger ; *Institut National de la Statistique du Niger*.

⁴ Seuls le Sierra Leone et la Guinée-Bissau ont un PNB/habitant encore plus bas.

⁵ USAID/Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET) – Niger: Rapport mensuel sur la sécurité alimentaire, avril 2006.

facteurs à l'origine du faible accès aux aliments des ménages pauvres dans les zones d'insécurité alimentaire sont, entre autres, la persistance d'une pauvreté structurelle, l'insuffisance des productions domestiques, la perte d'une partie de leur cheptel, l'érosion des stratégies d'adaptation et l'insuffisance d'activités alternatives génératrices de revenus.

4. **La pauvreté et le développement humain**⁶. Selon les données disponibles et la définition nationale de la pauvreté⁷, le Niger compterait plus de 7,3 millions de pauvres, soit 2/3 de sa population. Environ 34% de la population vit en situation d'extrême pauvreté⁸. La pauvreté est plus accrue dans les zones rurales où vivent 86% des pauvres du pays. L'Indice de développement humain (IDH) du Niger de 0,281 (estimé en 2003) est le plus bas parmi les 177 pays listés par l'ONU. Le taux d'analphabétisme est très élevé (plus de 85% en 2003) et le taux de scolarisation est particulièrement faible. L'espérance de vie au Niger de 45 ans se trouve encore bien en dessous de la moyenne du continent (52 ans) et la mortalité infantile y reste extrêmement élevée⁹. Selon les données de l'OMS en 2000, 40,1% des enfants de moins de cinq ans souffraient d'insuffisance pondérale (*underweight*) et 39,7% de malnutrition chronique (*wasting*).¹⁰

5. A l'origine de la pauvreté rurale aggravante au Niger, se trouve une combinaison de facteurs, notamment les contraintes climatiques, la forte pression démographique et la dégradation des ressources naturelles (eau, sols, pâturages, forêts) ainsi que le grave manque d'accès aux intrants et équipements productifs et de fortes insuffisances au niveau des infrastructures sociales de base¹¹. Il est remarquable que, sur l'ensemble du territoire du pays, plus de la moitié de l'alimentation des foyers pauvres est obtenue par des emplois salariés et saisonniers auprès d'autres foyers plus aisés, ce qui est une indication d'un accès très inégal aux facteurs de production terre et eau.

6. **Les populations particulièrement vulnérables**. Les femmes au Niger souffrent d'une lourde charge de travail, d'un accès moindre aux services sociaux de base comme l'éducation et les services de santé et de fortes contraintes à la participation aux décisions en dehors de leur ménage. Les femmes chefs de ménages sont les plus pauvres du milieu rural. Les populations pastorales vivant dans les zones sahélo-saharienne et saharienne, sont particulièrement vulnérables aux aléas climatiques et n'ont pratiquement pas accès à l'éducation ni aux services de santé.

7. **Stratégie et programme du FIDA au Niger**. Une nouvelle stratégie de pays a été élaborée depuis 2004, finalisée en avril 2006. Cette stratégie vise la réduction de la pauvreté rurale suivant les objectifs du DSRP, selon trois axes principaux: (1) la réduction de la vulnérabilité et le renforcement de la sécurité alimentaire des ménages ruraux, (2) l'amélioration des revenus et de l'accès aux marchés pour les groupes cibles et (3) un meilleur accès aux services sociaux de base des populations les plus

⁶ Les données présentées dans les paragraphes 5 à 7 proviennent des sources suivantes: *UNDP – Human Development Report 2005: Niger Country Sheet*; *République du Niger – Rapport National sur le progrès vers les objectifs du millénaire pour el développement (2003)*; *FOA Statistical Analysis Service – Food and agriculture indicators for Niger October (2005)*; *Gouvernement du Niger – Stratégie de Réduction de la Pauvreté (2002)*.

⁷ Le dernier recensement complet de la pauvreté au Niger date de 1993 (Enquête nationale budget consommation). Le seuil de pauvreté emprunté était de respectivement 50.000 et 75.000 FCFA pour les campagnes et les villes; le seuil d'extrême pauvreté était de 2/3 du seuil de pauvreté. Des études plus récentes indiquent une détérioration de la situation depuis le recensement de 1993.

⁸ L'inégalité de la distribution des revenus au Niger est très élevée, avec les 10% plus riches du pays accumulant plus d'un tiers du total des revenus. Le coefficient de Gini calculé pour l'inégalité des revenus pour le Niger était de 50,5% en 2003.

⁹ En 2004, près d'un enfant sur six est mort avant d'avoir atteint l'âge d'un an - comparé à moins d'un enfant sur douze en moyenne pour le continent.

¹⁰ WHO Global Database on Child Growth and Malnutrition, <http://www.who.int/nutgrowthdb/database/en/>

¹¹ Seulement 40% de la population rurale a accès à l'eau potable. A peine un ménage sur vingt, dont la grande majorité vit dans un centre urbain, a accès à l'électricité.

vulnérables. Depuis 1980, le FIDA a financé six projets de développement rural au Niger, pour un coût total dépassant 150 millions de dollars. Actuellement, il y a deux projets co-financés par le FIDA en cours au Niger: le Programme de développement des services financiers ruraux (PDSFR) et le Projet pour la promotion de l'initiative locale pour le développement d'Aguié (PPILDA).

B. Le PSN-II

8. **Les zones du programme.** Le PSN-II s'étend sur une grande partie du territoire nigérien et couvre quatre différentes zones agro-écologiques du pays:

- La zone d'agriculture irriguée au bord du Fleuve du Niger (Tillabéri) à l'extrême ouest du pays: La majorité de la population pauvre y dépend de la riziculture irriguée, mais cultive aussi des parcelles non-irriguées de sorgho et de mil plus à risque des sécheresses.
- La zone d'agriculture pluviale (Ouallam, Loga, Illéla) à l'ouest et au centre sud du pays: l'économie y est, typiquement basée sur le sorgho, le mil et l'élevage et elle présente une forte vulnérabilité aux sécheresses.
- La zone « mixte » (Diffa, Maïné Soroa) à l'extrême sud-est du pays: Des agriculteurs pratiquant la culture irriguée du piment aux bords du Fleuve Komadougou-Yobe y cohabitent avec des éleveurs pasteurs.
- La zone pastorale (Tchintabaraden, Abalak, Tchirozérine) bordant la frange sahélo saharienne, de l'ouest à l'est du pays: l'élevage pastoral transhume sur différents axes nord-sud et y constitue la principale activité économique.

9. **Objectifs et composantes du programme.** L'objectif principal du PSN-II était de « rétablir de manière durable les conditions d'un développement équilibré basé sur l'exploitation optimale de toutes les ressources naturelles ». Les objectifs spécifiques du programme¹² étaient de: (1) Contribuer à assurer la sécurité alimentaire et les revenus par l'augmentation de la production agricole et animale ; (2) Aider à la restauration et au maintien du potentiel de production des écosystèmes agricoles et pastoraux par la diffusion des techniques de conservation des eaux et des sols et d'agroforesterie ; (3) Aider à l'établissement de conditions favorables au développement socio-économique autogéré par la promotion d'organisations paysannes et pastorales ; (4) Encourager le partenariat entre les communautés de base et les opérateurs privés, ainsi que la participation des femmes et des jeunes dans la prise de décisions au sein de leurs communautés ; et (5) Jeter les bases d'un développement auto-entretenu par la promotion de systèmes financiers ruraux d'épargne et de crédit en association avec le système bancaire formel. Sur le plan opérationnel, il s'agissait de: (a) Augmenter la production agricole et assurer la pérennité du système de production dans les zones de petite irrigation (Tillabéri et Diffa) ; (b) Améliorer la sécurité alimentaire et favoriser l'augmentation des revenus des petits producteurs au travers d'une approche de gestion des terroirs (Illéla, Loga, Ouallam et Diffa) ; (c) Améliorer les conditions de vie des populations des zones pastorales et agro-pastorales (Tchintabaraden, Abalak et Tchirozérine) et (d) Permettre aux femmes, aux jeunes et aux petits producteurs encadrés par le programme d'avoir accès à des crédits productifs pour l'augmentation de leur niveau de vie.

10. Les composantes, correspondant aux quatre objectifs opérationnels ci-dessus et complétés par une composante d'appui institutionnel et de coordination, comprenaient donc des stratégies et actions très diversifiées dans les différentes zones agro-écologiques du programme: l'appui à l'agriculture irriguée, à l'agriculture pluviale, à la production pastorale et à la finance rurale, à travers l'organisation

¹² Dans les documents de conception du programme (1995-1998), les objectifs spécifiques sont formulés en termes d'impact et de grands axes d'intervention transversaux, pour l'ensemble des zones d'intervention du programme. Les objectifs opérationnels sont présentés par composante géographique (a, b et c) ou transversale (d). Pour la reconstruction du cadre logique, nous avons empruntés les objectifs opérationnels du programme plutôt que les objectifs spécifiques, permettant de voir plus facilement les liens avec les résultats attendus par composante (voir annexe 8).

des producteurs, la promotion d'une plus grande participation des populations vulnérables et la création de nouveaux partenariats (voir aussi annexes 2 et 4 et le cadre logique en annexe 8 du document d'orientation).

