



RESUME

Revue à mi-parcours du programme indicatif de coopération (PIC III, 2016-2020) entre la République du Niger et le Grand-Duché de Luxembourg

Rapport de revue globale

Rapport préparé par :

Jérôme Coste, Cécile Patat,

Denis Michiels et Mary van Overbeke

Juin 2019

iram

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier sur Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

Résumé

Contexte

Le Niger est un vaste pays enclavé situé en Afrique de l'Ouest dont la superficie couvre 1 267 000 km². En 2018, la population est estimée à 21,5 millions d'habitants. Le pays est confronté à l'heure actuelle à des défis nombreux et de grande ampleur. Les principaux d'entre eux concernent : i) Le rythme de la croissance démographique, qui se traduit notamment par une dégradation du niveau de vie de la population¹ et par une pression anthropique très forte, souvent trop forte, sur les ressources naturelles (terres, eau, pâturages, forêts, faune...) ; ii) L'intensification de l'insécurité, principalement dans la région de Diffa (Boko Haram) et dans les zones frontalières avec le Mali et le Burkina Faso (mouvements djihadistes) ; iii) La gouvernance et la qualité de l'action publique ; iv) La récurrence des crises humanitaires, aux causes multiples et v) les conséquences du changement climatique sur la dégradation des terres.

Objectifs, déroulement, méthode de la Revue à mi-parcours

Les relations de coopération au développement entre la République du Niger et le Grand-Duché de Luxembourg datent de l'année 1989. Ce rapport présente les résultats de la Revue à mi-parcours (RMP) du troisième programme indicatif de coopération (PIC III, 2016-2020) dont l'enveloppe initiale s'élevait à 67 millions d'euros. Les budgets alloués à certaines interventions ayant ensuite été revus à la hausse, le montant indicatif actuel du PIC III est de 85 millions d'euros. Le PIC III a pour objectif global de contribuer au renforcement des capacités (RC) des acteurs en charge des politiques sectorielles accompagnées, dans une perspective d'accélération de la croissance inclusive, de développement social et de gestion durable des ressources naturelles. Il comprend trois secteurs de concentration : i) l'éducation et la formation professionnelle, ii) le développement agricole et rural et iii) l'eau et l'assainissement.

Trois objectifs spécifiques sont assignés à la présente Revue à mi-parcours : i) au niveau stratégique, analyser le degré d'atteinte des objectifs visés par le PIC III et vérifier la pertinence et l'alignement de celui-ci vis-à-vis des politiques de développement du Gouvernement nigérien ; ii) au niveau opérationnel, analyser la pertinence des interventions et le degré d'atteinte des résultats définis dans les documents de programmation et iii) analyser l'adéquation du dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation du PIC III, y compris les modalités et les instruments d'aide employés. Il est à noter que, hormis l'action humanitaire, les volets de la coopération du Luxembourg avec le Niger qui sont en dehors du PIC (contribution à la mission civile EUCAP Sahel Niger, coopération régionale et financements ONG) ne font pas partie du champ d'analyse de la présente RMP.

La RMP s'est déroulée en deux phases. Après une étape de démarrage réalisée en septembre 2018, la première phase a été menée d'octobre 2018 à février 2019². Elle a

¹ Selon la Banque mondiale, le PIB par habitant serait en 2018 inférieur d'environ un tiers à son niveau de 1960.

² Voir en annexe n°1, le calendrier du déroulement de la revue.

abouti à six rapports d'évaluation qui ont été présentés et discutés lors d'ateliers de restitution, tenus à Niamey les 11 et 12 février 2019. La seconde phase a été conduite de février à mai 2019. Le présent rapport constitue le rapport global de la RMP ; il s'appuie sur l'ensemble des informations recueillies au cours des deux phases³ et sur les analyses contenues dans les six rapports de la phase 1.

