



**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK**

Danida

NOVEMBRE 2019

EVALUATION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DU DANEMARK AVEC LE NIGER





**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK**

Danida

EVALUATION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DU DANEMARK AVEC LE NIGER



NOVEMBER 2019

Production: Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs of
Denmark, November 2019

Cover: Cécile Mouchel

Graphic Production: OTW A/S

ISBN: PDF: 978-87-93760-20-2

ISBN: HTML: 978-87-93760-21-9

This report can be downloaded through the homepage of the Ministry of Foreign
Affairs www.um.dk or directly from the homepage of the Evaluation Department
<http://evaluation.um.dk>.

Contact: eval@um.dk

Responsibility for content and presentations of findings and recommendations
rests with the authors.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des acronymes

Résumé exécutif

Executive summary

Introduction

19

1. Contexte du Niger

21

- 1.1. Une coopération au développement ancienne et appréciée 21
- 1.2. Les inflexions temporelles et stratégiques de l'aide au développement du Danemark au Niger 22
- 1.3. Les stratégies et politiques du gouvernement nigérien 24
- 1.4. Analyse des facteurs de fragilité au Niger 28

2. L'intervention de la coopération bilatérale danoise au Niger

32

- 2.1. Théorie du changement reconstituée 32
- 2.2. Frise historique/Ligne du temps 34
- 2.3. La place de la coopération danoise au Niger 35
- 2.4. Evolution des décaissements 37

3. Analyse évaluative

39

- 3.1. Pertinence, alignement et cohérence 39
- 3.2. Prise en compte de l'approche basée sur les droits humains et des enjeux liés au changement climatique 44
- 3.3. Influence des autres priorités stratégiques danoises sur le design du programme pays 49
- 3.4. Atteinte des résultats et durabilité 53
- 3.5. Contribution à la paix, la stabilité, les valeurs démocratiques et adoption de solutions visionnaires 56
- 3.6. Cohérence et coordination du programme pays avec les autres appuis du Danemark et avec les autres PTF 61
- 3.7. Efficacité de la mise en œuvre du programme pays 65

4. Synthèse de l'analyse

70

- 4.1. L'intervention de la coopération danoise au Niger est cohérente, alignée et en très grande partie pertinente 70
- 4.2. Concernant les aspects transversaux, l'intervention de la coopération danoise a bien intégré les dimensions clés de l'approche basée sur les droits humains ; les enjeux liés au changement climatique sont moins bien pris en compte 71
- 4.3. Les autres priorités stratégiques danoises ont influencé de manière significative le design de l'intervention pays, particulièrement sur la période 2014-2018 71

TABLE DES MATIÈRES

4.4. Les programmes ont globalement atteint leurs résultats, mais le recours à des coopérations déléguées après 2014 a affecté l'atteinte des résultats de certaines composantes	72
4.5. La durabilité est une préoccupation constante de la coopération danoise mais elle est difficilement documentée et fortement contrainte par la fragilité du pays	73
4.6. La coopération danoise est reconnue pour sa capacité à innover ; si la contribution à la diffusion des valeurs démocratiques a été forte, la contribution en matière de paix et de stabilité a été plus limitée	73
4.7. La cohérence et la coordination de l'intervention avec les autres appuis de la coopération danoise (hors coopération bilatérale) pourraient être améliorées	74
4.8. La coordination avec les autres PTF a été rendue plus difficile par le suivi des programmes à distance	74
4.9. La coopération danoise a maintenu un bon niveau d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes pays tout au long de la période évaluée ; mais l'implication du Danemark dans le dialogue politique a été plus difficile après 2014	75
5. Recommandations	76
5.1. Recommandations générales	76
5.2. Recommandations spécifiques	77

Liste des figures

Figure 1: Reconstitution de la logique d'intervention de la coopération danoise au Niger 2009-2018	10
Figure 2: Evènements marquants et engagements de la coopération bilatérale danoise au Niger, 2009-2018	15
Figure 3: Versements d'aide au Niger, par bailleur (2009-2017)	33
Figure 4: Répartition sectorielle des projets actifs sur la période 2009-2018 (Allocations totales des projets, millions de DKK)	34
Figure 5: Répartition sectorielle des décaissements de Danida au Niger 2009-2018 (en millions de DKK)	35
Figure 6: Evolution sectorielle des décaissements de Danida au Niger 2009-2018 (en millions DKK)	36