11. **Historique et partenaires.** Le Programme Spécial National Phase II prend, comme son nom l'entend, la suite du Programme Spécial National (1987 – 1995) et s'inscrit dans le cadre du programme spécial établi par le FIDA pour les pays d'Afrique de l'ouest subsaharienne touchés par la sécheresse et la désertification. Ainsi, la zone d'intervention du PSN-II couvre les mêmes arrondissements que les PSN-I et a été élargi de deux arrondissements (Ouallam et Loga). En 1993, le Bureau de l'évaluation du FIDA a évalué les volets CES/DRS et petite irrigation du PSN-I¹³.

12. Le PSN-II a été identifié fin 1992, formulé dans la première moitié de 1994 et pré-évalué dans la première moitié de 1995. Le programme fût approuvée par le Conseil d'administration du FIDA en Septembre 1995 et était prévu pour six ans – de 1996 à 2001. La suspension du portefeuille FIDA pour le Niger pour cause d'arriérés de paiements d'avril 1995 à avril 1997, causa une remise de deux ans de la signature des accords de prêts (en juin 1997), menant le FIDA à mettre à jour la pré-évaluation du programme (finalisé en avril 1998) et à reporter le démarrage effectif du PSN-II à août 1998, avec la clôture du prêt prévue à la fin de 2003. De fin août 1999 à début avril 2000 et de début septembre 2000 à la mi-novembre 2000, tous décaissements du FIDA ont été suspendus suite aux défauts de remboursement des échéances du 15 juillet 1999 et du 15 juillet 2000, causant deux interruptions d'activités au sein du programme. Suite aux recommandations de la Revue à mis parcours, réalisée fin 2002, le Gouvernement du Niger a obtenu une extension d'un an, portant la fin du PSN-II à juin 2004 et la clôture du prêt à décembre 2004. La durée totale du programme a donc été de six ans avec environ un an d'inactivité à mi-chemin.

13. Le PSN-II se trouvait initialement sous la tutelle du Ministère du plan et de la privatisation, puis, par la suite, sous la tutelle du Ministère du développement agricole. Le programme, géré à travers une Unité de Direction et sept Unités de Terrain, fût dessiné pour sa mise en œuvre avec de nombreux partenariats contractuels en tête, notamment avec des ONG locales, des bureaux d'étude, des sociétés de conseil et, pour la composante financement rural, la Société nigérienne de banque (SONIBANK)¹⁴. La gestion des prêts du FIDA et la supervision du programme furent déléguées au Bureau des Services d'appui aux projets des Nations Unies (UNOPS).

14. **Financement du programme.** Il était prévu que le PSN-II soit financé par le FIDA pour un montant de 14,8 millions de dollars, soit pour 74% du coût total estimé, à travers deux prêts (le 381-NE et le SRS-46-NE)¹⁵. Le PAM contribuerait par un don en vivres d'une valeur de 1,4 millions de dollars, dans le cadre de travaux « vivres pour travail » d'aménagement hydro-agricoles et de protection des sols effectués par les communautés locales. Le Gouvernement et les bénéficiaires contribueraient respectivement 8,5% et 10% des coûts du programme (voir l'annexe 4 du document d'orientation). En fin de programme, le prêt 381-NE était décaissé pour 99%. Cependant, le prêt SRS-46-NE, destiné principalement à financer la formation des bénéficiaires, n'a été déboursé que pour 23,7% du montant prévu par l'accord de prêt.

III. Questions évaluatives

15. **Objectifs de l'évaluation.** L'évaluation a comme double objectif, d'une part de répondre à l'obligation du FIDA de rendre des comptes des résultats des opérations co-financées et, de l'autre, de contribuer à l'apprentissage par les partenaires du programme, au profit de la mise en œuvre d'autres projets et programmes en cours et de la formulation de futures interventions au Niger et dans la région. Suivant l'approche méthodologique du Bureau de l'évaluation du FIDA, l'évaluation du PSN-II sera

¹³ Le volet développement pastoral du PSN-I n'a pu être évalué à l'époque pour des raisons de sécurité.

¹⁴ Une liste indicative des partenaires principaux du programme peut être trouvée en annexe 3 de ce document.

¹⁵ Le plan de financement prévu du PSN-II peut être trouvé en annexe 4.

centrée autour de trois dimensions: (1) la performance du programme, en termes de pertinence, efficacité et efficience ; (2) les résultats du programme en termes d'impacts sur la pauvreté rurale, de durabilité, de reproductibilité et d'effet multiplicateur et (3) la performance du FIDA et de ses partenaires. Ci-dessous, de façon indicative, sont présentés les critères et questions d'évaluation principales.

A. Performance du programme

16. **Pertinence.** Il s'agit, dans le contexte socio-économique et institutionnel particulier du Niger, considéré sur toute la durée du programme (de sa conception en 1995 jusqu'à sa clôture en 2004), d'analyser l'adéquation de la conception du programme ainsi que des adaptations qui ont été faites au cours de sa mise en œuvre, afin de vérifier la pertinence des objectifs, des composantes et approches du programme par rapport: (1) à la politique et stratégie de développement rural et de réduction de la pauvreté du Niger¹⁶ ; (2) aux besoins prioritaires des pauvres et dans le contexte de la stratégie du FIDA au Niger (y inclus la question du ciblage).

17. **Nécessité de reconstruire le cadre logique.** Il est à noter que la conception du PSN-II ne prévoyait pas de véritable cadre logique, mettant l'accent sur les approches et modalités de mise en œuvre selon une logique input-output, plutôt que sur une logique d'activités, de résultats attendus et d'objectifs hiérarchisés de cause à effet. Un cadre logique du projet a été préparé et perfectionné suite à deux ateliers nationaux sur le suivi-évaluation et l'établissement d'une situation de référence en fin de la première année du programme (1999), qui reste toujours peu explicite au niveau des activités, des indicateurs d'efficacité et des indicateurs de qualité. A travers l'étude des documents de pré-évaluation et des rapports à mi-parcours et d'achèvement, il a été possible de reconstituer un cadre logique détaillé qui devrait faciliter l'évaluation de l'efficacité du programme ainsi que de mieux comprendre les relations de cause à effet entre les différents niveaux de résultats et d'impacts (voir annexe 8 du document d'orientation pour la version simplifiée). Ce cadre logique méritera cependant révision par l'équipe d'évaluation, notamment par sa confrontation aux différentes versions produites par le programme, le point de vue des partenaires du programme et à la réalité.

18. **Efficacité.** Les questions qui se posent sur le plan de l'efficacité du programme sont dans quelle mesure (quantitative et qualitative), comment et pourquoi le programme a pu atteindre les résultats attendus de ses composantes et mettre en œuvre les approches et activités prévues. Il ne s'agit donc pas seulement de comparer prévisions avec réalisations, mais aussi, et surtout, de chercher les causes de réussites ou échecs dans la mise en œuvre du programme et l'atteinte de ses objectifs.

19. L'évaluation s'intéressera en particulier à vérifier comment, dans la réalité, les approches prévues ont été mises en œuvre. Il conviendra d'apprécier le respect des orientations méthodologiques et de comprendre les raisons de succès ou d'échec des étapes consécutives des approches prônées, puis, de voir comment les approches dans leur ensemble ont permis d'atteindre les résultats attendus des composantes. Les actions, et leurs résultats, qui mériteront l'attention particulière de l'évaluation seront notamment:

- Le renforcement des capacités des agences d'exécution (moyens physique, formation, savoir-faire en matière de diagnostic participatif et des approches de concertation avec les bénéficiaires et leurs organisations) ;
- Le ciblage effectif des bénéficiaires publics et privés (ciblage géographique entre les périmètres/villages/communautés et ciblage participatif au sein de ces périmètres/villages/communautés) et les facteurs qui contribuent à / excluent la couverture des ménages les plus pauvres ;

¹⁶. Document stratégique pour la réduction de la pauvreté du Niger (2002) et Stratégie de Développement Rural (2003)

- L'identification de la demande des populations (en matière de réhabilitation de la gestion des périmètres irrigués, aménagement de mares, encadrement de la production et la vulgarisation agricole, protection des ressources naturelles) ;
- La planification et réalisation de travaux de réhabilitation et le réaménagement de périmètres irrigués et de travaux de conservation/protection des eaux, sols et pâturages avec la participation des usagers, ainsi que la mise en place de modes d'entretien durables ;
- Le développement de technologies de production viables et adaptées aux différents milieux agro-écologiques et socio-économiques par la recherche-action et l'encadrement des producteurs ;
- La mise en place d'organisations de finance rurales qui fournissent des produits adaptés aux besoins des clients et sont capables de s'autonomiser progressivement par rapport à l'assistance du projet ;
- La gestion collective/concertée de ressources naturelles et d'infrastructures sociales (périmètres irrigués, terroirs villageois et pastoraux, banques céréalières, boutiques coopératives, dispensaires, écoles etc.) ;
- La création/réanimation d'organisations locales (organisations paysannes, comités de gestion de périmètres irrigués, organisations locales de développement des terroirs, comités de développement du terroir, groupements mutualistes pastoraux, groupes de jeunes, de femmes et d'artisans).

