

ROM report

<i>Type of ROM review</i>	Projects and Programmes
<i>Project title</i>	T05-EUTF-SAH-NE-03-01 "PROJET D'APPUI AUX FILIERES AGRICOLES DANS LES REGIONS DE TAHOUA ET AGADEZ"
<i>Project reference</i>	T05.126
<i>Delegation in charge</i>	Niger
<i>Status</i>	Draft
<i>Report date</i>	10/01/2019

Project - Key Information	
Domain (instrument)	N/A
DAC Sector	Agricultural development
Zone Benefitting from the Action	Niger
Type of Project/Programme	N/A
Geographic Implementation	Single-country
Entity in Charge	Western Africa
OM in Charge	DUBAND Agnes

Project - Financial data on 19/10/2018			
Total budget	30,000,000 €		
EU contribution	30,000,000 €		
Paid Amount	3,750,000 €	Date of last payment	N/A

Project - Dates				
Contractor Signature Date	20/09/2016			
Activities	Start Date	20/09/2016	End Date	30/04/2022
Final Date for Implementation (FDI)	30/04/2022			

ROM review - Key information				
Reason for ROM review	Problematic			
ROM expert(s) name(s)	SOW Papa Aly dit Amadou			
Field phase	Start Date	05/11/2018	End Date	13/11/2018

Project Synopsis

Context

Le Niger est un pays sahélien enclavé, à faible revenu et à fort déficit vivrier. Il est très exposé au changement climatique, connaît des précipitations irrégulières, une hausse des températures moyennes, la désertification et de fréquents chocs climatiques. Alors que près de 80% des habitants sont employés dans le secteur rural, fortement tributaire du climat, le changement climatique a un fort impact négatif sur la vie et les moyens d'existence qui, en raison de l'insuffisance des capacités d'adaptation, devrait s'aggraver, si des activités de renforcement de la résilience ne sont pas mises en œuvre. C'est dans ce sens que le Niger, en avril 2012, a adopté une nouvelle politique de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'agit de l'initiative 3N (les Nigériens Nourrissent les Nigériens) qui vise à renforcer les capacités nationales de productions alimentaires, d'approvisionnement et de résilience face aux crises et aux catastrophes et qui a amené à la création du Haut-Commissariat aux 3N (HC3N). Cette initiative a été complétée, début 2014, par un " Plan d'accélération de la mise en œuvre de l'initiative 3N pour 2014 et 2015", qui se focalise sur un certain nombre de programmes prioritaires.

Le projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de TAHOUA et AGADEZ répond à un certain nombre d'enjeux : i) L'insécurité croissante dans la sous-région et la nécessité d'éviter que les deux régions ciblées ne tombent pas à leur tour dans les niveaux de violence connus à leur périphérie immédiate; ii) la nécessaire adaptation au changement climatique par la sécurisation des ressources en terre et en eau et la promotion de systèmes de production durable et pourvoyeurs d'emplois rémunérateurs ; iii) l'importance de l'accès au financement pour accroître la productivité et renforcer la résilience des ménages face aux crises récurrentes (alimentaire, climatique); iv) les perspectives d'activité économique, via une approche à haute intensité de main d'œuvre (HIMO), et en favorisant l'activité agricole des jeunes, v) la bonne articulation avec les projets financés par d'autres bailleurs dans la zone (notamment FIDA, DANIDA, GTZ et KFW); vi) le peu de financements accordés par l'aide internationale dans la région d'Agadez, qui est pourtant un des principaux carrefours des routes migratoires en Afrique de l'Ouest.

Il est cofinancé par l'UE, dans le cadre du fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique, et par l'Agence Française de Développement (AFD). Le projet doit notamment permettre de poursuivre et d'étendre les activités financées par l'AFD et antérieurement par d'autres bailleurs, dans le cadre du projet "d'aménagement et de gestion du bassin versant de Badaguichiri" dans la région de Tahoua, qui a fortement inspiré la présente Action.

Sur la base d'une convention de délégation, l'UE a contracté, en septembre 2016, l'AFD pour la mise en œuvre du projet. Cette convention a permis à l'UE de mettre à la disposition de l'AFD des fonds fiduciaires d'urgence d'un montant de trente millions d'euros. L'AFD contribue par ailleurs au projet à hauteur de 37 millions d'euros dont 30 millions de prêt et sept millions de subvention à l'Etat du Niger.