Pertinence

La stratégie de coopération, exprimée à travers la formulation et la mise en œuvre du PIC 2016-2020, est focalisée sur plusieurs défis majeurs du Niger et, de ce fait, elle est bien alignée sur les stratégies de développement définies par le Gouvernement du Niger (Stratégie de développement durable et de croissance inclusive (SDDCI 2035) et Plan de développement économique et social (PDES) 2017-2021). Les différentes interventions sont en adéquation avec les besoins des bénéficiaires finaux (accès à l'éducation, accès à l'eau potable, insertion des jeunes notamment en agriculture, autonomisation des jeunes filles,...) et avec ceux des entités, essentiellement publiques, appuyées. La formulation de la stratégie a tenu compte des enseignements du cycle précédent de coopération et, au fur et à mesure de sa mise en œuvre, elle s'est adaptée à l'évolution du contexte. Le passage à une approche programme, qui caractérise une grande partie du PIC III (à travers notamment une aide fortement budgétisée via le Fonds commun sectoriel pour l'éducation (FCSE) dans le secteur de l'éducation et via le Mécanisme commun de financement (MCF) dans celui de l'eau et de l'assainissement) est pertinent. En effet, même si le système national de gestion des finances publiques présente des fragilités (justifiant les mesures prudentielles adoptées), plusieurs conditions favorables à l'adoption d'une approche programme sont réunies : i) l'existence de politiques répondant aux enjeux et politiques de chaque secteur (Programme sectoriel de l'éducation et de la formation (PSEF) et Programme sectoriel eau, hygiène et assainissement (PROSEHA)) ; ii) l'engagement de l'Etat à financer ces politiques dans la durée ; iii) la mise en œuvre d'une réforme des finances publiques répondant aux directives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), à travers notamment les budgets programmes par objectifs (BPO), réforme largement soutenue par la communauté internationale.

Cohérence

La cohérence entre les différents « canaux » ou modalités de la Coopération du Luxembourg au Niger est insuffisante, ce qui affecte l'efficacité globale. Ce manque de cohérence concerne : i) une prise en compte insuffisante du nexus humanitaire – développement en termes de conception et, surtout, d'opérationnalisation des actions (dans chacun des deux champs) et d'échanges entre les différents acteurs ; ii) le manque d'articulation entre les interventions de coopération bilatérale, d'une part, et celles de coopération multilatérale ainsi que les programmes régionaux (ou internationaux), d'autre part ; iii) les divergences qui existent entre certaines actions ONG cofinancées par la direction de l'action humanitaire (DAH) et les soutiens apportés par ailleurs à la politique de prévention et gestion des crises du Niger (Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires (DNP-GCA), Ministère de l'Action humanitaire et de la Gestion des catastrophes (MAH/GC)) ; iv) des passerelles insuffisamment développées entre certaines des interventions de coopération bilatérale, exécutées par LuxDev, notamment en termes de synergies entre les actions (par

³ Voir en annexe n°2, la liste des personnes rencontrées et en annexe n°3, la liste des documents consultés.

exemple, entre NIG/025 et NIG/024)⁴. Ces points faibles en termes de cohérence de la stratégie de coopération résultent de la combinaison de plusieurs facteurs, en particulier i) le processus de formulation des différents volets du PIC III, ii) la pluralité des entités en charge de l'instruction des financements au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) du Gouvernement luxembourgeois, iii) le mandat de LuxDev qui est centré sur les interventions bilatérales et iv) le sous-effectif du bureau Niger de l'Ambassade.

La prise en compte de la thématique transversale « égalité hommes – femmes » est au cœur de l'initiative ILLIMIN (1^{er} volet du programme Luxembourg – Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA)) et elle est traitée de manière volontariste par le NIG/025, qui parvient à atteindre la parité parmi les bénéficiaires. Concernant les interventions en approche programme, si de nombreuses actions de RC ont été engagées en faveur d'une meilleure prise en compte de la question du genre dans les politiques sectorielles, les résultats ne sont pas encore perceptibles, en raison notamment d'un faible engagement des Ministères sectoriels sur ces sujets. La thématique transversale « environnement / changement climatique » est intégrée dans plusieurs volets opérationnels du NIG/025 ; elle fait également partie des appuis institutionnels apportés, dans le cadre du NIG/026, au Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement (MHA) en vue d'une gestion raisonnée des ressources en eau du pays.