20. L'Unité de direction et les cinq Unités de terrain créées lors du PSN-I, ont été maintenues pour la gestion du PSN-II, avec l'ajout de deux nouvelles unités de terrain à Ouallam et Loga. Cependant, suite à la Revue à mi-parcours, ce dispositif a été remanié et réduit en taille. Ainsi, il apparaît intéressant aussi d'évaluer **l'efficacité de ce dispositif de gestion « parallèle »** aux instances publiques, en matière de gestion, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du programme. Un dernier élément qui méritera analyse, est la **disponibilité des ressources financières**. En effet, les difficultés de trésorerie sont répétitivement citées comme la cause majeure de non réalisation d'activités et de problèmes avec les partenaires et le personnel. Il conviendra, d'une part, de rechercher les facteurs internes et externes au programme qui ont causé les retards d'approvisionnement et, d'autre part, d'apprécier les véritables effets que ces retards ont eu sur l'efficacité d'exécution du programme.

21. **Efficiences.** Il s'agit de déterminer si les ressources financières et humaines mobilisées pour le programme ont été utilisées de façon optimale, et d'expliquer comment et pourquoi. Pour estimer l'efficacité des travaux d'aménagement et de réhabilitation ou de construction, l'on comparera les coûts effectifs par unité avec les coûts estimés à la formulation du projet et les coûts standards en vigueur au Niger¹⁷. Dans la mesure du possible, le TRI des infrastructures et aménagements sera estimé. Pour la mise en œuvre des différentes approches prônées par le projet (voir efficacité), il sera particulièrement intéressant de comparer le ratio des coûts de leur mise en œuvre, en termes monétaires mais aussi en termes de temps, sur leurs résultats et impacts, avec ce ratio pour des approches alternatives (moins participatives, par exemple).

¹⁷ Pour la finance rurale on peut utiliser le coût de fournir une unité de crédit ou de servir un client comme mesure d'efficacité et le comparer aux benchmarks du secteur (Microcredit bulletin)

B. Impacts du programme

22. Il convient, en se basant sur des définitions explicites de la pauvreté et de la vulnérabilité, d'apprécier la portée et la distribution des impacts du programme auprès des différents groupes ciblés de la population (les plus pauvres, les femmes et les jeunes en zone rurale). Le cadre méthodologique utilisé par le Bureau de l'évaluation distingue neuf domaines d'impact sur la réduction de la pauvreté (voir annexe 5 du document d'orientation pour la liste complète).

23. Dans le contexte spécifique du PSN-II, les domaines d'impact suivants devront recevoir une attention particulière de l'évaluation: (1) la sécurité alimentaire, en termes de nutrition mais aussi de la capacité des foyers pauvres de réagir aux chocs, qui reste la priorité de toutes les parties prenantes au Niger; (2) l'environnement et les ressources communautaires, et plus particulièrement l'approvisionnement en eau, la lutte contre la désertification et la dégradation des sols et la rationalisation du pâturage, considérés essentiels pour restaurer et maintenir les facteurs de production fragiles des foyers ruraux; (3) la production et la productivité agricole et de l'élevage, sources de revenu principales des populations rurales; (4) le capital social, notamment la gestion concertée des ressources et le renforcement des organisations locales, très importantes pour donner une voix aux populations rurales, mais aussi pour leur permettre de mieux collaborer, stimuler les échanges et la solidarité et faciliter leur accès aux services; et (5) l'accès aux services financiers, essentiel pour les foyers appauvris pour permettre la restauration de leur capital productif. Le tableau ci-dessous reprend les cinq domaines d'impact avec, à titre indicatif, des indicateurs mesurables par l'évaluation distillés du cadre logique reconstitué du programme.

Appendice 2 -Tableau 1. Domaines d'impact d'importance particulière pour le PSN-II et indicateurs indicatifs

Domaine d'impact	Critères et indicateurs objectivement mesurables		
i) Sécurité alimentaire	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilité d'aliments au cours de l'année au niveau des foyers appartenant aux différentes catégories de petits producteurs - Etat nutritionnel des membres de foyers appartenant aux différentes catégories de petits producteurs 		
ii) Environnement et ressources communautaires	<ul style="list-style-type: none"> - Qualité des sols (structure, texture, fertilité, taux de m.o. etc.) - Disponibilité et qualité de l'eau - Etendue des ressources boisées - Disponibilité et qualité des pâturages - Nature et étendue des RN régénérées, conservées et gérées - Forme et étendue des mesures de régénération et conservation - Modalités de gestion des RN et étendue - Nombre et superficie des terroirs villageois et pastoraux concernés - Nombre de bénéficiaires 		
iii) Capital social et renforcement du pouvoir	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre et nature d'associations créées et réactivées - Capacité de gestion des organisations - Nombre, nature et stabilité des membres des organisations - Activités des organisations et intérêt des activités pour les membres - Type et étendue des actions communautaires/collectives et contribution des organisations au développement communautaire 		
iv) Productivité et rentabilité de l'agriculture et de l'élevage	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> Agriculture: <ul style="list-style-type: none"> - Surfaces cultivées - Rendements - Qualité des produits - Prix et marchés - Rentabilité - Productivité du travail - Diversification des cultures </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> Elevage: <ul style="list-style-type: none"> - Nombre de têtes par foyer - Productivité animale (Taux de fécondité et de mortalité, taux de croissance, production laitière/tête etc.) - Qualité des produits - Prix et marchés - Rentabilité - Productivité du travail - Diversification des productions </td> </tr> </table>	Agriculture: <ul style="list-style-type: none"> - Surfaces cultivées - Rendements - Qualité des produits - Prix et marchés - Rentabilité - Productivité du travail - Diversification des cultures 	Elevage: <ul style="list-style-type: none"> - Nombre de têtes par foyer - Productivité animale (Taux de fécondité et de mortalité, taux de croissance, production laitière/tête etc.) - Qualité des produits - Prix et marchés - Rentabilité - Productivité du travail - Diversification des productions
Agriculture: <ul style="list-style-type: none"> - Surfaces cultivées - Rendements - Qualité des produits - Prix et marchés - Rentabilité - Productivité du travail - Diversification des cultures 	Elevage: <ul style="list-style-type: none"> - Nombre de têtes par foyer - Productivité animale (Taux de fécondité et de mortalité, taux de croissance, production laitière/tête etc.) - Qualité des produits - Prix et marchés - Rentabilité - Productivité du travail - Diversification des productions 		
v) Capital financier	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre et couverture géographique des points d'accès au crédit rural (comités villageois de crédit, caisses d'épargne et de crédit, mutuelle) créés ou renforcés - Nombre et montant de crédit à court terme et à moyen terme octroyé pour les différents types de clients - Utilisation des crédits par les différents types de clients 		

24. Les impacts du programme peuvent être positifs ou négatifs, intentionnés ou non intentionnés. Il est important de bien comprendre les causes à l'origine des changements observés. Des facteurs extérieurs au programme ont aussi influencé la situation des populations ciblées, notamment d'autres projets ou programmes dans les mêmes zones d'intervention, des changements politiques, des catastrophes naturelles (sécheresse, invasion de criquets) etc. En particulier, la crise alimentaire de 2005 a certainement eu un impact sur les conditions de vie des populations vulnérables (dégradation sanitaire et nutritionnelle, détérioration et perte de capital productif, endettement, chocs psychologiques etc.), jusqu'à avoir renversé l'éventuelle tendance positive engendrée par le programme dans les zones fortement touchées. Ainsi, il sera nécessaire d'identifier la nature et l'importance des influences exogènes pour mieux apprécier la contribution du programme aux changements dans les conditions de vie des populations ciblées.

25. **Durabilité et appropriation.** Il s'agit d'évaluer si les changements et évolutions engendrés par le programme se sont poursuivis ou vont se poursuivre, dans le moyen et long terme après son achèvement. L'évaluation devra montrer si les stratégies de retrait prévues à la conception du programme ont porté fruit. L'évaluation appréciera la durabilité du programme en mettant les facteurs principaux qui conditionnent cette durabilité sous la loupe, notamment: (1) la pérennité des systèmes de production, liée à leur viabilité économique, mais aussi à l'évolution des facteurs de production fragiles (sols, eau, pâturages) et des débouchés et des prix ; (2) la gestion et l'entretien concertée des aménagements productifs et sociaux et des ressources naturelles, et le niveau de dépendance des communautés par rapport aux appuis extérieurs (entretien des ouvrages, gestion des ressources naturelles) ; (3) la solidité des organisations locales créées et renforcées. La crise alimentaire de 2005 a mis à l'épreuve une grande partie des progrès au niveau des conditions de vie des populations ciblées par le programme. L'évaluation devra donc porter une attention particulière à apprécier comment les acquis du programme ont, d'une part, survécu la crise et, d'autre part, renforcé la résistance des populations ciblées à ce type de crise.

26. **Innovation, reproductibilité et élargissement d'échelle.** Il est nécessaire d'apprécier comment le programme a pu apporter des « solutions innovantes¹⁸ » aux difficultés complexes des pauvres ruraux dans les différentes zones d'intervention. Il nous intéresse de savoir comment les opportunités d'innovation ont été identifiées au moment de la conception et au cours de la mise en œuvre du programme et quels ont été les approches pour tester, évaluer la reproductibilité et élargir l'échelle des innovations retenues (au sein et au-delà du programme, des zones d'intervention, du Niger, des institutions partenaires – en particulier le FIDA). Ensuite, il convient d'apprécier en quelle mesure l'élargissement d'échelle a véritablement eu lieu.