Les annexes suivantes du rapport d'évaluation peuvent être téléchargées sous forme de fichiers pdf distincts à partir de evaluation.um.dk

LISTE DES ACRONYMES

ABDH	Approche Basée sur les Droits Humains
APD	Aide Publique au Développement
APR	Apport Net de Ressources
AUSPE	Association des Usagers du Service Public de l'Eau
BDC	Bureau de Coopération Danoise
BM	Banque Mondiale
CJ	Critère de Jugement
CNDH	Commission Nationale des Droits Humains
CRA	Chambres Régionales d'Agriculture
CSC	Conseil Supérieur de la Communication
DGSM	Democratic Governance, Stability and Migration
DKK	Couronne danoise
ERG	Evaluation Reference Group
FMI	Fonds Monétaire International
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FSP	Fonds de Stabilisation et de Paix
G5S	G5 Sahel
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
HACP	Haute Autorité de Consolidation de la Paix
I3N	Initiative "Les nigériens nourrissent les nigériens"
IDH	Indice de Développement Humain
IDS	Instrument De Stabilité
LuxDev	Agence luxembourgeoise pour la coopération au développement
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MEC	Monitoring, Evaluation and Communication
MFP/PE	Ministère de la Femme, de la Population et de la Protection de l'Enfant
MHA	Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement
OCDE/CAD	Organisation de Coopération et de Développement Economique Comité d'Aide au Développement
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation non gouvernementale
PABEG	Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance
PADDH	Programme d'Appui à la Démocratie et aux Droits Humains
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PASEHA	Programme d'Appui au Secteur Eau, Hygiène et Assainissement
PASR	Programme d'Appui au Secteur Rural
PDES	Plan de Développement Economique et Social
PECEA	Programme de Promotion de l'Emploi et de la Croissance Economique dans l'Agriculture
PHAS	Programme de Promotion de l'Hygiène et de l'Assainissement Scolaire
PNB	Produit National Brut
PNG	Politique Nationale du Genre
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QE	Question d'Evaluation

LISTE DES ACRONYMES

SDCI	Stratégie de Développement et de Croissance Inclusive
SDDCI	Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive
SDR	Stratégie de Développement Rural
SDRP	Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SRS	Santé Reproductive et Sexuelle
TdC	Théorie du Changement
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USD	Dollar des États-Unis

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Introduction

Le Ministère des Affaires Etrangères (MEA) du Danemark a confié à ADE la mission d'évaluer la coopération bilatérale danoise avec le Niger sur la période 2009-2018. L'objectif de cette évaluation, par nature formative, est d'apprécier la contribution globale du Danemark au Niger en termes de paix, de stabilité et de démocratie. Ce travail a été piloté par le département « évaluation » du MEA à Copenhague, en étroite collaboration avec les services de l'Ambassade du Danemark au Burkina Faso ainsi qu'avec le Groupe de Référence multi-acteurs qui s'est réuni à chacune des étapes clés.

L'équipe d'évaluation a ancré son cadre d'analyse en se basant sur une théorie du changement qui retrace la logique d'intervention globale de la coopération danoise, adossée à une matrice d'évaluation. Deux missions au Niger ont été organisées ainsi que trois séances de travail à Ouagadougou avec les services de l'Ambassade du Danemark. Pour approfondir certains aspects spécifiques de la coopération danoise, cinq « études de cas » (*case stories*) ont été développées sur des aspects globaux et sectoriels. Ces « case stories » ont permis de compléter les réponses aux questions d'évaluation sur des éléments clés.

Contexte

La coopération entre le Danemark et le Niger a commencé en 1974. Depuis le début des années 2000, cette coopération est centrée autour de trois secteurs d'intervention :

- L'eau, l'hygiène et l'assainissement
- L'agriculture et le développement rural
- La bonne gouvernance

Le Danemark est unanimement apprécié pour sa contribution ancienne et significative au développement du Niger. La coopération danoise n'a cessé d'augmenter en valeur absolue entre 2009 et 2018. Par ailleurs, la région Sahel est une priorité dans les politiques danoises en matière de développement, des affaires étrangères et de sécurité. Le Niger est en

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

effet l'un des pays les plus pauvres du monde et pointe au dernier rang mondial de l'IDH avec une situation économique, climatique, politique et sécuritaire très difficile.