Description of the Intervention Logic

L'Objectif Global (OG) du projet est d'améliorer durablement les conditions de production et la valorisation économique des produits agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez.

Les trois Objectif Spécifiques (OS) sont :

- i) renforcer les infrastructures et les aménagements nécessaires au développement durable des productions agricoles et leur mise en marché à travers les investissements des collectivités territoriales (composante1);
- ii) faciliter l'accès aux institutions financières des acteurs des filières agricoles (composante2);
- iii) améliorer les services à l'agriculture dans la perspective de développer une agriculture moderne, durable et performante sur les marchés (composante 3).

Les principaux indicateurs correspondants sont respectivement i) le taux de couverture en infrastructure agricole, ii) l'évolution du nombre de prêts débloqués par type de bénéficiaire (hommes et femmes) en équipement et prêts de campagne en faveur de l'agriculture, iii) les rendements moyens des principales cultures et le nombre de paysans (hommes et femmes) touchés par le conseil agricole. L'évolution annuelle du nombre de collectivités accompagnées par le Projet et le Niveau statique des nappes sont également retenus comme indicateurs des OS.

Neuf résultats attendus ont été définis pour ces trois composantes :

Composante 1: R1) Des aménagements combinés permettent de préserver le potentiel productif des eaux et des terres afin de valoriser ensuite des productions des filières porteuses; R2) la réalisation d'infrastructures et d'aménagements permettent dans un contexte de changement climatique la valorisation durable des terres arables en vue de retenir les jeunes dans les sites concernés et d'améliorer les revenus des populations; R3) les différentes étapes de la valorisation des produits agricoles jusqu'à leur mise en marché sont améliorées; R4) les collectivités territoriales exercent la maîtrise d'ouvrage des investissements à caractère économique.
Composante 2 : R5) un mécanisme d'appui au financement des investissements agricoles est mis en place avec les institutions financières ; R6) les opérations de financement agricole sont mieux sécurisées;
R7) les institutions financières sont renforcées pour améliorer les services financiers à l'agriculture.
Composante 3 : R8) des services délivrés au profit des acteurs des filières agricoles par les directions régionales en charge de l'agriculture, du génie rural et de l'environnement sont améliorés ; R9) les organisations professionnelles agricoles développent leurs services de conseils au profit des acteurs des filières et renforcent leurs capacités d'orientation du développement régional avec l'appui des Chambres Régionales d'Agriculture (CRA) et du Réseau National des Chambres Régionales d'Agriculture (RECA).
De plus, une composante 4 concernant l'appui au pilotage et à la gestion du projet a été également définie (R10).

Le groupe cible du projet est représenté par les populations rurales des deux régions ciblées, et principalement les exploitations familiales qui bénéficieront des investissements réalisés dans le cadre de l'Action. Les acteurs institutionnels de ces deux régions (services déconcentrés de l'Etat, Communes...) bénéficieront aussi d'activités de renforcement de capacité.
Comme indiqué ci-dessus, le projet est mis en œuvre par l'AFD dans le cadre d'une convention de délégation signée avec l'UE. La maîtrise d'ouvrage est assurée par le Ministère de l'Agriculture.

Findings

1. Relevance

Cette première revue ROM du projet d'appui des filières agricoles dans les régions de Tahoua et d'Agadez est fondée sur des rencontres avec les principaux partenaires nationaux et des visites de terrain qui, pour des raisons de sécurité, ont été limitées à la zone de Tahoua.

Le projet, qui vise l'amélioration durable des conditions de production et la valorisation économique des produits agricoles dans les deux régions, reste très pertinent compte tenu du contexte des deux régions visées, marqué par de forts risques climatiques et des risques sécuritaires (notamment pour la région d'Agadez). Il est cofinancé par l'Union Européenne, dans le cadre du fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique, d'une part et d'autre part par l'Agence Française de Développement (AFD).

La stratégie de mise en œuvre est pertinente car elle permet une prise en charge efficace des besoins des exploitations agricoles de deux régions, en combinant dans la même intervention: i) la mise en œuvre par les collectivités territoriales des infrastructures et des aménagements collectifs publics ou communautaires nécessaires au développement durable des productions agricoles et leurs mises en marché (R1 à R4), ii) l'amélioration de l'accès au crédit agricole (R5 à R7), iii) l'amélioration des services non financiers en faveur des acteurs des filières agricoles (R8, R9). Les jeunes et les femmes seront fortement sollicités avec l'approche à Haute Intensité de Main d'Oeuvre (HIMO) qui sera utilisée par les entreprises. En parallèle, il est prévu, à juste titre, des activités de renforcement de capacité des acteurs institutionnels de ces deux régions (services déconcentrés de l'Etat, Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales - ANFICT, Communes, Réseau National des Chambres Régionales d'Agriculture - RECA).

