



## « DOCUMENT D'APPROCHE »

# Evaluation indépendante du programme de la DDC au Niger

## 1 Pourquoi une évaluation et pourquoi maintenant? Contexte et argumentaire

### 1.1 Contexte et opportunité de l'évaluation

Pays sahélo-saharien enclavé, le Niger est classé parmi les pays les moins avancés et à fort déficit vivrier. L'indicateur de développement humain le situe en 2000 au 173e rang sur 174<sup>1</sup>. 63% de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté, dont 34% dans une extrême pauvreté.

La DDC a soutenu depuis l'année 1973 des initiatives de développement au Niger, en particulier dans les secteurs : hydraulique, forêts (rôneraies), ainsi que dans celui de l'alphabétisation. En 1997, la DDC a élaboré et approuvé un Programme de Pays Prioritaire (PPP) qui définit les priorités principales et les modalités de réalisation des appuis financés par la Suisse au Niger. Présenté aux autorités nigériennes, il couvre la période 1997 – 2002 et se donne deux **finalités** : « i) favoriser le rééquilibrage entre Etat et société civile et ii) améliorer la base productive en renforçant la maîtrise des producteurs sur leur environnement au sens large ».

Trois **secteurs** sont également définis: 1) agriculture et élevage, 2) services et infrastructures communautaires (pistes rurales, ouvrages hydrauliques, protection des eaux et sols), 3) artisanat utilitaire. Le volume annuel moyen du programme est passé de 9 mio en 1997 à 14 mio de francs suisses en 2002. (US\$ mio 6 – 9).

Le processus de développement du Niger est marqué par d'importants **handicaps et incertitudes** et connaît présentement un rythme relativement lent. Ces freins trouvent leur origine dans la limitation extrême des ressources humaines et naturelles, mais se situent aussi dans des difficultés structurelles internes de nature politique et institutionnelle illustrées par la succession de 4 périodes d'exception dont deux de régime militaire au cours des 10 dernières années.<sup>2</sup> Si on enregistre actuellement le retour à une certaine stabilité politique et un apaisement social, la cohabitation entre pouvoirs traditionnels et modernes, la définition des processus de décision politique, le maintien des équilibres régionaux restent des facteurs de tension, en particulier la place réservée aux populations touareg. Le Niger présente en ce sens des traits qu'on retrouve dans la plupart des Etats et sociétés d'Afrique sahélienne.

<sup>1</sup> PNUD, Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002 (données statistiques de 2000)

<sup>2</sup> Etat de droit en 1992 suite à la Conférence nationale souveraine de 1991, le Niger a vu sa transition vers la démocratie interrompue par deux coups d'Etat en 1996 et 1999. Depuis décembre 1999, la cinquième République est instaurée mais reste fragile si l'on considère le multi-partisme, l'opposition extra-parlementaire et la décentralisation.

Des **potentiels** apparaissent néanmoins dans certaines préfectures et régions où la participation de la société civile, sa mobilisation et le renforcement des capacités propres (« empowerment »), parviennent à s'affranchir de certaines contraintes traditionnelles ou des inhibitions héritées des régimes autoritaires dans les années nonante. Le processus actuel de décentralisation avance de manière relativement lente et indécise, mais des dynamiques associatives et des prises de responsabilité s'expriment qui demandent à se confirmer et à s'étendre. Le Pays s'est doté en 2002 d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté<sup>3</sup> au terme d'un processus participatif.

Le **contexte** dans lequel se met en œuvre un programme de coopération est donc complexe, ardu et relativement imprévisible. Les changements rapides sont rendus improbables. Des initiatives prometteuses existent qu'il convient de soutenir. La nécessaire re-fondation de l'Etat représente un défi qu'une agence gouvernementale de co-opération au développement ne peut ignorer.

Néanmoins, ces lenteurs peuvent aussi être interprétées en termes d' **inadéquation des paradigmes** et des concepts opératoires de la coopération au développement. Dans la mesure où sont insuffisamment pris en compte le fonctionnement réel du milieu social, les processus de captation de l'aide et les asymétries de moyens et d'approches, on peut s'attendre que les résistances et dysfonctionnements s'aggravent ou se compliquent. Par ailleurs, on est en droit de se demander si les instruments de l'aide humanitaire ne devraient pas prendre le pas sur ceux de la coopération au développement. En particulier le coût du maintien des infrastructures réalisées ou de la poursuite de processus initiés dans le cadre des projets représente un défi majeur : ces **coûts** sont-ils **abordables** compte tenu des ressources locales ?

