

Résumé

Face aux problèmes majeurs rencontrés en élevage par les populations du nord de la région de Tahoua au Niger, la coopération belge ENABEL, sur financement de l'Union Européenne, a initié le projet PAPAT (6 millions d'euros). Ce projet intervient dans les domaines de l'hydraulique pastorale, de la récupération de parcours dégradés et de la santé animale dans le but d'améliorer à moyen terme la sécurité alimentaire et économique des ménages dépendant de l'élevage. A plus long terme, l'atteinte de ces résultats permettrait de contribuer à la sécurisation et au développement local de la bande sahélo-saharienne du pays.

La stratégie d'intervention repose essentiellement sur des investissements structurants, la mise en place de structures de gestion des aménagements et la formation des acteurs locaux en élevage. Le renforcement des capacités des acteurs, publics et privés, est à la fois un objectif et un principe essentiel du projet afin que ces derniers répondent durablement aux besoins des éleveurs. Etant donné la durée courte (4 ans initialement) de l'intervention, notamment pour l'exécution du volet hydraulique, il a été convenu que le projet s'appuie sur les acquis des programmes précédents de ENABEL, le ciblage de sites potentiellement non conflictuels et les trois thématiques identifiées en évitant de se disperser sur de multiples sujets.

Le PAPAT fait partie d'un projet plus vaste, le PADL RNN de 25,6 millions d'euros, qui couvre plusieurs parties nord du pays et diverses autres thématiques. ENABEL exécute le PAPAT en régie donc sans contrepartie nigérienne pour la gestion quotidienne du projet. Une assistance technique internationale a été mobilisé à travers un chef de projet et un responsable administratif et financier afin de faciliter la conduite et le respect des procédures financières et administratives et de garantir la qualité technique des investissements. Une équipe opérationnelle est en charge de l'exécution, composée essentiellement de trois assistants techniques thématiques et d'animateurs. La réalisation des activités s'appuie sur les Communes, les Services Techniques Déconcentrés (STD) de l'élevage, de l'hydraulique, de l'environnement et des commissions foncières, le Service Vétérinaire Privé de Proximité (SVPP) d'Abalak, ainsi que de quatre ONG nationales pour la récupération des parcours, et des entreprises de travaux pour la réalisation des ouvrages hydrauliques. Un comité de concertation et de suivi au niveau régional a été mis en place pour assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre du PAPAT.

Pendant la période d'exécution du projet, 2014-2018, le contexte a été marqué par une série de facteurs externes négatifs qui pénalisent l'atteinte normale des objectifs (insécurité armée au Sahel, problème de migration en Libye, déficits fourragers récurrents, ...). Les principaux changements enregistrés par rapport aux prévisions du document de formulation sont : (i) le transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'Etat vers les Communes (2016) puis des Communes vers les Conseils Régionaux (2017) qui ont perturbé la démarche initiale du projet ; (ii) la prolongation d'une année de la phase opérationnelle pour faire face aux retards des entreprises en hydraulique ; (iii) la révision budgétaire, sans modification du montant total, allouant plus de moyens aux investissements hydrauliques ; et enfin (iv) l'extension de l'appui à la campagne de vaccination du bétail aux départements du sud de la région pour améliorer la couverture sanitaire.

A quelques mois de la clôture du projet PAPAT, ENABEL a mandaté le bureau d'études SOPEX Consulting SA pour mener à bien la revue finale. Les objectifs assignés à cette mission étaient conformes aux standards de l'OCDE et de ENABEL pour ce type d'évaluation. En l'absence de nouvelle phase de financement, l'enjeu de la revue était surtout de dresser des constats débouchant sur des recommandations réalistes et nécessaires et de formuler des leçons utiles à de futures interventions dans des domaines similaires.

L'équipe d'évaluation a adopté une approche résolument participative et favorisant la triangulation des données à travers différents acteurs et outils d'enquêtes. L'analyse des données a suivi la chaîne de résultats, notamment les liens de cause à effet afin d'apprécier l'atteinte ou non des changements attendus. Les principaux outils utilisés ont été : (i) des fiches d'enquêtes pour les interviews semi-structurées auprès des éleveurs bénéficiaires (hommes, femmes en focus groupe) et des structures de gestion ainsi que des questionnaires individuels sur smartphone (application KoBoCollect) pour étoffer la collecte au niveau des bénéficiaires ; (ii) des tableaux basés sur une série de questions-clés et de cotations en rapport avec les

critères d'évaluation, utilisés lors des séances de travail avec les partenaires d'exécution (Communes, STD, SVPP, ONG, ...) et l'équipe projet ; et (iii) un fichier global d'évaluation permettant de traiter et analyser toutes les données collectées. Ainsi, plus de 53 points d'analyse en rapport avec les critères d'évaluation ont été pris en compte. Les résultats présentés ci-dessous se basent sur plusieurs milliers de données quantitatives et qualitatives compilées à partir de 345 personnes dont 98 femmes interviewés.