Au niveau du secteur de l'eau, la stratégie danoise a abouti récemment à la mise en place d'un Mécanisme Commun de Financement (MCF) géré directement par l'Etat. Au niveau du secteur de l'agriculture, le Danemark a contribué au développement du Réseau National des Chambres de l'Agriculture. Enfin, au niveau de la gouvernance, le Danemark est intervenu sur de nombreuses thématiques imbriquées dont la stabilité et la paix, ou encore les droits humains, le genre et la promotion des droits des filles et des femmes.

Vue d'ensemble de la coopération bilatérale danoise avec le Niger 2009-2018

La frise chronologique ci-dessous synthétise les événements marquants au Niger en lien avec les engagements de la coopération bilatérale danoise sur la période d'évaluation pour les trois secteurs d'intervention prioritaires.

FIGURE 1: EVÈNEMENTS MARQUANTS ET ENGAGEMENTS DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE DANOISE AU NIGER, 2009-2018



Le total des décaissements de la coopération bilatérale danoise au Niger sur la période 2009-2018 s'élève à 641 millions DKK (ce montant n'inclut pas les financements directs aux ONG danoises, ni les contributions aux programmes régionaux). Le secteur Eau et Assainissement est celui qui bénéficie du portefeuille le plus important avec 47% du budget sur les projets actifs au cours de la période d'évaluation, suivi par le secteur Agriculture (30%) puis Gouvernance (23%). Si la transition entre certains programmes a impacté le rythme des décaissements, les montants

décaissés annuellement par la coopération danoise entre 2009 et 2018 ont augmenté, malgré les contraintes inhérentes au contexte nigérien.

Synthèse de l'analyse évaluative

PERTINENCE, ALIGNEMENT ET COHÉRENCE

L'intervention de la coopération danoise au Niger est cohérente, alignée et en très grande partie pertinente. Elle est parfaitement en phase avec les priorités nationales et internationales en cours sur la période d'évaluation, et a elle-même soutenu l'élaboration des politiques publiques au Niger. Cela s'explique en grande partie par l'approche programme au cœur de la coopération danoise, qui permet d'assurer un alignement maximal avec les priorités nationales. Sur les aspects de fragilité, qui constituent une caractéristique forte du Niger, l'intervention de la coopération danoise est pertinente sur l'ensemble des dimensions sans qu'il s'agisse d'un élément structurant majeur son intervention.

PRISE EN COMPTE DE L'APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS HUMAINS (ABDH) ET DES ENJEUX LIÉS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'intervention de la coopération danoise tient compte des dimensions clés de l'ABDH mais cela ne transparait pas fortement dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des programmes. L'ABDH n'est toujours pas intégrée en tant qu'approche structurante de la coopération danoise avec le Niger.

Les enjeux liés au changement climatique sont moins bien pris en compte. L'atténuation est prise en compte à la marge ; l'intervention contribue davantage à l'adaptation. Il est par ailleurs dommage que les aspects du changement climatique ne soient pas plus présents dans les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement.

INFLUENCE DES AUTRES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DANOISES SUR LE DESIGN DU PROGRAMME PAYS

Les autres priorités stratégiques danoises ont influencé de manière significative le design de l'intervention pays, particulièrement sur la période 2014-2018 entamée par la fermeture du Bureau de Représentation de Niamey et le passage à de la coopération déléguée. Par ailleurs, et sous l'effet de l'évolution des politiques danoises, de la crise migratoire et de l'opinion publique danoise et européenne, les aspects liés à la migration ont été accentués. La présente évaluation n'a pas été en mesure d'établir la contribution de l'intervention danoise à la réduction – ou la meilleure gestion – de ces flux, les effets n'étant pas encore perceptibles.

ATTEINTE DES RÉSULTATS ET DURABILITÉ

Les programmes ont globalement atteint leurs résultats, même si le recours massif à des coopérations déléguées après 2014, associé aux problèmes sécuritaires, ont affecté l'atteinte des résultats de certaines

composantes dans les trois secteurs d'intervention de la coopération danoise. La durabilité est, quant à elle, une préoccupation constante de la coopération danoise mais elle est difficilement documentée et fortement contrainte par la fragilité du pays. Cette difficulté est notamment liée à la faiblesse généralisée des systèmes de suivi-évaluation au Niger et au manque de suivi de la part des services étatiques.