27. Pour le PSN-II, il sera d'un intérêt particulier de voir les aspects innovants dans la conception du programme, et en particulier si la démarche contractuelle du programme (l'approche « faire faire » du programme et la contractualisation de services par les communautés) a été institutionnalisée contribuant à la redéfinition du rôle d'appui de l'Etat au secteur. Il sera intéressant aussi de vérifier en quelle mesure le programme a contribué à la validation et l'adoption au niveau national des approches gestion des terroirs villageois et de son adaptation par le programme aux zones pastorales (« gestion des terroirs pastoraux »). Il reviendra aux évaluateurs d'identifier et d'analyser d'autres innovations éventuelles.

28. Pour le FIDA, une question d'intérêt majeur sera la mesure dans laquelle les expériences du PSN-II ont contribué à la mise à jour de la stratégie de pays (COSOP) approuvée par le Conseil d'Administration du FIDA en Avril 2006, faisant ainsi preuve d'un apprentissage institutionnel réel.

¹⁸ C'est-à-dire: outils, approches, processus, services etc. « nouveaux » pour les acteurs et les partenaires concernés, au niveau des zones d'intervention ou du pays.

C. Performance des partenaires

29. Le but de cette partie de l'évaluation est de permettre aux partenaires à la mise en œuvre du programme, de tirer des leçons sur comment leurs choix et actions ont contribué à la performance et les résultats du programme. Evaluer la performance et la contribution des différents partenaires au programme est d'autant plus important parce que le programme a adopté une approche faire-faire, selon laquelle la grande majorité des interventions ont été exécutées moyennant des contrats avec des services techniques publics, des organisations et des entreprises privées locales sous-traitantes. Ainsi, la liste des « partenaires » du PSN-II, vue l'étendue géographique et la diversité des interventions du programme, est particulièrement longue (voir annexe 3 du document d'orientation pour les opérateurs principaux) et comprend notamment le dispositif de gestion du programme, les cofinanciers (le Gouvernement du Niger, le FIDA et le PAM), l'institution coopérante (UNOPS), les Services de l'agriculture préfectoraux et d'arrondissement et les autres services publics techniques collaborant avec et/ou contractés par le programme, les ONG impliquées et, finalement, les entreprises privées contractées par le programme.

30. **La performance individuelle.** En premier lieu, il sera important de bien définir les rôles de chacun des partenaires à l'exécution du programme, d'apprécier comment ces rôles ont été définis et si cette définition était pertinente et claire pour tous les intervenants¹⁹. En suite, il conviendra de vérifier en quelle mesure chacun des partenaires a respecté ses rôles vis-à-vis du programme. Finalement, il faudra apprécier comment les partenaires ont réagi aux changements et évolutions internes et externes du programme.

31. La performance du **FIDA** recevra une attention particulière²⁰. L'évaluation appréciera la qualité de l'identification et de la formulation du projet (études et analyses préalables, participation des partenaires, estimation des risques etc.) et la qualité des appuis du FIDA à l'exécution (démarrage, missions de soutien, revue à mi-parcours etc.). L'évaluation s'intéressera aussi à la performance des **Ministères de l'économie et des finances**²¹ et du **développement agricole**, comme ministères de tutelle consécutifs du programme, en particulier à leur capacité d'orientation du programme, notamment par leur présence dans le Comité de pilotage national, leur soutien au programme sur le plan politique, et leur capacité à tirer des leçons des opérations de terrain du programme pour ainsi contribuer à l'apprentissage au niveau du gouvernement et influencer les politiques nationales de réduction de la pauvreté et de développement rural. L'évaluation vérifiera aussi le respect des engagements du Gouvernement par rapport aux fonds de contre partie. L'évaluation appréciera la capacité du **dispositif de gestion du programme**, en matière de coordination, de représentation du programme auprès des administrations centrales et partenaires, de conseil et de supervision des aménagements et des animations locales, de suivi des comptes et des décaissements et de résoudre les questions relatives au personnel du programme²². La performance de l'**UNOPS**, en tant qu'**institution coopérante**, méritera analyse, vu son rôle important de supervision et d'administration des prêts du programme. Finalement, et peut-être le plus important, l'évaluation appréciera la performance des nombreux **partenaires locaux**, institutions publics (ex. INRAN, SONIBANK, ONAHA), ONG (ex. KARKARA, ANPIP, KOKARI, GADR-RA), bureaux d'études (ex. Cabinet CEH-SIDI), mutuelles de crédit (N'Gada) et autres prestataires de services. L'évaluation s'intéressera notamment à leur capacité de réaliser leurs engagements vis-à-vis du programme dans les délais prévu, à leur capacité d'interagir avec les populations ciblées par le programme et à leur progrès au niveau de la qualité de

¹⁹ Les Accords de prêts, conventions et contrats entre partenaires devraient apporter les informations nécessaires, mais il sera intéressant aussi d'apprécier le niveau de connaissance et l'opinion des différents acteurs sur ces écrits.

²⁰ La liste des partenaires dont l'évaluation appréciera la performance présentée ici n'est pas exhaustive et devra être complétée par l'équipe d'évaluation.

²¹ Ministère du Plan et de la privatisation en début de programme qui a été joint au Ministère de l'économie et des finances.

²² D'importantes faiblesses au niveau de la gestion des ressources humaines, abordées dans les rapports de revue à mi-parcours et de supervision, mériteraient une analyse plus profonde.

leurs interventions. Il sera intéressant de comparer l'efficacité de l'approche faire-faire avec l'efficacité des approches d'intervention plus directe.

32. **La performance du partenariat.** Le partenariat est formé par la communication, la consultation et la coordination entre les différents partenaires du programme, pour promouvoir les synergies et complémentarités et éviter les duplications et mal entendus entre partenaires. Nous nous intéressons à savoir comment le partenariat à fonctionner, comment il a été géré et comment il a pu contribuer (ou non) à la performance du programme. Le rôle de l'Unité de direction du projet et des Unités de Terrain, dans la gestion du partenariat souvent contractuel recevra une attention particulière.

33. **Critères de performance.** Pour chacun des partenaires individuellement et le partenariat dans son ensemble, il convient d'apprécier (1) son engagement à permettre aux autres acteurs à participer aux décisions et à déléguer le pouvoir de décision à la base ; (2) sa capacité de coordination des activités et des intervenants sous son contrôle ; (3) sa transparence ; (4) sa flexibilité face aux changements ; (5) son sens de responsabilité ; (6) sa volonté de venir en appui ; (7) sa volonté et capacité de prendre des décisions quand nécessaire ; (8) sa volonté d'apprendre et de contribuer à l'apprentissages des autres partenaires.

Démarche et méthodologie de l'évaluation

34. L'évaluation du PSN-II sera réalisée en quatre grandes étapes, à savoir la préparation, le recueil des informations, l'analyse des informations et la synthèse et le rapportage. L'évaluation utilisera principalement trois méthodes de recueil de l'information: la revue documentaire, les enquêtes et entretiens et l'observation directe.

35. **Revue documentaire.** Pendant la phase préparatoire de l'évaluation, les documents du programme seront étudiés, afin d'en extraire les informations nécessaires à répondre aux questions évaluatives listées plus haut. Les documents déjà disponibles au FIDA sont repris dans la bibliographie (annexe 6 du document d'orientation). Pourtant, nombreux documents devront, dans la mesure du possible, être collectés lors de la mission préparatoire (rapports d'activité des unités de terrain, documents de formation, rapports de diagnostics, manuels méthodologiques etc.). Une liste des documents dont l'existence et la subsistance devront être confirmés lors de la mission préparatoire est présentée en annexe 7 du document d'orientation.

36. Notons qu'en fin de programme, une **autoévaluation** a été effectuée par la direction du programme résultant dans un rapport d'achèvement très complet. En plus, la Division Afrique de l'ouest et centrale a aussi commandité la préparation d'un rapport d'achèvement par un consultant indépendant qui reprend à quelques détails près les informations du rapport d'achèvement du gouvernement²³. Il conviendra d'analyser en profondeur ces rapports, de vérifier l'exactitude des données utilisées et la solidité des analyses effectuées, qui peuvent potentiellement être très utiles à la mission d'évaluation.