La mission a suivi toutes les phases habituelles de ce genre de mission. Cependant, elle a été confrontée à quelques difficultés dont : (i) les conditions sécuritaires qui ont restreint d'une part, l'investigation à deux départements (Abalak et Tchintabaraden) sur 4 couverts, et d'autre part, les temps d'enquêtes auprès des bénéficiaires et des partenaires ; (ii) la période d'enquêtes qui a coïncidé avec le ramadan en pleine période de chaleur jouant sur l'assiduité et la concentration des interlocuteurs rencontrés en seconde partie de journée ; (iii) la faiblesse des IOV de référence pour apprécier les changements à court, moyen et long terme en particulier sur le cheptel et les ménages ; et (iv) la non appréciation des activités de formations de brigadiers et de bandes pares-feux réalisées en 2016. Malgré tout, la mission estime que les contraintes rencontrées ne remettent pas en cause la fiabilité des résultats obtenus et présentés dans le rapport.

Sur base des constats et analyses réalisés, la mission considère que **le bilan des réalisations du projet est bon dans l'ensemble avec quelques différences selon les thématiques abordées** :

- **Le volet hydraulique pastorale est globalement positif mais reste mitigé sur certains aspects.** Le taux d'exécution est très bon et les travaux encore en cours sont dus au retard des entreprises. La qualité de mise en œuvre des activités est bonne. Toute la démarche d'ingénierie technique est un réel succès. L'ingénierie sociale a été menée mais pas avec la même force et détermination que l'ingénierie technique, surtout après la réalisation des ouvrages. Les Stations de Pompage Pastorale (SPP) ont été privilégiées par rapport aux puits dans la seconde vague d'investissements, malgré leurs coûts d'investissements élevés, en raison des multiples avantages directs qui en découlent. Au passage de la mission, sur les 22 ouvrages attendus : 13 répondaient aux attentes initiales ; 5 étaient en cours d'achèvement (2 SPP et 3 puits) ; 1 forage était réalisé mais pas équipé ; 1 puits disposait d'un débit très faible ; 1 puits fournissait de l'eau non potable et enfin 1 puits était négatif.
- **Le volet sur la récupération des parcours dégradés réalisée en 2016 est positif.** Le taux et les délais d'exécution sont très bons. La qualité d'exécution des activités est bonne à très bonne. Les efforts concernant la réalisation physique des ouvrages a été bénéfique. Les demi-lunes sont encore en place dans plusieurs sites et joueront leur rôle avec l'arrivée de la saison des pluies 2018. L'ensemencement d'essences fourragères annuelles a bien réussi. En revanche, la plantation de ligneux n'a pas donné satisfaction pour diverses raisons (pluviométrie faible, pâture des animaux, retard de croissance, gardiennage absent, ...). La plantation de ligneux à grande échelle était un pari risqué qui aurait nécessité au minimum un accompagnement poussé et continue sur 2 à 3 ans. Au passage de la mission, 500 hectares étaient réalisés par rapport aux 610 hectares prévus et le nombre d'hommes-jour payé était de 81.296 sur 77.000 prévus.
- **Le volet en santé animale est très bon**, en particulier le taux et les délais d'exécution. La qualité d'exécution est aussi le plus souvent très bonne. Les besoins de renforcement des capacités (en équipements et formations) des STD élevage et de l'antenne du LABOCEL ont tous été identifiés par eux-mêmes. Les équipements livrés sont importants, multiples et de qualité. A ce sujet, l'antenne du LABOCEL a réellement bénéficié d'un appui très important en équipements, matériels et consommables de laboratoire afin de lui permettre d'être totalement opérationnel. Tout au plus, le ciblage des acteurs prioritaires et certains appuis n'ont pas toujours suffisamment pris en compte, ou défendus, les intérêts des acteurs privés (responsable SVPP) ou communautaire (auxiliaires d'élevage) de la santé animale qui sont pourtant aussi essentiels dans le dispositif d'intervention sur le terrain. Au passage de la mission, 165 techniciens d'élevage étaient formés sur 100 prévus et les équipements prévus très largement satisfaits.