Depuis le démarrage du PIC III, sous l'impulsion de la Cellule d'appui mutualisée, plusieurs initiatives ont conduit à une intensification des pratiques de capitalisation des réussites et difficultés enregistrées par les interventions de coopération bilatérale. Ces initiatives sont pertinentes ; il s'avère cependant nécessaire de clarifier les objectifs et résultats attendus de chacune d'entre elles (communication, visibilité, mémoire institutionnelle, partage d'expériences, capitalisation des pratiques).

Dialogue sur les politiques entre le Niger et le Luxembourg

L'approche programme nécessite un fort investissement dans le dialogue avec le Gouvernement sur les politiques sectorielles appuyées (et certaines politiques transversales) et, en conséquence, dans la concertation avec les autres partenaires techniques et financiers (PTF). L'investissement du Luxembourg au Niger dans les dispositifs de dialogue et de concertation / coordination est indéniable et il est fortement apprécié (à la fois par les institutions nationales et par les autres PTF). Cependant, il apparaît que l'organisation actuelle du dispositif de coopération n'est pas tout à fait à la hauteur des enjeux. Le principal point faible réside dans une dotation en personnel du bureau Niger de l'Ambassade qui est insuffisante ; ceci d'autant plus que, outre les deux secteurs (dont un très vaste, l'éducation) appuyés en approche programme, la Coopération luxembourgeoise⁵ intervient dans trois autres domaines : le développement rural, la maîtrise de la croissance démographique et l'action humanitaire.

⁴ Il existe néanmoins des synergies entre certaines interventions, en particulier celles entre le NIG/023 et le NIG/024 qui ont favorisé la mise en place du FCSE.

⁵ Le terme « Coopération luxembourgeoise » désigne l'ensemble des institutions qui pilotent et/ou mettent en œuvre la politique de coopération au développement du Grand-Duché de Luxembourg, notamment le Ministère des Affaires étrangères et européennes (services centraux et déconcentrés) et LuxDev (siège et bureaux pays).

Efficacité

Le degré d'atteinte des résultats visés est variable selon les secteurs retenus. Dans les secteurs « eau et assainissement » et « éducation », le recours à une approche programme se traduit par une moindre efficacité à court terme (comparée à ce qui aurait pu être obtenu en approche projet, via une exécution en régie) mais pose les bases d'une efficacité accrue à moyen et long terme. Dans les deux secteurs, il a fallu un temps de rodage des acteurs avec cette approche et avec les mécanismes associés (MCF et FCSE), mais les fondations sont maintenant en place. Néanmoins, la maîtrise des deux mécanismes par les parties prenantes n'est pas encore entièrement acquise. D'autre part, l'atteinte des résultats sectoriels visés pourrait se trouver hypothéquée par un manque de capacité du secteur privé (pour exécuter l'ensemble des chantiers programmés⁶) et par la dégradation de la situation sécuritaire. Dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, des résultats se manifestent déjà à travers la réalisation d'ouvrages, qui se traduiront prochainement par une amélioration des taux d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Dans le secteur de l'éducation, les effets des appuis fournis sur les bénéficiaires finaux (les enfants et les jeunes scolarisés) ne sont pas perceptibles à l'heure actuelle. La matérialisation de ces effets d'ici à la fin du PIC est tributaire des capacités d'absorption et de gestion des ministères (MEP, MES et MEP/T) qui, pour l'instant, sont loin d'être optimales. La préoccupation relative à l'efficacité est particulièrement forte en ce qui concerne le secteur de l'enseignement et de la formation professionnelle et technique (EFPT) où trois enjeux sont insuffisamment considérés à l'heure actuelle : la décentralisation et la déconcentration des actions ; l'ouverture aux acteurs économiques (pilotage par la demande) ; l'insertion en tant que complément indispensable à la formation. Par ailleurs, les résultats attendus en matière d'accès et de qualité des formations, bien que ciblés par la politique sous-sectorielle, sont loin d'être acquis. Dans le secteur « développement rural », le degré d'atteinte des résultats visés par le NIG/025 est satisfaisant et il est même constaté un dépassement des valeurs cibles pour certains indicateurs. En ce qui concerne le soutien à la politique transversale « maîtrise de la croissance démographique », les effets attendus de l'initiative ILLIMIN ne sont pour l'instant pas au rendez-vous⁷ tandis que les premiers résultats de l'appui institutionnel au ministère de la Population s'avèrent prometteurs.