Le cadre logique est bien construit avec des Objectifs Spécifiques (OS) et résultats cohérents. Les indicateurs sont correctement définis et la ventilation par sexe est correctement prévue lorsque c'est pertinent. Cependant, certains indicateurs des objectifs spécifiques sont plus des indicateurs de produits (nombre de paysans formés, nombre de collectivités accompagnées par le projet) que des indicateurs d'effets. Le suivi des rendements moyens des principales cultures sera donc essentiel pour mesurer les effets de l'intervention. Enfin, la cadre logique initial ne comporte pas de valeurs de référence (sauf les valeurs zéro pour les résultats directement liés aux activités du projet). La définition des valeurs initiales sera essentielle, notamment pour le suivi des rendements et celle du taux de couverture en infrastructure agricole. De même, si les cibles sont définies de façon précise pour les principaux résultats (25 000 ha de CES/DRS, 2000 ha de fixation de dunes...), elles doivent encore être déterminées pour les indicateurs d'objectifs spécifiques et pour la composante 3 (R8, R9).

2. Efficiency

L'efficacité à ce jour a été réduite en raison de nombreux retards dans la mise en œuvre.

Le budget global de 67 millions d'euros couvre la composante 1, qui porte essentiellement sur les investissements structurants, cofinancée par l'UE et l'AFD, tandis que les autres composantes sont financées par l'AFD seule. Un point d'achoppement pourrait venir de la difficulté à concilier l'urgence et les activités de développement. Ceci semble avoir été évité en prévoyant une unité unique pour la gestion des fonds mis à disposition des différentes parties prenantes.

Le projet dispose d'un Comité de Pilotage présidé par le Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture (MAG) qui assure aussi la tutelle du projet. Ce comité, en plus du MAG, implique les ministères sectoriels concernés (Commerce, Economie et finances, Décentralisation, Elevage, HC3N, environnement), ainsi que le Réseau des Chambres d'Agriculture (RECA), les deux conseils régionaux, des représentants de communes. Le MAG est également responsable de la gestion globale et de la mise en œuvre du suivi-évaluation de l'intervention. Le pays partenaire est donc correctement impliqué dans la direction de l'action. On notera cependant que le Comité de Pilotage s'est réuni une seule fois, le 13 mars 2018, alors que le projet a débuté fin 2016.

Les ressources humaines, malgré un retard initial, sont en place pour l'essentiel avec une Unité de Gestion du Projet (UGP) au plan national qui assure la coordination d'ensemble et une pour chaque région. Ces unités sont appuyées par les techniciens des ministères au niveau central ainsi que dans les régions ; les percepteurs, dans les mairies, facilitent l'accès aux fonds mis à disposition par l'ANFICT. Sur l'organigramme initial, il n'y avait pas de responsable administratif et financier (RAF) ; au vu de l'importance de ce poste dans le dispositif, le MAG a demandé à l'AFD de compléter les équipes par des RAF auprès des coordonnateurs régionaux (il reste à recruter celui de Tahoua). Pour une gestion transparente des fonds mis à disposition par ANFICT, il reste à finaliser la concertation entre l'UGP, l'ANFICT et les services techniques régionaux (y compris les services des Mairies) pour harmoniser les documents de suivi des fonds mis à disposition et leur remontée. Tout ce mécanisme de mise en œuvre apparaît comme adapté.

Le projet a connu un important retard au démarrage (voir MQ 2.4), en raison de la signature tardive entre l'AFD et les Autorités contractantes du Niger (intervenue le 14 mars 2017 alors que la convention UE AFD avait été signée fin septembre 2016). Le premier rapport narratif couvre la période du 20 septembre 2017 au 19 septembre 2018. Des retards ont été constatés dans les recrutements, notamment du fait du logement des fonds au niveau du Trésor, mais aussi de l'adoption tardive du Programme de Travail et Budget Annuel (PTBA), qui a été validé en avril 2018.