CONTRIBUTION À LA PAIX, LA STABILITÉ, LES VALEURS DÉMOCRATIQUES ET ADOPTION DE SOLUTIONS VISIONNAIRES POUR RÉSOUDRE LES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT

La coopération danoise est reconnue pour sa capacité à innover et à prendre des risques. Elle a placé au cœur de son approche le soutien à des initiatives pilotes et innovantes mesurées et adaptées au contexte de fragilité. Le renforcement des capacités des structures étatiques est également une constante de l'intervention et est maintenant reconnue par les autres partenaires comme un enjeu majeur dans le cadre du Niger.

Si la contribution à la diffusion des valeurs démocratiques a été forte, la contribution en matière de paix et de stabilité a été plus limitée. Cette dernière gagnerait à s'appuyer sur une vision trans-sectorielle (sur l'ensemble des trois secteurs d'intervention prioritaires) pour une contribution plus synchronisée à la paix et à la stabilité.

COHÉRENCE ET COORDINATION DU PROGRAMME PAYS AVEC LES AUTRES APPUIS DU DANEMARK ET AVEC LES AUTRES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS (PTF)

La cohérence et la coordination de l'intervention bilatérale avec les autres appuis danois pourraient être améliorées car la connaissance mutuelle des différentes interventions est limitée et des modalités de gestion très différentes selon les types d'appui.

Relativement aux PTF, la coordination a été rendue plus difficile par le suivi des programmes à distance depuis l'Ambassade de Ouagadougou. La participation de la coopération danoise aux instances formelles de coordination au niveau des programmes et des secteurs a été rendue plus difficile après 2014, de même que son poids dans le dialogue politique.

EFFICACITÉ DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME PAYS

La coopération danoise a maintenu un bon niveau d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes pays tout au long de la période d'évaluation, malgré une situation plus difficile depuis 2014. La limitation des ressources financières et humaines n'a pas permis de maintenir un dialogue politique significatif lors de la mise en œuvre des programmes.

Recommandations

L'évaluation a abouti à quatorze recommandations. Ces recommandations sont soit d'ordre général soit liées spécifiquement à un secteur d'intervention de la coopération ou à une dimension de la coopération danoise. Dans le cadre de ce résumé exécutif, seules les recommandations générales sont reprises. L'ensemble des recommandations est disponible dans la dernière partie de ce rapport d'évaluation.

Recommandations générales

1. Poursuivre les programmes de la coopération danoise, dont ceux dans le secteur Agriculture afin de prolonger les effets positifs des interventions précédentes.
2. Renforcer les dispositifs de suivi-évaluation, à la fois au niveau des programmes danois et au niveau des cadres sectoriels qui ont montré leurs limites.
3. Compenser les effets négatifs du suivi à distance depuis l'Ambassade de Danemark à Ouagadougou et renforcer les moyens disponibles.
4. Définir un cadre d'analyse de la performance des accords de coopération déléguée en vue de privilégier les accords avec les partenaires bilatéraux qui partagent le plus possible d'éléments de stratégie et dont les approches opérationnelles sont similaires.

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The Danish Ministry of Foreign Affairs (MFA) has entrusted ADE with the task of evaluating Danish bilateral cooperation with Niger over the 2009-2018 period. The objective of this evaluation, which is formative in nature, is to assess Denmark's overall contribution to Niger in terms of peace, stability and democracy. This work was led by the MFA's Evaluation Department in Copenhagen, in close collaboration with the Danish Embassy in Burkina Faso as well as the Multi-Stakeholder Reference Group, which met at each of the key stages of the evaluation.

The evaluation team anchored its analytical framework based on a theory of change that traces the overall intervention logic of Danish cooperation, associated with a detailed evaluation matrix. Two missions to Niger were organised as well as three working sessions in Ouagadougou with the services of the Danish embassy. To explore specific aspects of Danish cooperation in more depth, five "case stories" have been developed on global and sectoral aspects. These "case stories" made it possible to complete the answers to the evaluation questions on key aspects.