Renforcement de capacités

Le très fort accent mis sur le renforcement des capacités par le PIC III est pertinent au regard des nombreux points de fragilité qui caractérisent encore la programmation, l'exécution et le suivi des politiques publiques au Niger. La démarche testée par LuxDev Niger, avant même qu'une méthodologie soit disponible au niveau du siège, repose sur des diagnostics organisationnels approfondis de chaque entité appuyée. Les actions entreprises, sur la base de ces diagnostics ont abouti à des résultats plus ou moins significatifs selon les secteurs de coopération. Dans le domaine de l'EFTP et dans celui de l'eau et l'assainissement, l'approche consistant à soutenir l'élaboration de plans de RC sectoriels, leur mise en œuvre et leur suivi

⁶ Dans le secteur « eau et assainissement », la défaillance d'une entreprise de forage a été constatée. Dans le secteur de l'éducation, la question se pose de savoir si les entreprises seront en mesure d'exécuter les programmes de construction de bâtiments selon les normes de qualité et dans les délais requis.

⁷ En l'état actuel, les données de suivi-évaluation de l'initiative ILLIMIN ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure les adolescentes bénéficiaires ont acquis de nouvelles compétences et, le cas échéant, dans quelle mesure ces acquisitions ont modifié leurs conditions de vie notamment en termes de recul de l'âge du mariage et de la première grossesse.

est pertinente dans la mesure où elle devrait permettre de faciliter la coordination et les synergies des diverses interventions des PTF en matière de RC, mais aussi de limiter les risques de confusion entre plans de RC et mandat de l'assistance technique. D'une manière générale, les actions de RC ne touchent pas suffisamment, pour l'instant, les collectivités territoriales alors que le champ des responsabilités exercées par celles-ci s'est considérablement élargi au cours des dernières années. Par ailleurs, un focus insuffisant est réalisé sur les acteurs privés, les interventions (excepté le NIG/025) étant orientées essentiellement vers le RC d'entités publiques.

Les résultats et la durabilité des activités de RC actuellement mises en œuvre dans le cadre du PIC III pourraient être hypothéqués par : i) certaines limites des dispositifs d'assistance technique mis en place (et notamment, le *turn-over* important des équipes⁸, avec comme conséquence un manque de continuité de l'accompagnement réalisé, et, pour certains programmes comme le NIG/024, le ciblage insuffisant de leur mandat au regard du dimensionnement des équipes) ; ii) le manque d'engagement et de volonté de changement des institutions nationales (à l'exception peut-être du MHA) sur la problématique de gestion des ressources humaines (au sens large). Concernant le dispositif d'assistance technique au FCSE, il semble que l'objectif de réduire les risques de contre-performance opérationnelle et fiduciaire ait pris le pas sur celui d'accompagner la construction de capacités au sein des Ministères.