## 1.2 Pourquoi maintenant?

Un nouveau PPP (2003-2008) doit être élaboré en vue d'une approbation en automne 2003. L'évaluation indépendante peut donc apporter une contribution à point nommé dans le cycle de la programmation à moyen terme, assurer une base solide pour la période à venir et nourrir la réflexion quant aux orientations futures.

L'année 2002 est également une année de transition quant au suivi du programme aussi bien au Bureau de Coordination de la DDC à Niamey (BUCO) qu'à la Centrale. Le coordonnateur et le chargé de programme à la Centrale pourront ainsi disposer d'un état des lieux critique et d'une impulsion dans le processus de gestion du programme.

La DDC a publié en 1998 un document **d'orientations stratégiques** en Afrique de l'Ouest (DOS), développant une stratégie originale de soutien aux initiatives locales ainsi qu'en 1999 une Note méthodologique relative au système de pilotage des orientations stratégiques. Le programme de coopération entre la Suisse et le Niger offre une opportunité de vérifier si et comment cette stratégie est mise en œuvre et d' identifier les problèmes rencontrés.

La conduite par l'Inspectorat DDC d'un audit interne en octobre 2002 offre l'opportunité que l'évaluation puisse se concentrer sur la pertinence et les priorités stratégiques du programme.

---

<sup>3</sup> „DRSP“ (correspond aux „PRSP“ en langue anglaise)

## 2 Objectifs de l'évaluation

Le propos de l'évaluation est d'apprécier :

- A. **la pertinence** du programme dans le contexte nigérien, en particulier eu égard aux besoins fondamentaux priorités ainsi qu' aux processus en cours de décentralisation et d' « empowerment »
- B. **la cohérence** du programme avec la stratégie régionale de la DDC, la stratégie nigérienne du DRSP et les priorités nigériennes dans les secteurs, ainsi que la complémentarité avec les contributions des autres agences, bilatérales et multilatérales,
- C. **la durabilité des changements (outcomes) auxquels ont conduit les actions soutenues par la DDC**, quant à la qualité des processus et des institutions partenaires ou bénéficiaires, et quant à l'influence exercée (dissémination, « mainstream », répliation)
- D. **l'efficacité des prestations** est mesurée : le volume et la qualité des prestations et services sont mis en relation avec leurs coûts: ressources financières, compétences engagées, temps utilisé ;

L'évaluation examinera

- les choix stratégiques, les priorités thématiques et géographiques, les approches,
  - les actions soutenues et leurs résultats,
  - les montages organisationnels retenus pour la réalisation des programmes,
- et proposera des recommandations.

Les résultats de l'évaluation permettront à la DDC de

- apprendre quels facteurs ont favorisé ou inhibé les résultats, pourquoi et comment
- rendre compte de la qualité de son programme
- disposer d'une base solide pour formuler la stratégie des appuis envisagés pour la période 2003-2008.

En termes de période examinée, l'évaluation se concentre sur les années récentes 1997 – 2002, et en deçà lorsque des éléments de compréhension l'exigent. Elle a principalement une dimension prospective dans la mesure où elle constitue une étape dans l'élaboration du futur programme de pays prioritaire. Les réflexions, analyses et recommandations développées dans l'évaluation doivent pouvoir être utilisés par les acteurs impliqués dans cette élaboration.

## **2.1 Questions clé**

### **2.1.1 Pertinence ("Faisons-nous ce qu'il convient de faire ?")**

1. Le renforcement des capacités de développement local est-il justifié en considération des mobilités migratoires (nomadisme, migrations saisonnières) et de l'enchevêtrement complexe voire conflictuel des systèmes de gouvernance et des conditions cadre? se décline-t-il identiquement ou diversement selon les régions et les domaines d'activité ?
2. Les soutiens de coopération ont-ils été calibré de manière à ce que la maintenance des infrastructures et la poursuite des processus initiés soit finançable localement ? et comment le faire ?
3. Les interactions efficaces entre secteurs privé (business) et public ont-elles été renforcées, surtout dans l'amélioration de la base productive et une approche filière? et comment le faire ?
4. La DDC a-t-elle pris des initiatives pour qu'une coordination entre Donateurs se renforce et s'inscrive en soutien des programmes et politiques nigériennes, favorise les espaces de gouvernance au plan local et national et se développe en dialogue de politique ? Des aides de programmes ou des "SWAP"s sont-elles envisageables ? Quels sont les potentialités de collaboration dans le cadre du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ?