Context

Cooperation between Denmark and Niger began in 1974. Since the early 2000s, this cooperation has focused on three sectors of intervention:

- Water, hygiene and sanitation
- Agriculture and rural development
- Good governance

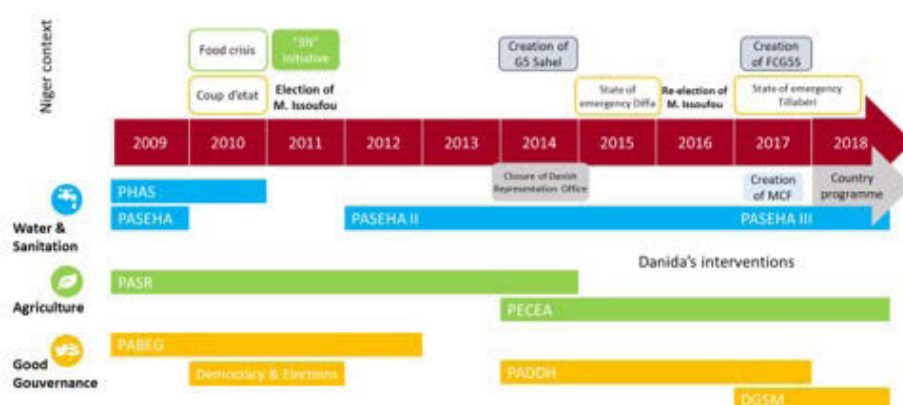
Denmark is unanimously appreciated for its long-standing and significant contribution to Niger's development. Danish cooperation has continued to increase in absolute terms between 2009 and 2018. In addition, the Sahel region is a priority in Danish development, foreign affairs and security policies. Niger is indeed one of the poorest countries in the world and ranks last in the Human Development Index (HDI) with a very difficult economic, climatic, political and security situation.

In the water sector, the Danish strategy has recently led to the establishment of a Joint Financing Mechanism (*Mécanisme Commun de Financement*, MCF) managed directly by the Government of Niger (GoN). In the agriculture sector, Denmark has contributed to the development of the National Network of Chambers of Agriculture. Finally, in the governance area, Denmark has intervened on many interrelated themes, including stability and peace, human rights, gender and the promotion of girls' and women's rights.

Overview of Danish bilateral cooperation with Niger, 2009-2018

The timeline below summarises the key events that occurred in Niger in relation to the commitments of Danish bilateral cooperation over the evaluation period for the three priority sectors of intervention.

FIGURE 2: KEY EVENTS AND COMMITMENTS OF DANISH BILATERAL COOPÉRATION IN NIGER OVER THE 2009-2018 PERIOD



Total Danish bilateral cooperation disbursements to Niger over the 2009-2018 period amount to DKK 641 million (this amount does not include direct funding to Danish NGOs or contributions to regional programmes). The Water and Sanitation sector has the largest portfolio with 47% of the budget spent on projects active during the evaluation period, followed by Agriculture (30%) and Governance (23%). While the transition between some programmes has impacted the pace of disbursements, the amounts disbursed annually by the Danish cooperation between 2009 and 2018 have increased, despite the constraints linked to the political and security context in Niger.

Main findings and conclusions of the evaluation

RELEVANCE, ALIGNMENT & COHERENCE

Danish cooperation intervention in Niger has been coherent, aligned and, to a very large extent, relevant. It has been fully in line with national and international priorities over the evaluation period, and Danish cooperation itself supported public policy development in Niger. This is largely due to the programme approach, at the heart of Danish cooperation, which ensures maximum alignment with national priorities. On the fragility aspects, which are a strong feature of Niger, the intervention of Danish cooperation has been relevant on all dimensions without it being a major structuring element of its intervention.

HUMAN RIGHTS BASED APPROACH (HRBA) AND CLIMATE CHANGE ISSUES

The Danish cooperation intervention has taken into account the key dimensions of the Human Rights-Based Approach (HRBA) but this has not been strongly reflected in the definition, implementation and monitoring of programmes. The HRBA is still not integrated as a structuring approach to Danish cooperation with Niger.

Climate change issues have been less well addressed. Mitigation was taken into account but only marginally; intervention contributed more to adaptation. It is also a pity that climate change aspects were not more present in the Agriculture and Water and Sanitation sectors.

INFLUENCE OF OTHER DANISH STRATEGIC PRIORITIES OVER THE COUNTRY PROGRAMME DESIGN

The other Danish strategic priorities have significantly influenced the design of the country intervention, particularly over the period 2014-2018, which began with the closure of the Representation Office in Niamey and the transition to delegated cooperation arrangements. In addition, and as a result of the evolution of Danish policies, the migration crisis and Danish and European public opinion, more emphasis was put on migration-related aspects. This evaluation was not able to establish the contribution of the Danish intervention to the reduction – or to a better management – of migration flows, as the effects are not yet perceptible in the country.