Le bilan des critères d'évaluation donnent les résultats suivants :

- **L'efficacité est très bonne (A)** en raison principalement d'une gestion opérationnelle et budgétaire excellente. Les ressources humaines et matérielles ont été très bien utilisées. L'organisation interne de travail était très positive. Les modalités de gestion du budget ont suivi les règles et le taux d'exécution budgétaire est bon (95,3%) à 5 mois de la fin de l'intervention. En fin de compte, les moyens alloués ont permis de réaliser les activités. La transformation de ces activités en Produits (Outputs) sous forme de Biens et Services est plutôt bonne. Néanmoins, tous les Produits ne sont pas encore au même niveau d'opérationnalité. Les services de santé animale et les aires de parcours récupérées sont les plus avancés et les progrès encore possibles ne relèvent plus du projet. En revanche, les ouvrages hydrauliques ne sont pas tous en place et les modalités de gestion sont toujours dans un processus inachevé (en phase transitoire).
- **L'efficacité globale du projet est bonne (B)**. Les Biens et Services sont en place ou en cours de l'être pour les derniers et les éleveurs y ont très largement recours. Même si leur gestion reste moyenne, elle n'entrave pas actuellement le bénéfice immédiat que les populations peuvent en retirer. L'efficacité interne du projet est également bonne. Le mode de fonctionnement en régie a facilité véritablement la gestion des processus.
- **L'impact actuel est encore faible (C) mais l'impact à plus long terme est plus prometteur (B)**. Les effets de l'intervention sur les troupeaux sont minimes pour le moment. La majorité des éleveurs accuse une tendance actuelle à la régression des performances, en termes de production et de productivité, de leur cheptel. L'amélioration de l'abreuvement des animaux, qui est réelle, est encore trop récente et pas généralisable à l'ensemble des sites bénéficiaires pour apporter les effets directs escomptés en matière de santé et de production laitière dans les troupeaux. Même si les aires de parcours récupérées réussies ont permis à des éleveurs (riverains et transhumants) d'exploiter le fourrage disponible pour leurs animaux, cet apport a été minime jusqu'à présent par rapport aux besoins des troupeaux. Le renforcement des services vétérinaires (public et privé), ne s'est pas encore traduite par une amélioration significative de la santé animale dans les troupeaux de la zone. Enfin, l'absence d'une approche holistique de la part du projet entre ces différents volets n'a pas contribué à améliorer substantiellement les résultats en élevage. Malgré tout, des effets directs des activités du PAPAT sur les ménages bénéficiaires ont bien notés grâce d'une part, à l'utilisation des revenus tirés des travaux HIMO en pleine période de soudure 2016 pour nourrir la famille, et d'autre part, à la disponibilité et accessibilité facilitée en eau de boisson qui allège énormément la corvée d'eau et la qualité de l'eau bue. En fin de compte, même si les conditions de vie de la majorité des bénéficiaires se dégradent à cause du contexte, des effets positifs et significatifs sont enregistrés grâce au PAPAT. Il ne fait nul doute que la situation sans le projet serait encore plus problématique pour les populations de la zone. D'ici 2020, ce qui donne le temps en théorie pour enregistrer des effets palpables sur le cheptel (surtout de gros ruminants) à la suite des effets de l'intervention, l'impact devrait être bien renforcé surtout si les conditions nécessaires sont réunies. Par ailleurs, les appuis du PAPAT ont abouti à une meilleure prise en compte du secteur de l'élevage dans les actions et les investissements des Communes. Concernant les STD de l'élevage, les multiples appuis apportés par le PAPAT au niveau des structures régionales (DRE et antenne du LABOCEL), départementales (DDE) et locales (CSV) ont permis de renforcer significativement leur opérationnalité même si les retombées actuelles ne sont pas encore réellement visibles. Cela souligne la limite des appuis réalisés par le projet par rapport à certains choix stratégiques nationaux et aux contraintes de fonctionnement de ces services.
- **La durabilité globale est bonne (B)**. Au niveau des éleveurs, elle est même très bonne. La viabilité financière est excellente parce que l'utilisation des Biens et des Services existants n'est pas coûteuse. La maîtrise technique est bonne car le recours aux différents Produits est très simple. L'adoption socioculturelle est également bonne mais à nuancer selon les thématiques et communautés concernées. Par exemple, malgré leur ancienneté dans la zone, les SPP restent des innovations à encadrer pour une bonne gestion intégrée des ressources naturelles et pour une