Efficiences

Le dispositif de coopération (au sens large) n'est pas encore tout à fait adapté au tournant pris par la coopération luxembourgeoise au Niger. En particulier, il est constaté un décalage entre le nombre de secteurs couverts et l'effectif du personnel du MAEE, ce qui limite les possibilités d'investissement dans le dialogue avec le Gouvernement (en bilatéral et, surtout, en coordination avec les autres PTF). Par ailleurs, les différents instruments mobilisables (aide budgétisée, régie, APO) ont été, dans l'ensemble, utilisés à bon escient. En particulier, dans le secteur de l'éducation et dans celui de l'eau et de l'assainissement, les activités réalisées en régie ont permis d'accompagner la mise en place des deux fonds communs en finançant une série d'actions de renforcement de capacités. Néanmoins, dans le cas du secteur de l'éducation, la proportion du budget du FCSE affectée à la gestion des programmes et au RC paraît relativement élevée comparativement à la situation dans le secteur de l'hydraulique⁹.

Durabilité et impact

Il est encore trop tôt pour pouvoir appréhender la contribution du PIC III aux impacts recherchés dans les différents domaines de coopération. Dans les secteurs « développement rural » et « eau et assainissement », la contribution pourra certainement être visible dans quelques années (même si le rythme de la croissance démographique va « absorber » les progrès accomplis). En ce qui concerne la durabilité, l'accent mis sur le renforcement des capacités est un facteur favorable à la pérennisation des résultats actuels ou à venir. Cependant, quatre facteurs affaiblissent, ou peuvent affaiblir, fortement la durabilité : i) l'insuffisance des ressources humaines et financières dont disposent les communes et les

⁸ Cela concerne en particulier l'assistance technique du NIG/026, du NIG/024 et l'assistance technique FCSE.

⁹ Tout en ayant à l'esprit que le MCF relève d'un seul Ministère tandis que le FCSE concerne 6 Ministères.

régions pour exercer leurs nouvelles compétences ; ii) le turn-over élevé des cadres des administrations, ce qui limite fortement la pérennité des bénéficiaires, pour les institutions concernées, du RC individuel dont ont bénéficié leurs agents ; iii) les difficultés rencontrées dans l'aboutissement de la réforme de la GFP ; iv) la fragilité du secteur de la microfinance et les réticences des banques à s'engager plus vigoureusement dans le financement des exploitations agricoles et, plus largement, des micro et petites entreprises.

Réflexions et propositions concernant le prochain cycle de coopération

Compte tenu du bilan positif dressé à mi-parcours du PIC III, nous recommandons la poursuite d'une coopération ambitieuse entre les deux pays au-delà de 2020. Cependant, le prochain cycle de coopération devra accorder une attention particulière à deux défis : d'une part, parvenir à la meilleure adéquation possible entre les ressources disponibles et les exigences du dialogue sur les politiques, ce qui implique un certain degré de concentration sectorielle ; d'autre part, renforcer la cohérence entre les différents volets de la coopération dans un contexte où les questions du nexus humanitaire – développement et du nexus sécurité – développement revêtent une importance de plus en plus grande.

Après 2020, le cadre dans lequel sera programmée la coopération entre le Niger et le Luxembourg peut être envisagé selon quatre options : a) l'extension du PIC actuel ; b) la mise en œuvre d'un nouveau PIC ; c) l'exécution d'une « stratégie pays » multi-acteurs et d) la mise en place d'une phase intermédiaire de deux ans (2021 et 2022) avant le démarrage de la stratégie pays en 2023. Le choix entre l'une ou l'autre de ces options nécessite de considérer différents critères, dont certains relèvent du fonctionnement de la Coopération luxembourgeoise. De ce fait, la sélection d'une option dépasse le mandat de la présente évaluation. Cependant, nous formulons ci-dessous un certain nombre de suggestions et recommandations qui seraient à prendre en considération quelle que soit l'option finalement retenue :

1. Prévoir une flexibilité des financements entre les volets humanitaire, relèvement et développement de manière à pouvoir adapter la stratégie à une potentielle détérioration de la situation humanitaire dans le pays. Et pour ce qui concerne spécifiquement l'action humanitaire, d'une part, rééquilibrer entre actions d'urgence « pures » et actions de relèvement et, d'autre part, impulser la coordination entre acteurs de l'humanitaire et ceux du développement.