### **2.1.2 Cohérence**

1. Les priorités et les approches soutenues par la DDC au Niger sont-elles en cohérence avec les orientations de son document stratégique de 1998 ?
2. Quel est le degré de cohérence entre le programme et les priorités du Gouvernement nigérien dans les secteurs concernés (agriculture et élevage, hydraulique, services et infrastructures communautaires) ainsi que de complémentarité avec les programmes des autres Donateurs?
3. Le leadership assumé par la DDC dans le secteur de l'hydraulique doit-il être maintenu ?

### **2.1.3 Efficacité: qualité et durabilité des effets (outcomes)**

1. Quels sont les principaux changements intervenus parmi les partenaires et protagonistes (« stakeholders ») du fait des soutiens apportés par les projets de la DDC dans les domaines de l'agriculture (amélioration de la base productive), de l'hydraulique, des infrastructures routières et sociales ? Sont-ils en consonance, en retrait ou en dissonance par rapport aux objectifs fixés dans le PPP, et pour quelles raisons ?
2. Quels sont les principaux changements intervenus parmi les partenaires et protagonistes (« stakeholders ») du fait des soutiens apportés par les projets de la DDC dans les domaines transversaux « genre » et « état de droit et décentralisation » ? Sont-ils en consonance, en retrait ou en dissonance par rapport aux objectifs fixés dans le PPP, et pour quelles raisons ?
3. Ces changements sont-ils durables, et quelles sont les conditions de cette durabilité ? Y a-t-il des exemples où les pratiques de projets ont été adoptées par le Gouvernement ou par d'autres acteurs ? sont-elles reflétés dans des lois, décrets ou de nouvelles conditions - cadre ?
4. Les partenaires locaux choisis et les organes participatifs suscités par les projets sont-ils autonomes, responsables et créatifs (non trop dépendants, capables de planifier, d'affronter des risques, de rassembler des fonds, redevables devant leurs communautés) ; le mix de partenaires est-il équilibré et judicieux ?

#### **2.1.4. Efficience (« faisons-nous comme il convient ? » )**

1. Quels ont été exactement les services et produits (**outputs**) délivrés et leur coût (financier, en temps et en compétences mobilisées) ?
2. Ces coûts paraissent-ils raisonnables ? les coûts moyens de forage et réhabilitation de routes et pistes supportent-ils la comparaison avec d'autres programmes similaires dans la région ?
3. La gestion directe des programmes par des consultants et par les collaborateurs du BUCO permet-elle d'assurer la qualité des « outputs », en réduisant des coûts, avec des rapports plus transparents et moins biaisés, une responsabilité accrue et une compétence opérationnelle plus élevée? Le rôle joué par la section à la Centrale est-il adéquat ?
4. A combien de % du coût du programme se montent les coûts cumulés des frais de gestion consentis pour organiser, coordonner et surveiller les appuis (« overhead costs ») distingués des services d'appuis et du coût des réalisations ou infrastructures ?
5. Le dispositif de pilotage opérationnel du programme est-il efficace ? quel est son coût en temps ? le BUCO dispose-t-il de conseils professionnels et indépendants de qualité?
6. Le choix de quatre régions et des deux thèmes transversaux s'est-il avéré avantageux? Doit-on viser une plus grande concentration dans le futur PPP. ? de quelle envergure ?

## **2.2 Résultats attendus**

### **2.2.1 Au niveau OUTPUT**

- un rapport d'évaluation en langue française, comprenant observations, conclusions et recommandations ; de 30 pages au maximum avec en sus les annexes et un résumé synthétique ("executive summary" selon format OECD/CAD), en 20 exemplaires
- un Accord au Point d'Achèvement comprenant les prises de position des partenaires au sujet des conclusions et des recommandations
- les leçons tirées
- la dissémination des leçons tirées

### **2.2.2 Au niveau OUTCOME**

- a) La DDC dispose d' une base solide pour décider
  - des modalités d' une poursuite du programme,
  - des perspectives stratégiques principales à considérer dans le cadre du prochain PPP
- b) Les partenaires nigériens (Gouvernement, principaux partenaires non gouvernementaux) disposent d'une base pour apprécier
  - dans quelle mesure le programme a contribué à leurs objectifs et attentes,
  - les facteurs qui contribuent à la durabilité des effets du programme,
  - les facteurs qui contribuent à l'enracinement de la gouvernance locale et centrale,