37. **Recueil d'informations préalable à la mission de terrain sur les zones d'intervention.** De manière à préparer au mieux les entretiens que la mission tiendra avec les intervenants locaux et les bénéficiaires sur différents sites du projet, il est prévu de conduire trois types de travaux préparatoires, à savoir: (1) Pendant la mission préparatoire une séance de travail sera organisée avec les responsables des différentes composantes du programme, de manière à expliciter les démarches mises en œuvre au cours du programme et de sélectionner les sites d'intervention à visiter lors de la mission principale. L'objectif sera de considérer des critères de diversité géographique mais aussi ceux liés au stade d'avancement de l'action du programme dans les localités (stade le plus abouti pour approfondir les impacts aux différents niveaux et stade de début de mise en œuvre des plans d'aménagement où la

²³ En effet, le rapport d'achèvement du FIDA est *grosso modo* un résumé du rapport d'achèvement du Gouvernement. En revanche, les chiffres de la section sur les services financiers sont contradictoires. Il sera donc nécessaire de vérifier la méthodologie de collecte de données pour les deux rapports pour voir en quelle mesure l'équipe d'évaluation devra procéder à une vérification des données à partir de sources primaires.

mémoire de la démarche participative devrait être la plus fraîche). (2) Une mise à jour des données de base concernant la mise en valeur des périmètres irrigués sur Diffa et Tillabéri appuyés par le programme sera effectuée de manière à fournir une photographie actualisée des aménagements mis en place à Tillabéry et Diffa, deux ans après la fin du PSN-II. On notera entre autres l'état des infrastructures à dire d'acteurs, leur fonctionnalité, la situation de fonctionnement et la capacité des organisations locales chargées de la gestion, l'importance de la mise en valeur agricole et les types de cultures pratiquées. Le cadre de ce travail sera précisé et testé sur le terrain lors de la mission préparatoire en Juillet 2006. (3) Un travail d'appui à l'autoévaluation des plans de développement et d'aménagement des terroirs dans les zones agricoles sera également effectué. On collectera auprès des anciens intervenants du programme et des organisations locales de développement de terroir les informations nécessaires pour la compréhension des situations à approfondir lors de la mission principale: diagnostics socio-fonciers réalisés, comptes rendus des concertations, plans d'aménagement et de développement de terroir, programmes annuels d'activité, état d'avancement des réalisations etc. Sur la base des documents de planification locale élaborés avec l'appui du PSN, on animera des séances d'autoévaluation dans un échantillon des terroirs. Ces travaux d'entretiens préparatoires dans les zones irriguées et d'agriculture pluviale suivront une trame d'analyse préparée suite à la mission préparatoire. La collecte d'informations sera réalisée par une équipe d'étudiants sous la responsabilité du consultant national chargé des questions de développement agricole.

38. Entretiens avec les intervenants du programme. L'équipe d'évaluation s'entretiendra avec les intervenants et partenaires du programme à tous niveaux (des membres de l'UDP jusqu'aux animateurs de terroirs), dans la mesure où il sera possible, presque deux ans après clôture du programme, de les rencontrer. Il s'agira principalement de recueillir les informations qui ne sont pas reprises dans les rapports d'activité (ex. approches utilisées, opinions sur la pertinence et la qualité des interventions). L'échantillon des intervenants locaux coïncidera avec l'échantillon des villages inclus dans les entretiens de bénéficiaires (voir ci-dessous). Les grilles d'entretien seront préparées après la mission préparatoire.

39. Observation directe et entretiens avec les bénéficiaires. Pour confronter les informations recueillies dans les documents et à travers les enquêtes et entretiens, les évaluateurs vont observer directement un nombre de réalisations du programme (aménagements, infrastructures etc.) et vérifier des impacts visibles sur le terrain (état des aménagements, évolution des pratiques agricoles et pastorales, diversification des cultures etc.).

Partenariat clé de l'évaluation

40. La politique d'évaluation du FIDA, tout en soulignant le besoin d'une évaluation indépendante, reconnaît l'importance du dialogue avec les partenaires, tout au long du processus de l'évaluation. Ce dialogue permet aux évaluateurs de mieux comprendre le contexte de la formulation et l'exécution du projet, mais aussi d'engager les partenaires dans la formulation des recommandations finales pour assurer leur appropriation. Le Partenariat clé aura ainsi comme rôle principal d'informer les évaluateurs, par ses connaissances du contexte, des démarches et du programme. D'autre part, les membres du Partenariat clé sont aussi ces acteurs que l'on souhaite voir apprendre grâce à l'évaluation et vers lesquels la majorité des recommandations seront dirigées, afin d'améliorer la performance de leurs appuis au développement rural au Niger. Nous proposons les membres suivants:

- Gouvernement du Niger
 - Ministère des finances et de l'économie
 - Ministère du développement agricole
- Bailleurs
 - FIDA: Le Gestionnaire du programme de pays (CPM) pour le Niger du FIDA, en tant que représentant du Département de gestion des programmes du FIDA et de la Division Afrique de l'Ouest et Central
 - PAM: Le Direction du programme de pays du PAM au Niger

- Institution coopérante
 - UNOPS: Le Gestionnaire du portefeuille de pays pour le Niger
- Le Bureau de l'évaluation du FIDA²⁴

Expertise nécessaire

41. Pour bien cerner les divers enjeux de cette évaluation, les domaines d'expertise suivants devront être présente parmi les membres de l'équipe d'évaluation: (a) Gestion concertée des ressources naturelles, en particulier l'eau, les sols et les pâturages ; (b) Développement institutionnel et développement des organisations locales ; (c) Développement agricole et pastoral en zone Sahélienne ; (d) Finance rurale. L'équipe d'évaluation sera composée a priori d'un chef de mission et de trois experts, dont au moins deux experts locaux.

Communication

42. En conformité avec la politique de l'évaluation du FIDA, l'équipe d'évaluation préparera un seul rapport d'évaluation (ainsi que des annexes techniques). À la fin du processus d'évaluation, un Accord conclusif entre le Gouvernement du Niger et le FIDA sera préparé, illustrant les lignes guides pour donner suite aux recommandations de l'évaluation. A cette fin, un atelier terminal sera éventuellement organisé. L'Accord conclusif sera inséré dans le rapport principal pour publication²⁵. Le rapport final sera diffusé auprès d'un large public intéressé comprenant les membres du Partenariat clé, les coordonnateurs d'autres projets du FIDA au Niger, les partenaires locaux du projet non-inclus dans le Partenariat clé, les principaux bailleurs multilatéraux et bilatéraux et les ONG internationales opérant au Niger. Le Bureau de l'évaluation du FIDA rédigera aussi un document de deux pages, le *profil d'évaluation*, destiné à une audience plus large. Ce profil, ainsi que le rapport d'évaluation, seront disponibles sur le site Internet du Bureau de l'évaluation du FIDA (www.ifad.org/evaluation/list_eval.asp). Des voies alternatives à la diffusion des leçons les plus intéressantes de l'évaluation pourront être cherchées par l'équipe, comme la publication d'un article scientifique et des présentations lors de séminaires ou ateliers touchant les problématiques du PSN-II, en fonction du budget.

Calendrier provisoire

43. Les dates clé de l'évaluation sont présentées dans le tableau ci-dessous.

²⁴ En outre on communiquera les principaux résultats aux représentants des deux projets FIDA en cours (Programme pour le Développement des Services Financiers Ruraux et Projet pour le Promotion des Initiatives Locales pour le Développement d'Aguié), et des prestataires de service au sein du PSN-II: l'Institut National des Recherches Agronomiques du Niger, SONIBANK (société Nigérienne de Banque, KARKARA (ONG locale d'appui au développement local), KOKARI (ONG locale d'intermédiation financière), N'Gada (mutuelle nigérienne d'épargne-crédit).

²⁵ Le rapport sera rédigé en français. Le sommaire exécutif et le texte de l'accord conclusif seront traduits en anglais.

Appendice 2 - Tableau 2. Calendrier provisoire de l'évaluation

I. Phase préparatoire	
Distribution du document d'orientation (ébauche) aux partenaires	26 Mai
Consultant principal à Rome	28-29 Juin
Mission de reconnaissance	18-28 Juillet
Document d'orientation finalisé	31 Juillet
Recrutement de l'équipe	31 Juillet
II. Revue de la documentation et travaux préparatoires de l'évaluation	
Etude préliminaire de la documentation	15 Juillet
Monographies des périmètres irrigués et dossiers villages et communautés pastorales	4 Septembre
Préparation des questionnaires, méthodes d'échantillonnage etc.	15 Septembre
III. Mission	
Mission d'évaluation principale	19 Septembre – 17 Octobre
Remise de l'Aide Mémoire	16 Octobre
Réunion de discussion de l'Aide Mémoire (Niamey)	17 Octobre
IV. Préparation du rapport principal	
Documents de travail envoyé au chef de mission et OE	22 Octobre
Commentaires chef de mission et OE sur les documents de travail	26 Octobre
Documents de travail finalisés	29 Octobre
Première ébauche du rapport principal envoyé à OE	12 Novembre
Interaction OE – chef de mission pour revoir l'ébauche	13 -28 Novembre
Rapport (ébauche) remis au Directeur Adjoint – OE	29 novembre
Rapport (ébauche) remis à la division régionale du FIDA pour l'Afrique de l'ouest et du centre (PA)	7 décembre
Remise des commentaires (par écrit) par PA	20 décembre
Rapport (ébauche) envoyé au gouvernement	22 décembre
Remise des commentaires (par écrit) par le gouvernement	25 janvier 2007
Rapport définitif	5 février 2007
Atelier final (à confirmer)	15 février 2007
Finalisation accord conclusif	8 mars 2007
Rapport final envoyé à l'imprimerie	30 mars 2007

Les annexes du document d'orientation peuvent être obtenues auprès du Bureau de l'évaluation.