2. Structurer un futur PIC ou le pilier « coopération au développement » d'une future stratégie pays autour des axes suivants : i) eau et assainissement : poursuite de la contribution financière au MCF et d'un appui technique aux collectivités territoriales ; ii) éducation de base : contribution financière (relativement modeste) au FCSE et arrêt de l'assistance technique ; iii) EFTP : combinaison d'une approche programme et d'une approche projet pour tester / encourager des approches « innovantes » ; iv) développement rural : poursuivre dans la région de Dosso¹⁰, tout en renforçant l'articulation avec le niveau national en matière de politique de financement de l'agriculture (FISAN) et d'appui-conseil

¹⁰ Sans exclure d'élargir la zone d'intervention aux départements limitrophes situés dans la région de Tillabéry.

aux agriculteurs ; v) maîtrise de la croissance démographique : poursuivre avec UNFPA et les ministères concernés en soutenant, si possible, la mise en place d'un fonds commun.

3. Pour plusieurs de ces secteurs, l'approche programme serait à poursuivre, en accordant une attention particulière au processus de décentralisation, à l'application des réformes budgétaires et au renforcement du système national de gestion des finances publiques.

4. Intensifier l'engagement de la coopération Niger – Luxembourg en faveur d'une meilleure articulation entre actions humanitaires et actions de développement en favorisant la mise en place de mécanismes adéquates d'information, de concertation et de financement dans les différents secteurs concernés et notamment dans celui de l'eau et de l'assainissement.

5. Concernant le dialogue sur les politiques : maintenir le Luxembourg dans une fonction de chef de file des PTF dans l'un des secteurs de coopération (« eau et assainissement » ou un autre) ; renforcer l'investissement de la Coopération luxembourgeoise dans le dialogue sur la décentralisation ; appuyer la mise en place d'un cadre de concertation « Etat – secteur privé » dans le secteur « eau et assainissement » et dans celui de l'EFPT ; intensifier le dialogue à haut niveau sur les questions de mobilité du personnel dans la fonction publique et d'adéquation profil / emploi.

6. En matière de capitalisation, poursuivre la dynamique engagée par le bureau LuxDev Niger en renforçant l'inscription des actions de capitalisation dans l'objectif de renforcement des capacités des acteurs institutionnels accompagnés.

7. Renforcer les opportunités de « passerelles » entre interventions / secteurs de coopération de la Coopération luxembourgeoise pour alimenter les réflexions en cours sur les stratégies sectorielles nationales dans les domaines soutenus (notamment : jeunesse rurale ; insertion des jeunes non scolarisés ou déscolarisés,...).

8. Renforcer l'articulation entre le suivi des risques et le dialogue sectoriel et, éventuellement, le dialogue politique global entre le Luxembourg (et les autres PTF) et le gouvernement du Niger. Dans un contexte de risques croissants, notamment sur le plan sécuritaire, le partage des analyses de risque menées par l'UE et des mesures d'atténuation envisagées dans le cadre de ses appuis budgétaires, pourrait être intensifié.

9. Envisager l'évolution du dispositif de représentation du Luxembourg au Niger, notamment en i) augmentant les effectifs au sein du bureau de l'Ambassade et ii) adaptant le *modus operandi* de LuxDev de manière à ce que l'agence contribue à la construction de passerelles entre les interventions de coopération bilatérale et les autres volets¹¹.

¹¹ Concernant le champ de l'humanitaire, ce sont les actions de relèvement et d'appui institutionnel et non les actions d'urgence qui seraient concernées par cette contribution de LuxDev à l'établissement de passerelles.