garantie d'accès à des consommables et des techniciens nécessaires à son bon fonctionnement. La durabilité des structures de gestion en place est moyenne en général à l'exception de quelques bons cas. Pour le volet hydraulique où les investissements sont très importants, les associations des usagers (AUSPE) assurent actuellement la desserte en eau aux populations et au cheptel ainsi que la gestion de base des équipements mais les conditions de la gestion durable des investissements, en particulier sur les plans techniques et financiers, ne sont pas réunies. Le risque de retomber dans une situation similaire à celle des anciens ouvrages réhabilités par le PAPAT est bien réel avec les difficultés liées. La pérennisation de l'accompagnement des services et bénéficiaires par les STD et les Autorités locales (Communes et CR) est moyenne souvent à cause de leurs fonctionnalités limitées (difficultés structurelles et organisationnelles, manque de moyens, lourdeurs administratives, ...).

- **La pertinence est bonne (B).** Le projet est totalement aligné aux stratégies nationales. Les autorités communales et les STD jugent très positifs les axes d'intervention du projet qui concourent à leurs objectifs et programmes opérationnels. Concernant les éleveurs, la résolution des problèmes initiaux, identifiés lors de la formulation, est encore moyenne mais devrait s'améliorer progressivement avec l'essor des différents services existants.
- **Les femmes bénéficient de l'intervention au même titre que les hommes.** Elles ne font cependant pas partie, ou quasiment pas, des instances de gestion et de décisions des Biens et Services mis en place.
- **Le bilan actuel sur l'environnement est globalement positif,** même si faible, grâce à l'opération de récupération de parcours dégradés. En revanche, le risque de dégradation significative des pâturages, sur plus de 10 km, autour des SPP (re)mises en service est élevé si aucune mesure d'accompagnement n'est mise en place.
- **Le monitoring et la gestion axée sur les résultats sont en place.** Toutefois, la faiblesse des IOV à un niveau avancé de la chaîne de résultats ne facilite pas la gestion performante de l'intervention.

A quelques mois de la fin du projet, l'analyse de la chaîne de résultats montre, en toute logique, des liens de causes à effets entre les différents maillons même si l'impact actuel est encore faible comme expliqué précédemment. En conclusion, **le projet PAPAT peut être considéré comme un bon projet avec des effets importants attendus sur le cheptel dans les deux prochaines années.** Toutefois, des défis majeurs restent à relever pour renforcer l'impact et la durabilité de l'intervention, notamment en matière : (i) de gestion intégrée des ressources pastorales (eau et pâturage) ; (ii) de mise en place d'un dispositif efficace de gestion durable, et de suivi, des SPP ; (iii) d'adaptation de l'approche stratégique en matière d'appui à la santé animale ; et (iv) d'amélioration de la réponse en direction des populations soumises à de multiples stress. Par conséquent, des recommandations ont été formulées. Parmi celles-ci, trois recommandations principales, par leur envergure au regard de l'intervention, peuvent être citées par ordre d'importance :

- **Recommandation 9 : Accompagner la maîtrise d'ouvrage des SPP à mettre en place un système de gestion durable répondant aux principes essentiels du guide national des SPE (prochainement actualisé), à la spécificité de la zone pastorale et à la répartition des rôles entre acteurs notamment entre le Conseil Régional et Communes.** (Etat, ENABEL, UE).
- **Recommandation 1 : Mettre la pression sur les entreprises pour terminer au plus vite les ouvrages en cours afin de les réceptionner au plus tard deux mois avant la fin de l'intervention.** (Equipe projet).
- **Recommandation 4 : Renforcer la mise en place et la maîtrise réelle des documents officiels et des outils principaux de gestion (caisse et fonctionnement des équipements) au niveau de tous les BE des AUSPE.** (Equipe projet).

Par ailleurs, d'autres recommandations ainsi qu'une série de leçons apprises par thématique ont été établies pour faciliter l'élaboration de nouvelles interventions dans des domaines similaires.