Opérateurs principaux du PSN-II

Opérateurs publics	Rôles
Ministère du développement agricole	Ministère de tutelle du PSN-II
Ministère des finances et de l'économie	Gestion des prêts FIDA
Services de l'agriculture préfectoraux et d'arrondissement	Formation de brigadiers phytosanitaires
Services chargés des aménagements et équipements agricoles ruraux	Suivi et contrôle de la réalisation des infrastructures collectives et la formation des encadreurs des travaux CES/DRS
Services de l'hydraulique préfectoraux et d'arrondissement	Réalisation des points d'eau (fonçage de puits)
Inspection de l'alphabétisation et de la formation des adultes d'arrondissement	Alphabétisation fonctionnelle
Services de l'environnement d'arrondissement	Formation des minis pépiniéristes aux techniques de production
Institut National de Recherche Agronomique du Niger (INRAN)	Activités de recherche appliquée et de recherche développement en zones d'agriculture irriguée
Direction départementale de l'hydraulique (DDH)	Recherches sur les ressources en eaux de la Komadougou
Office Nationale des Aménagements Hydro-agricoles	Appui technique aux travaux de réhabilitation de périmètres irrigués dans la vallée du fleuve Niger

Opérateurs privés	Rôles
KARKARA (ONG locale d'appui au développement local)	Encadrement des périmètres irrigués et appui à la mutuelle N'Gada dans la zone de Diffa (Mécanisme II)
GADR-RA (ONG - Groupe d'Action pour le Développement Rural - Recherche Action)	Appui à la mise en œuvre de l'approche gestion des terroirs villageois à Ouallam et Loga
GIE PROMEL (Groupement d'intérêt économique pour la promotion de l'élevage)	Appui à la conception et à la mise en œuvre de l'approche gestion des terroirs en zone pastorale
KOKARI (ONG locale d'intermédiation financière)	Recouvrement du crédit PSN I et intermédiation pour la mise en place de crédits SONIBANK dans les zones de Tillabéri, Ouallam, Loga, Illéla (Mécanisme I)
N'Gada (mutuelle d'épargne-crédit)	Recouvrement du crédit PSN I et octroi de crédit rural dans la zone de Diffa (Mécanisme II)
APOR (Action pour la Promotion des Organisations Rurales)	Appui à la mise en place et au suivi des CLECs en zone pastorale (Mécanisme III)
SONIBANK (société Nigérienne de Banque)	Gestion de fonds de garantie et octroi de crédits dans les zones de Tillabéri, Ouallam, Loga, Illéla (Mécanisme I) ; logement de la ligne de refinancement pour la mutuelle N'Gada (Mécanisme II)

Bibliographie

- Accord de prêt entre la République du Niger et le FIDA, prêt 381-NE, 25 juin 1997.
- Accord de prêt entre la République du Niger et le FIDA, prêt SRS-46-NE, 25 juin 1997.
- Actualisation du rapport de pré-évaluation (avant démarrage du programme), République du Niger – PSN-II, Division Afrique I du FIDA, avril 1998.
- Aide mémoire de mission de formulation et de soutien méthodologique du 16 avril – 14 mai 1999, République du Niger – PSN-II, G. Lazarev, mai 1999.
- Analyse des indicateurs d'objectifs du programme au 30 juin 2004, République du Niger – PSN-II, Ministère du Développement Agricole, août 2004.
- Atelier 2: Méthodologie de gestion des terroirs villageois, République du Niger – PSN-II, sans date.
- Atelier de bilan annuel, Programme de travail et de budget annuel (PTBA) 2001, UT de Loga, République du Niger – PSN-II, 2000.
- Atelier de validation de la méthodologie de gestion des terroirs pastoraux, document de travail, République du Niger – PSN-II, PROMEL, sans date.
- Atelier national sur la gestion des terroirs, Projet Forestier IDA/FAC/CCCE/NIGER, mai 1990.
- Atelier régional de validation de la méthodologie de gestion des terroirs pastoraux / phase test, République du Niger – PSN-II, 2001.
- Bilan de l'équipe d'information-sensibilisation EIS, UT Tchirozerine, République du Niger – PSN-II, 2001.
- Boite à l'être du conseiller, canevas version juillet 2001, République du Niger – PSN-II, Anouchka Lazarev, 2001.
- Cadre global d'initiation et de promotion des OLGTP, UT Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, sans date.
- Cahier méthodologique de gestion des terroirs pastoraux, République du Niger – PSN-II, PROMEL, 2001.
- Code de financement des investissements PSN-II FIDA, République du Niger – PSN-II, mai 1999.
- Compte rendu de la mission de soutien méthodologique formation aux outils informatiques, République du Niger – PSN-II, Moulad Arab, 18 p.
- Contrat de mise en œuvre de la composante gestion des terroirs pastoraux, République du Niger – PSN-II, PROMEL, 2001.
- Contrat PSNII –SONIBANK – SICR KOKARI, République du Niger – PSN-II, décembre 1998.
- Contribution à l'atelier sur la problématique de la santé animale en zone pastorale, financement PROZOPAS, du 30 novembre au 1^o décembre 2000, Dr. Amaguirguiss, nov 2000.
- Convention d'opération n° entre le programme spécial national FIDA UT de Tchirozérine et la communauté du terroir pastoral de Ehaljane, pour l'appui à la construction d'une classe dans le terroir pastoral d'Ehaljane, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, sans date.
- Convention d'opération n° entre le programme spécial national FIDA UT de Tchirozérine et la communauté du terroir pastoral de Ehaljane, pour l'appui à la réalisation de travaux de protection et de restauration de l'environnement dans le terroir pastoral d'Ehaljane, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, sans date.
- Convention d'opération n° entre le programme spécial national FIDA UT de Tchirozérine et la communauté du terroir pastoral de Toukbalana, pour l'appui à la construction d'une classe dans le terroir pastoral de Toukbalana, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, sans date.
- Convention de collaboration n°18/PSNII/98 entre le PSNII et le Prozopas, approche coordonnée et harmonisée en zone pastorale, République du Niger – PSN-II, 1998.

Diagnostic externe du terroir agro-pastoral d'Azzel, UT Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, mai 2002.

Document préparatoire à l'équipe d'information sensibilisation EIS, UT/EP Tchirozerine, République du Niger – PSN-II, 2001.

Enquête à indicateurs multiples de la fin de la décennie (MICS2): draft, UNICEF, Nov-2000.

Etapes de la mise en œuvre de la programmation participative de la gestion des terroirs, UT Loga, République du Niger – PSN-II, sans date.

Etude de réhabilitation des périmètres irrigués collectifs du PSN-II: Rapport final, UT de Tillabéri, PSN-II, Cabinet d'études et de contrôle des travaux hydrauliques CEH-Sidi, janvier 2001.

Etude diagnostic des périmètres PSN I FIDA, Equipe opérationnelle encadrement des périmètres [Diffa], UT de Diffa, PSN-II, ONG KARKARA, janvier 1999.

Etude technique pour la réhabilitation de cinq (5) périmètres collectifs du PSN-II FIDA Tillabéri: Rapport final: Diagnostic et propositions d'aménagement, Cabinet d'études et de contrôle des travaux hydrauliques CEH-Sidi, novembre 2002.

Examen à mi-parcours, République du Niger – PSN-II,, Division Afrique I, FIDA, janvier 2003.

Extrait de l'audit spécifique du volet crédit du PSNII/mécanisme I et II, République du Niger – PSN-II, sans date.

Fiche technique: démarche indicative pour la mise en place d'une caisse d'épargne et de crédit, République du Niger – PSN-II, APOR, sans date.

Fiches d'identités des terroirs et grille de notation, République du Niger – PSN-II, 2002.

Fiches de collecte des données, diagnostic externe du terroir agro-pastoral d'Azzel, UT Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, mai 2002.

Formation des animateurs de terroirs en cultures spéciales, décembre 1999.

Formation des encadreurs des périmètres irrigués sur certains thèmes techniques agricoles UT de Diffa, PSN-II, M. Zebeda, 2002.

Formation et recyclage des brigadiers phytosanitaires au niveau des terroirs villageois du PSN-II FIDA, UT de DIFFA, République du Niger – PSN-II, juin 2000.

Guide méthodologique pour le diagnostic et l'établissement des livres de connaissances des terroirs, République du Niger – PSN-II, 2000.

Guide opérationnel pour la mise en œuvre de la programmation participative de la gestion des terroirs, sixième version juillet septembre 2001, République du Niger – PSN-II, 2001.

Indicateurs de performances du programme: Etat comparatif objectifs contre réalisations à la date d'achèvement du programme, République du Niger – PSN-II, Ministère du Développement Agricole, août 2004.

Justification du zonage agro-écologique de la zone d'intervention de l'UT de Tchirozerine, République du Niger – PSN-II, 2001.

Justification du zonage agro-écologique de la zone d'intervention de l'UT de Tchirozerine, République du Niger – PSN-II, mai 1999.

La gestion des pompes dans le département de Tillabéri, Etudes et travaux No.4, Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL), JP. Olivier de Sardan et al., novembre 2001.

La stratégie de développement rural (SDR) du Niger: enjeux liés à la lutte contre la pauvreté et la participation des organisations de producteurs, Faivre, Dupaigne et al., IRAM, Paris, Juillet-2003.

Le foncier et la gestion des terroirs en zone pastorale: difficultés de fonctionnement de la gestion communautaire des ressources naturelles. Cas des terroirs pastoraux de Toukbalana et Akoubounou au Niger, Mémoire présenté par Ibrahim Achimou, Université Catholique de Louvain, 2005.

Le foncier pastoral: cas du terroir de Dembouten, Abdoulaye Mohamadou, Mohamed Watakane, études et travaux n°30, LASDEL, 2004.

Le Niger en chiffres, Institut national de la statistique, Ministère des finances et de l'économie, Déc-2005.

Livre de Connaissance terroir de Darey, UT de Ouallam, République du Niger – PSN-II, GADR-RA, sans date.