### 3 Partenaires Associés

#### 3.1 Partenaires d'apprentissage du cercle central (PACC)

Il s'agit d'acteurs directement **impliqués** dans la formulation ou la conduite du programme, ou, dans le cas des Nigériens, d'acteurs représentant leur perspective sans engager leur institution

- La DDC section Afrique de l'Ouest : Jean-Maurice Delèze, Claudio Tognola
- La DDC BUCO de Niamey : Peter Bieler, Ibrahim Bâ, Georgette Bruchez
- La DDC Division Thématique : Anne-Claude Cavin
- Le Secrétaire du DRSP, Cabinet du Premier Ministre : M. Malla Ari (ad personam)
- Le Directeur du Développement Régional et Local au Ministère du Plan : M. Mohammed Najim (ad personam)
- Une représentante des principales ONGs nigériennes partenaires du programme (GAP) : Mme Souanna Diallo (ad personam)

Le **Groupe de Pilotage** se compose de Claudio Tognola, Peter Bieler, Ibrahim Bâ (chargé PCM/PSER au BUCO) et du chargé de l'évaluation, Benoît Girardin

#### 3.2 Partenaires d'apprentissage du cercle élargi (PACE)

Il s'agit d'acteurs **intéressés** par les leçons tirées de l'évaluation, poursuivant des objectifs semblables ou conduisant des programmes similaires:

- DDC : le chef de la Division de coopération bilatérale au développement : Adrian Schlaepfer et le chef de section Afrique orientale : François Binder
- DDC : section Afrique orientale pour les approches similaires et échange entre les deux sections Afrique : Gerhard Siegfried
- DDC Division des Ressources Thématiques, Chrystel Ferret (section « Gouvernance ») Günther Baechler (section COPRET), Philippe Zahner (section NRU)
- DDC : Division Multilatérale, Section SAM ou BWI
- Les BUCOs et chargés de programmes DDC de la région Afrique de l'Ouest
- Le Gouvernement nigérien : (encore à définir)
- D'autres agences bilatérales ou multi latérales de co-opération actives au Niger, notamment, la délégation de la Commission de l'UE, la coopération danoise, la coopération française ...
- Des ONGs Suisses et Nigériennes et organisations de la Société Civile nigériennes intéressées (encore à définir)
- Des institutions et experts de recherche socio-anthropologique : p.ex. LASDEL
- Les consultants chargés de l'appui aux divers projets

### 3.3 Montage organisationnel et rôles respectifs

- § Les **partenaires du cercle central** (PACC) commentent le « Document d'Approche », assurent l'accès des évaluateurs aux informations nécessaires, discutent le rapport draft quant à la couverture et aux manques à combler. Lors du Point d'Achèvement, ils qualifient les conclusions du rapport final, prennent position sur les recommandations à adopter / rejeter / relativiser, et leur mise en œuvre, formulent les leçons tirées et déterminent les destinataires de leur dissémination.
- § Les **partenaires du Cercle élargi** (PACE) prennent connaissance des décisions et en tirent parti pour leurs propres activités
- § Les **consultants** (évaluateurs) élaborent un plan de travail, réalisent l'évaluation, produisent et présentent le rapport draft au PACC, incorporent les commentaires et finalisent leur rapport d'évaluation.
- § Ultérieurement, le Directeur Général de la DDC prend avec les chefs de divisions position sur l' Accord intervenu lors du Point d'Achèvement et l'approuve (« Management Standpoint »).
- § Le **chargé de l'évaluation** (avec le conseil du Groupe de Pilotage et du PACC) finalise le « Document d'Approche », rédige les Termes de Références (ToRs), sélectionne et contracte les consultants ; il organise et modère la discussion du rapport draft ainsi que le processus de prise de position sur les recommandations, la capitalisation et la diffusion des leçons de l'évaluation .
- § Le **groupe de pilotage** traite les problèmes soulevés lors de la réalisation de l'évaluation et « conseille » les évaluateurs lorsque ceux-ci rencontrent des difficultés logistiques ou souhaitent obtenir un feed-back rapide

## 4 Processus

### 4.1 Méthode

Préparation :