Les travaux de restauration des terres de la composante 1, actions d'aménagements en CES/DRS, fixation de dunes et d'aménagement des mares (en HIMO) ont débuté avec retard. Les pare feux, la fixation des dunes et les pépinières n'ont pu être réalisés conformément aux prévisions pour divers motifs dont le manque de producteurs locaux de plants dans certaines communes (ex : Tamaké à Tahoua). Des retards dans la signature de protocoles avec les Services techniques déconcentrés (STD) ont entraîné la non réalisation des études de réhabilitation des pistes de desserte de zone de production à Agadez. Les travaux de construction des magasins ont également pris du retard, mais ce fut une décision commune entre la Direction Régionale du Génie Rural (DRGR) et les autres acteurs afin de clarifier le statut et la vocation de ces magasins et décider s'ils font partie de la Maison des paysans ou non.

Le retard dans la mise en place effective du Fonds d'investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN), et donc d'une garantie pour des structures financières diversifiées, constitue aussi un goulot d'étranglement (même si pour la première promotion de février 2019, la BAGRI sera le palliatif), puisqu'il empêche les autres banques d'avoir une couverture pour développer le crédit rural qui correspond à un réel besoin. La concertation entre HC3N et les Partenaires Techniques et Financiers, qui intègre par ailleurs la gestion du fonds, doit être renforcée et élargie pour aboutir à une solution définitive tendant à confier à la Sahélienne de Financement (SAHFI) qui présente le meilleur profil, la gestion des fonds de garantie qui seront placés au niveau du FISAN.

3. Effectiveness

Des produits significatifs ont déjà été livrés malgré les retards accumulés, notamment pour la composante 1; les effets attendus sont prometteurs mais ils sont repoussés en raison de l'efficience limitée.

La composante 1 prévoit une récupération des terres dans les deux zones d'intervention (R1), les résultats sont satisfaisants puisque sur l'ensemble prévu (25000 ha), 4750 ha ont été déjà récupérés dont 735 ha à Agadez et 2907 ha pour Tahoua. De même, sur les 400000 plants prévus cette année (2018), 381344 ont été plantés. Par contre les pare feux (28000 km prévus), la fixation des dunes (objectif 2000 ha) et les pépinières n'ont pu être réalisés (voir efficience). A Agadez, seuls les Termes de référence sont prêts pour la réalisation des pare feux.

Pour R2 ; les produits prévus (seuils, sites d'installation, femmes et jeunes à installer, magasins de stockage) sont encore à l'état d'étude. Il est prévu (R3) de réaliser 26 magasins de stockage dont 10 en 2018, des marchés de collecte, de regroupement et à bétail, les comptoirs et les pistes de désenclavement. Seuls les devis prévisionnels sont faits et les avis lancés. Les pistes prévues sont seulement au stade d'identification.

Concernant la composante 2, le diagnostic des besoins financiers des opérateurs privés bénéficiaires a été réalisé (R5), tout comme l'état des lieux des institutions financières intervenant dans les régions. La négociation et contractualisation avec les institutions financières sont en cours, comme l'appui à l'éducation financière de la population cible. Cependant, la non effectivité du FISAN (voir efficience), particulièrement en ce qui concerne la structuration du fonds de garantie et sa gestion, risque de retarder l'opérationnalisation de la composante. Ainsi, en attendant, le projet s'appuiera sur la BAGRI, banque présente dans les deux régions et disposant d'un fonds de garantie de 250 millions de FCFA, alimenté par la coopération luxembourgeoise et l'Etat du Niger. La BAGRI devrait donc accompagner la première promotion de jeunes qui auront terminé leur formation en février 2019.

La composante 3 prévoit (R8) des services au profit des acteurs des filières agricoles par les Services techniques déconcentrés (STD). L'indicateur correspondant porte sur le nombre et la diversité des dossiers montés et des réunions organisées. Ces services supposent un équipement matériel des STD. Les niveaux d'avancement sont le plus souvent encore au stade de contractualisation (réhabilitation des bureaux des services techniques, acquisition de moto, de véhicules, appui aux activités des Chambres Régionale d'Agriculture - CRA). Cependant, deux véhicules ont été acquis pour le STD et le CRA de Tahoua. Les produits/services de R9 (services de conseils au profit des acteurs) sont pour l'essentiel en contractualisation.

4. Sustainability

La durabilité potentielle du projet repose sur la forte implication des structures nationales à la conception et gestion du projet, le fort accent mis sur le renforcement de capacités et l'importance donnée au rôle des femmes dans le groupe cible. En revanche, les ressources financières nationales et la rentabilité des exploitations agricoles sont des points critiques à examiner.