Livre de Connaissance terroir de Sinsan Issaka, UT de Loga, République du Niger – PSN-II, GADR-RA, sans date.

Livre de connaissance terroir de Sinsan Issaka, UT de Loga, République du Niger – PSN-II, GADR-RA, 2001.

Livre de connaissances du terroir de Darey, UT de Ouallam, République du Niger – PSN-II, GADR-RA, 2001.

Manuel de procédures de gestion des terroirs Tome 1, version provisoire, République du Niger – PSN-II, sans date.

Mise en œuvre de la composante Gestion des terroirs en zone pastorale sous la conduite du GIE PROMEL, décembre 1998 à décembre 2001, République du Niger – PSN-II, 2002.

Mise en œuvre de la composante gestion des terroirs pastoraux, janvier à mars 2001, République du Niger – PSN-II, PROMEL, avril 2001.

Mise en œuvre de la composante gestion des terroirs pastoraux, rapport trimestriel de synthèse d'activités EP, avril-juin 2001, République du Niger – PSN-II, PROMEL, 2001.

Mise en œuvre du volet crédit du PSNII FIDA, Rapport de formation initiale, République du Niger – PSN-II, KARKARA, Novembre 1998.

Mission d'appui à la mise en place d'un système de suivi évaluation, République du Niger – PSN-II, Rapport de mission, 6 février-12 avril 1999.

Mission de formation et de soutien méthodologique, Rapport de mission (avril-juin 1999), République du Niger – PSN-II, Division Afrique I, FIDA, décembre 1999.

Mission de revue technique de l'activité de base NER-6106, A. Biron, K. Akoubia, M. Bayard, PAM, 2000.

Monographie synthétique de l'arrondissement de Tchintabaraden et Tchirozerine, EP, République du Niger – PSN-II, PROMEL, Mahamadou Malik, Watakane Mohamed, Inalher I., avril 1999.

Monographie synthétique de l'arrondissement de Tchirozerine, République du Niger – PSN-II, 1999.

Niger: En bref, UNICEF, 2005.

Niger: Rapport mensuel sur la sécurité alimentaire, USAID FEWS NET Project, Avril-2006.

Niger Country Fact Sheet, Human Development Report, UNDP, 2005.

Niger Country Pasture/Forage Resource Profiles, Geesing D. & Djibo H., FAO, Dec-2001.

Niger Country Profile 2005, The Economist Intelligence Unit, London, 2005.

Niger Country Profile, FAO, Rome, 2005.

Niger Country Profile, The World Factbook, CIA, 2005.

Niger Country Report, The Economist Intelligence Unit, London, Nov-2005.

Niger Data Profile, World Development Indicators, World Bank Group, Aug-2005.

Niger Food and Agriculture Indicators, ESSA – FAO, Rome, Oct-2005.

Niger Livelihood Profile, USAID FEWS NET Project, Jan-2005.

Note d'information sur le système financier rural en zone pastorale (caisses locales d'épargne et de crédits en zones pastorales), République du Niger – PSN-II, APOR, sans date.

Note d'information sur le système financier rural en zone pastorale, République du Niger – PSN-II, APOR, octobre 2001.

Note d'information sur le système financier rural en zones pastorale (CLEC), République du Niger – PSN-II, ONG APOR, 2001.

PADT du terroir agro- pastoral d’Azzel, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, sans date.

PADT du terroir agro-pastoral d’Eknawane, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, sans date.

PADT du terroir de Darey, UT de Ouallam, République du Niger – PSN-II, GADR-RA, 2001.

PADT du terroir de Darey, UT de Loga, République du Niger – PSN-II, GADR-RA, 2001.

PADT du terroir de Sinsan Issaka, UT de Loga, République du Niger – PSN-II, GADR, 2000.

PADT du terroir de Sinsan Koira Tegui, UT de Loga, République du Niger – PSN-II, GADR-RA, mars 2001.

PADT du terroir pastoral d’Ehaljane (PADT), UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, juin 2000.

PADT du terroir pastoral de Gani, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, sans date.

PADT du terroir pastoral d’Akoubounou, version tamachek, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, CETIC, 2002.

PADT du terroir pastoral d’Azzel, UT Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, 2002.

PADT du terroir pastoral d’Ehaljane, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, 2000.

PADT du terroir pastoral d’Ekawane, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, 2002.

PADT du terroir pastoral de Agawan, version tamachek, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, CETIC, 2002.

PADT du terroir pastoral de Danbutan, version tamachek, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, CETIC, 2002.

PADT du terroir pastoral de Gani, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, 2002.

PADT du terroir pastoral de Toukbalana, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, novembre 2000.

PADT du terroir Sinsan Koira Tegui, UT de Loga, République du Niger – PSN-II, GADR-RA, mars 2001.

Plan d’opérations conclu entre le gouvernement de la république du Niger et le programme alimentaire mondial relatif à l’appui au secteur du développement rural, activité PAM NER 6106.00, PAM, sans date.

Préambule et tableau récapitulatif d’activités du programme annuel du terroir pastoral D’Akoubounou, UT de Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, 1999.

Procès verbal de la réunion des 09 et 10 avril 2003 , UDP, DUT, NGADA, UT Diffa, République du Niger – PSN-II, avril 2003.

Procès verbal de la réunion du comité paritaire de sélection des terroirs et des CLEC, République du Niger – PSN-II, mai 2002.

Programme annuel d’activité 1999, terroir pastoral d’Akoubounou, UT de Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, aout 1999.

Programme annuel d’activités 2000, terroir pastoral d’Akoubounou, UT de Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, 2000.

Programme de formation des animateurs PSNII, République du Niger – PSN-II, APOR, sans date.

Programme de formation du personnel, République du Niger – PSN-II, Août 1999.

Programme de travail et budget trimestriels 3^o trimestre année 2002, République du Niger – PSN-II, 2002.

Programme de travail et de budget annuels PTBA/2000, République du Niger – PSN-II, 2000.

Proposition de contrat entre le PSNII et la mutuelle N’GADA, UT Diffa, République du Niger – PSN-II, Juin 2002.

Proposition technique pour l’appui à la mise en place d’un système de crédit rural dans les zones du fleuve, Illéla, Loga et Ouallam, République du Niger – PSN-II, SICR KOKARI, sans date.

Rapport annuel d’activités 2001, UT Diffa, République du Niger – PSN-II, janvier 2002.

Rapport annuel d'activités Equipe Pluridisciplinaire, octobre – novembre – décembre 2002, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, 2002.

Rapport annuel d'activités jan-déc 2001, République du Niger – PSN-II, NGADA, janvier 2002.

Rapport annuel d'activités (2002), UT de Tillabéri, PSN-II, janvier 2003.

Rapport annuel d'activités 1999, UT de Diffa, PSN-II, janvier 2000.

Rapport annuel d'activités 2001, UT de Diffa, PSN-II, janvier 2002.

Rapport annuel d'activités 2002, UT de Diffa, PSN-II, janvier 2003.

Rapport annuel d'activités 2003, UT Zone Est (Diffa), PSN-II, novembre 2003.

Rapport annuel d'activités de janvier à novembre 2001, UT de Tillabéri, PSN-II, novembre 2001.

Rapport annuel d'activités, Equipe Pluridisciplinaire, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, septembre 2002.

Rapport annuel d'activités, période de janvier à décembre 2001, République du Niger – PSN-II, 2002.

Rapport d'achèvement du programme, République du Niger – PSN-II, Division Afrique I, FIDA, décembre 2005.

Rapport d'activités du 1er trimestre 2002, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, Avril 2002.

Rapport d'activités programmées/réalisées: au titre de la prolongation du PSNII (au 30 avril 2004, UT de la Zone Ouest (Tillabéri), République du Niger – PSN-II, Ministère du Développement Rural, mai 2004.

Rapport d'activités provisoire de la campagne 2001/2002 du volet recherche du PSN-II-FIDA, Station de Diffa, Institut National des Sciences Agronomiques du Niger, 2002.

Rapport d'activités réalisées de 1998 au 31 juillet 2004 (Rapport d'achèvement du programme), UT de la Zone Est (Diffa), République du Niger – PSN-II, Ministère du Développement Agricole, juillet 2004.

Rapport d'activités réalisées de 1998 au 31 juillet 2004, UT Diffa, République du Niger – PSN-II, Juillet 2004.

Rapport d'activités trimestre I, 2002, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, avril 2002.

Rapport d'activités: projet de construction du seuil d'Intinibass (Chimikidal) et aménagement du bassin versant, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, 2002.

Rapport d'activités 2000, UT de Diffa, PSN-II, janvier 2001.

Rapport d'alphabétisation intensive des membres des CLEC de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, Service d'alphabétisation et de la formation des adultes, novembre 1999.

Rapport d'évaluation des CLEC, République du Niger – PSN-II, APOR, octobre 2001.

Rapport d'évaluation, Volume I, République du Niger – PSN-II, Division Afrique I du FIDA, juillet 1995.

Rapport d'évaluation, Volume II, République du Niger – PSN-II, Division Afrique I du FIDA, juillet 1995.

Rapport de bilan du PSN-II FIDA dans les terroirs villageois des départements de Loga et Ouallam, Mariama Sissoko, GADR-RA, septembre 2006.

Rapport de bilan du PSN-II FIDA dans les terroirs villageois du département de Badaguichéri, Illou Mahamadou, octobre 2006.