- § Prise de connaissance des documents DDC : stratégies 2010, Lignes Directrices Nord-Sud, Stratégie Afrique occidentale, PPP, Plans annuels. : Lecture de rapports de missions récents SCL, TCL, ainsi que des documents nigériens : DRSP
- § Etude sur la base de documents fournis par le BUCO de Niamey : carte des partenariats, inventaire complet des programmes de coopération ; informations de base d'une appréciation de l'efficacité (inputs / outputs, investissements du BUCO) ; documents de capitalisation ou d'auto-évaluation qui puissent être utiles à l'équipe d'évaluation (ex : Gaya, stratégie gouvernance, etc.)
- § Etude sur la base de documents et/ou contacts avec des chercheurs nigériens en anthropologie sociale (p.ex. consultants universitaire ou du LASDEL)
- § Elaboration de méthode et de programme de travail soumise par l'évaluateur/trice pour approbation par le comité de Pilotage

Réalisation

- § Prise de connaissance de documents et de la littérature disponibles
- § Entretiens avec les partenaires principaux : DDC (Section Afrique de l'Ouest - Berne, BUCO Niamey, Section Gouvernance, personnes ressources DDC et ONG Suisse active au Niger, membres du groupe de monitoring du contexte....).
- § Entretiens avec les principaux acteurs gouvernementaux, au Niger
- § Interviews de représentants d'organisations nigériennes, de la société civile, du secteur privé business
- § Entretiens auprès de représentants d'agences multilatérales et bilatérales actives au Niger
- § Visites de programmes soutenus par la DDC et interviews des partenaires locaux impliqués
- § Entretiens avec les consultants basés en Suisse (Bureau ACADE, SEREC, IDEA, CSD, AEChange)

## 4.2 Etapes et calendrier

Activités	Resp	Délai
Finalisation du Document d' Approche	E&C	03.10 2002
Pré-sélection et Appel d'offres	E&C	octobre 02
Pro Memoria : Audit de l'inspectorat DDC Visite du chargé de programme : C. Tognola		17.10 - 8.11 10 - 25.10.02
Sélection et Recrutement des évaluateurs/trices;	E&C	10.12.02
Contrats signés avec Cahiers des charges (TORs): Document d'Approche disponible sur le site IntraWeb de la DDC	E&C	15.01.03
Proposition de méthodologie	Eval	13.01.03
Commentaires et approbation de la méthodologie	GP	15.01.03
Pro Memoria: auto-évaluation assistée au BUCO DDC de Niamey		27-31.01.03
Organisation de l'évaluation au Niger	Eval	Janvier 03
Réalisation de l'évaluation indépendante	Eval.	14 mars - 04 avril 2003
Debriefing local (avec PACC Niger)	Eval/PACC	Début avril
Debriefing suisse (avec PACC Suisse)	Eval/PACC	10 avril 03
Rapport Draft	Eval.	20-avril 03
Discussion du draft avec PACC (commentaires du Niger: par écrit)	PACC	05.05.03
Rapport final des évaluateurs	Eval	20.05.03
Point d'Achèvement : Accord relatif aux conclusions, recommandations et formulation des leçons tirées (en Suisse)	PACC	11.06.03
Rapport final d'évaluation	Eval	25.06.03
Publication et dissémination du rapport d'évaluation : série E&C, website DDC	E&C	septembre 2003

Pro Memoria : Décision de la Direction DDC relative aux accords intervenus lors du Point d'Achèvement		septembre 03
---	--	-----------------

AO: DDC-Afrique occidentale; GP= Groupe de Pilotage; PACC: Partenaires d'Apprentissage du Cercle Central; E&C = DDC section Evaluation & Controlling

### 4.3 Sélection des consultants et taux d'effort

40 jours	Evaluateur/trice A, internationale, expérimenté dans l'évaluation de programmes à forte composante de participation et appropriation Team leader	Nom : RUSSO Luca Development Researchers'Network	Rue Via Ippolito Nievo 62 NPAI 00153 Rome e-mail: l.russo@drn-network.com
30 j	Evaluatrice B, expérimentée dans le monitoring de programme et familier des approches et instruments DDC	Nom : EGGER KISSLING Monika	Rue NPA e-mail
25-30	Evaluatrice C, nigérienne ou régionale, expérimentée en développement institutionnel, connaissant la scène institutionnelle locale	Nom : MOUNKAILA Aichatou	Rue NPA Niamey e-mail ou fax
30-35	Evaluateur D, nigérien, expérimenté en économie, connaissant la scène institutionnelle locale	Nom : BOUKAR MOUSSA Maïna	Rue NPA Niamey e-mail ou fax

B. Girardin  
Chargé de l'évaluation  
DDC section Evaluation & Controlling:

10 janvier 2003

Copies: membres du PACC