La forte implication des autorités nationales et l'intégration des actions prévues dans les politiques nationales en matière de sécurité alimentaire et nutrition sont des éléments favorables de durabilité.

Le projet comporte un important volet d'appui à la gouvernance et de renforcement de capacités ciblant de nombreux acteurs (ANFICT, HC3N, Institutions financières, communes, régions de Tahoua et d'Agadez, services techniques, RECA/CRA) et dont les bénéficiaires doivent se faire sentir au-delà de la période de mise en œuvre du projet.

En revanche, la maintenance des ouvrages de restauration des sols et la poursuite des activités agricoles au-delà de la fin du projet sont des éléments critiques. Les bénéficiaires de formation ont déjà une parcelle réservée (l'une des conditions pour participer à ces formations). Leur financement a été pris en compte par le projet avec facilitation des dossiers portés par les jeunes et les femmes ; le taux de leur contribution sera majoré de 10 points, afin de compenser le manque de ressources et réduire l'apport personnel de 5 points (5,40,55), ce qui signifie: un apport personnel de 5%, une contribution du projet à cet apport de 40% et un crédit d'équipement fait par une institution financière pour 55%. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du FISAN en cours de réalisation dans le cadre de l'initiative 3N. La poursuite des activités agricoles dépendra elle de la qualité et de la durabilité des services de conseil, de l'accès aux intrants et aux marchés ainsi que de la rentabilité des productions prévues, qui reste à définir.

Finalement, les contraintes budgétaires des services nationaux représentent un des principaux points d'interrogation.


























Conclusions

N°	Conclusion
C1	Le projet cible les populations rurales des zones d'intervention du projet (Tahoua et Agadez) et au premier chef, les exploitations familiales qui bénéficieront des investissements réalisés dans le cadre de l'action. Les acteurs institutionnels de ces zones bénéficieront également de renforcement de capacités. La stratégie du « faire faire » est pertinente de même que les actions prévues qui visent à répondre aux besoins des groupes cibles. Le cadre logique est relativement bien conçu et doté d'indicateurs pertinents mais on note des manques en matière de données de référence et le manque de cibles pour les objectifs spécifiques et la composante 3.
C2	L'efficience à ce jour a été réduite en raison de nombreux retards dans la mise en œuvre mais le mécanisme de mise en œuvre semble adapté. Les retards sont dus à des raisons multiples, le décalage entre la signature de la convention de délégation UE AFD et celle du contrat AFD Autorités nationales, la mise en place des différents mécanismes de fonctionnement, des relations contractuelles. Le retard dans la mise en place effective du Fonds d'investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN), et donc d'une garantie pour des structures financières diversifiées, constitue aussi un goulot d'étranglement.
C3	Des produits significatifs ont déjà été livrés malgré les retards accumulés, notamment pour la composante 1 de restauration des sols. Les effets attendus du projet sont repoussés en raison de l'efficience limitée mais pourraient être positifs compte tenu de la bonne conception de l'intervention.
C4	La durabilité potentielle du projet repose sur la forte implication des structures nationales à la conception et gestion du projet, le fort accent mis sur le renforcement de capacités et l'importance donnée au rôle des femmes dans le groupe cible. En revanche, les ressources financières nationales et la rentabilité des exploitations agricoles sont des points critiques à examiner.

Recommandations

N°	Recommandation
R1	HC3N/MAG/UGP: Finaliser la question de la gestion du fonds de garantie afin d'offrir rapidement un plus grand spectre de choix aux candidats à l'investissement (crédit).
R2	UGP: Veiller à la finalisation de l'étude sur la situation de référence afin de consolider le cadre logique, de rajouter les valeurs de référence et les cibles manquantes.
R3	UGP: Finaliser la concertation entre l'UGP, l'ANFICT, les STD sur l'harmonisation des approches pour le suivi des fonds.
R4	UGP: Mettre en place un plan de communication et de visibilité de l'UGP conforme avec la situation actuelle et aux besoins du projet.

Scoring overview

Relevance	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7 a)	1.7 b)	1.7 c)	1.7 d)	1.7 e)
											
Efficiency	2.1	2.2	2.3 a)	2.3 b)	2.3 c)	2.4 a)	2.4 b)	2.4 c)	2.5	2.6	
											
Effectiveness	3.1	3.2	3.3	3.4							
											
Sustainability	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7				
	