Rapport de consultation, programme de formation en communication, République du Niger – PSN-II, Consultant Intermedia, 2000.

Rapport de formation des auxiliaires para vétérinaires des terroirs villageois du PSN-II- FIDA, UT DIFFA, République du Niger – PSN-II, juin 2000.

Rapport de formation des minis pépiniéristes villageois dispensée du 12 au 18 Mai 2001, UT de Diffa, République du Niger – PSN-II, 2001.

Rapport de la 1^o mission de supervision du projet PSN-II FIDA, DEP/MDA, 2002.

Rapport de la mission de suivi du 20 au 31 octobre 2003, République du Niger – PSN-II, UNOPS, 2003.

Rapport de la mission de suivi, état d'avancement des activités du PSN-II depuis la dernière mission de supervision du 14 au 28 juin 2004, République du Niger – PSN-II, UNOPS, août 2004.

Rapport de la mission de supervision (14 au 28 juin 2004), République du Niger – PSN-II, UNOPS, juin 2004.

Rapport de la mission de supervision (15 au 23 décembre 2000), République du Niger – PSN-II, UNOPS, février 2001.

Rapport de la mission de supervision (24 février au 8 mars 2002), République du Niger – PSN-II, UNOPS, avril 2002.

Rapport de la mission de supervision (5 au 15 sept 2003), République du Niger – PSN-II, UNOPS, novembre 2003.

Rapport de la mission de supervision (7 au 21 mai 2001), République du Niger – PSN-II, UNOPS, juillet 2001.

Rapport de la mission de supervision (8 au 20 décembre 1998), République du Niger – PSN-II, UNOPS, janvier 1999.

Rapport de la mission de supervision (8 au 25 juillet 1999), République du Niger – PSN-II, UNOPS, août 1999.

Rapport de mission chargée de relancer et d'appuyer les activités des équipes pluridisciplinaires des UT de Tchintabaraden et de Tchirozerine du 15 au 21 février 2002, République du Niger – PSN-II, 2002.

Rapport de mission d'appui méthodologique pour le levé GPS et élaboration de cartes de terroir en zone agricole à l'UT de Ouallam, du 29/04 au 7/05/01, République du Niger – PSN-II, Sani Boubacar, juillet 2001.

Rapport de mission d'assistance administrative, financière et comptable, Niamey du 4/08 au 01/09/2001, République du Niger – PSN-II, 2001.

Rapport de mission de formation et de soutien méthodologique, République du Niger – PSN-II, G. Lazarev, M. Allaoui, M. Arab, décembre 1999.

Rapport de mission sur l'application du guide opérationnel en zone pastorale Tchintabaraden du 12 au 25 juillet 2002, République du Niger – PSN-II, 2002.

Rapport de supervision de la formation en alphabétisation des membres des comités de gestion des CLEC, du 22 au 25 avril 2001, République du Niger – PSN-II, APOR, avril 2001.

Rapport de synthèse atelier régional de validation de la méthodologie de gestion des terroirs pastoraux Tahoua 13-14 juin 2001, République du Niger – PSN-II, 2001.

Rapport de synthèse des travaux de l'atelier d'information et de réflexion sur la gestion des points d'eau publics de la zone d'intervention du PROZOPAS, tenu à Tahoua du 15 au 16 mai 2002, PROZOPAS, 2002.

Rapport des activités réalisées au cours du 4ième trimestre 2000, République du Niger – PSN-II, APOR, décembre 2000.

Rapport des activités réalisées du 01 avril au 30 septembre 2000, République du Niger – PSN-II, APOR, septembre 2000.

Rapport des réalisations, période de mai 1998 au 31 décembre 2005, République du Niger – PSN-II, Ministère du développement agricole, juin 2005.

Rapport du groupe thématique n° 3 « système financier décentralisé », Secrétariat Permanent DRSP, Aout 2001.

Rapport final des activités des campagnes d'hivernage et de contre-saison 2001-2002, UT de Tillabéri, PSN-II, Centre régional de recherche agronomique de Kollé, Institut National des Sciences Agronomiques du Niger, 2002.

Rapport général de mission d'appui à la mise en place des fonds de développement des terroirs, République du Niger – PSN-II, GIE-PROMEL, février 2001.

Rapport national sur le progrès vers les objectifs du millénaire pour le développement, Niamey, 2003.

Rapport présenté à l'atelier bilan 1999, du 29 au 30 novembre, République du Niger – PSN-II, APOR, novembre 1999.

Rapport présenté à l'atelier bilan 1999, du 29 au 30 novembre, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, novembre 1999.

Rapport sur l'état d'avancement de l'activité de base développement rural, période juillet 1999 – 31 décembre 2003, PAM, 2004.

Rapport synthétique de mise en œuvre de la composante gestion des terroirs en zone pastorale, déc 1998 – déc 2002, République du Niger – PSN-II, Groupement pour la promotion de l'élevage, GIE PROMEL, 2002.

Rapport trimestriel, avril, mai, juin 1999, République du Niger – PSN-II, APOR, 1999.

Rapport trimestriel, janvier, février, mars 1999, République du Niger – PSN-II, APOR, 1999.

Rapport trimestriel, juillet, août, septembre 1999, République du Niger – PSN-II, APOR, 1999.

Rapport trimestriel, octobre, novembre, décembre 1999, République du Niger – PSN-II, APOR, 2000.

Rapports de mission des animateurs formateurs, de mai à novembre 1999 et de janvier, mars, avril-mai 2000 pour Abalak, République du Niger – PSN-II, APOR, 1999-2000.

Rapports de mission des animateurs formateurs, juin, juillet, août 1999 et février 2000 pour Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, APOR, 1999-2000.

Réalisations de l'équipe pluridisciplinaire de l'UT de Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, 2001.

Répertoire des critères des sélections des terroirs, UT de Tchirozérine, République du Niger – PSN-II, 1999.

Report and Recommendation of the President on two proposed loans to the Republic of Niger for the Special Country Programme – Phase II, IFAD, Rome, 10 August 1995.

République du Niger: Exposé des options et opportunités stratégiques de pays, Division Afrique I, FIDA, mars 1999.

République du Niger: Exposé des options et opportunités stratégiques de pays 2005 – 2008, Division Afrique de l'Ouest et Centrale, FIDA, avril 2006.

Service suivi-évaluation: les contraintes et propositions de solution, Responsable de suivi-évaluation de l'UT, UT de Diffa, PSN-II, décembre 2002.

Situation de référence du PSN-II: Résultats des enquêtes du 23/08 au 12/09/2000 et du 19/09 au 19/10/2000, République du Niger – PSN-II, novembre 2000.

Situation des activités en cours, UT Centre (Illéla), République du Niger – Programme Spécial National Phase II, Ministère du Développement Agricole, mai 2004.

Situation des activités en cours, UT Centre (Illéla), République du Niger – PSN-II, mai 2004.

Situation des crédits PSNII FIDA octroyés en 2002, UT Diffa, République du Niger – PSN-II, septembre 2002.

Situation détaillée du portefeuille de crédit du 31/01/2000 au 30/06/2003, République du Niger – PSN-II, SICR KOKARI, 2003.

Situation du compte « fonds de garantie » octobre 1999 à février 2002, République du Niger – PSN-II, SONIBANK, 2002.

Situation financière PSN-II – NGADA, République du Niger – PSN-II, NGADA, sans date.

Situation globale de la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le Développement au Niger et le rôle de la jeunesse dans l'atteinte de ces objectifs, Ousmane et Kountche, PAYLS II, Niamey, 2004.

Situation PSN FIDA-NGADA, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, Avril 2003.

Stratégie de développement rural: le secteur rural, principal moteur de la croissance économique, Secrétariat permanent de la SDR, Cabinet du Premier Ministre, République du Niger, novembre 2003.

Stratégie de réduction de la pauvreté: SRP complète, préparée par le Gouvernement du Niger, Secrétariat permanent du DSRP, Cabinet du Premier Ministre, République du Niger, janvier 2002.

Stratégie nationale de microfinance, Ministère de l'Economie et des Finances, octobre 2001.

- Suivi et contrôle des travaux de réhabilitation des périmètres collectifs du PSN-II FIDA – Lot 1: Rapport final, UT de Tillabéri, PSN-II, Cabinet d'études et de contrôle des travaux hydrauliques CEH-Sidi, mars 2002.
- Summary Report of the Mid-Term Evaluation of Country Programme – Niger (1999-2002), Evaluation Reports, World Food Programme, Rome, October 2002.
- Synthèse des activités du 1er janvier au 31 décembre 2001, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, janvier 2002.
- Synthèse des activités du 1er janvier au 31 décembre 2001, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, janvier 2002.
- Synthèse des couts du PADT, période de janvier 1999 à décembre 2003, terroir pastoral de Egawen, République du Niger – PSN-II, 2004.
- Synthèse du bilan des réalisations physiques et financière de l'UT de Tchirozerine, 1998-2001, République du Niger – PSN-II, 2001.
- Vidéocassette. Le PSNII: l'instrument privilégié de lutte contre la pauvreté en milieu rural, Hassane Yayé, Sani Abdou, Mahamane Sani, UT Tchintabaraden, République du Niger – PSN-II, septembre 2002.



Via del Serafico, 107 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54592048 - Facsimile: +39 06 54593048
Courrier électronique: evaluation@ifad.org
Site web: www.ifad.org/evaluation