ACHIEVEMENT OF RESULTS AND SUSTAINABILITY

The programmes have generally achieved their expected results, although the massive use of delegated cooperation after 2014, combined with security issues, has affected the achievement of the results of some components in the three sectors of Danish cooperation in Niger. Sustainability is a constant concern of Danish cooperation, but it is difficult to document and it is strongly constrained by the country's fragility. This difficulty is linked in particular to the general weakness of monitoring and evaluation systems in Niger and the lack of monitoring by government entities.

CONTRIBUTION TO PEACE, STABILITY, DEMOCRATIC VALUES AND VISIONARY SOLUTIONS TO DEVELOPMENT CHALLENGES

Danish cooperation is known for its ability to innovate and take risks. It has placed at the heart of its approach the support of pilot and innovative initiatives that are measured and adapted to the context of fragility. Capacity building of government entities is also a constant feature of Denmark's bilateral cooperation and it is now recognized by other development partners as a major challenge in Niger.

While the contribution to the spread of democratic values has been strong over the evaluation period, the contribution to peace and stability has been more limited. The latter would have benefitted from a cross-sectoral vision (across all three priority sectors of intervention) for a more synchronized contribution to peace and stability.

COHERENCE AND COORDINATION OF THE COUNTRY PROGRAMME WITH OTHER DANISH SUPPORT AND WITH OTHER TECHNICAL AND FINANCIAL PARTNERS (TFPs)

The coherence and coordination of the bilateral intervention with other Danish support could have been improved because the mutual knowledge of the different interventions is limited and the management modalities very different according to the types of support.

With regard to TFPs, coordination has been made more difficult by the remote monitoring of programmes from the Ouagadougou Embassy. The participation of Danish cooperation in formal coordination bodies at programme and sector level has been made more difficult after 2014, as has its weight in the policy dialogue.

EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION OF THE COUNTRY PROGRAMME

Danish cooperation has maintained a good level of effectiveness in the implementation of country programmes throughout the evaluation period, despite a more difficult situation since 2014. The limited financial and human resources have not made it possible to maintain a meaningful political dialogue during the implementation of the programmes.

Recommendations

The evaluation resulted in fourteen recommendations. These recommendations are either of a general nature or specifically related to a sector of the country programme or to a dimension of Danish cooperation. In this executive summary, only the general recommendations are included. All the recommendations are available in the last part of this evaluation report.

OVERALL RECOMMENDATIONS

1. Continue Danish cooperation programmes in Niger, including those in the Agriculture sector, in order to build on the positive effects of previous interventions.
2. Strengthen monitoring and evaluation mechanisms, both at the level of Danish programmes and at the level of sectoral frameworks that have shown their limitations.
3. Compensate for the negative effects of remote monitoring from the Danish embassy in Ouagadougou and increase the resources available.
4. Define a framework for analysing the performance of delegated cooperation agreements with a view to favouring agreements with bilateral partners that share as many strategic elements as possible and have similar operational approaches.

INTRODUCTION

Le présent document est le rapport (version finale) de l'évaluation de la coopération au développement du Danemark avec le Niger pour la période allant de 2009 à 2018.

L'objectif de cette évaluation est d'apprécier la contribution globale du Danemark au progrès du Niger en termes de paix, de stabilité et de démocratie. Elle comporte une importante dimension d'apprentissage, sur deux points principaux : (a) méthodologie d'évaluation : comment mener une évaluation dans un contexte d'État fragile, y compris lorsqu'un travail sur le terrain est nécessaire ? et (b) modalités de fourniture de l'aide : que pouvons-nous apprendre du fait que Danida ait fermé son bureau au Niger en 2014 ?

Ce travail a été piloté par le département « évaluation » du Ministère des Affaires Etrangères à Copenhague, en étroite collaboration avec les services de l'Ambassade de Danemark au Burkina Faso ainsi qu'avec le Groupe de Référence qui s'est réuni à chacune des étapes clés. L'évaluation a commencé en janvier. Deux missions ont été organisées au Niger, la première en février, lors de la phase démarrage et la deuxième en mai. A l'occasion de cette deuxième mission, les régions de Zinder et Diffa ont été visitées. Un rapport d'étape a été soumis en mai et discuté lors d'une réunion du Groupe de Référence. Trois séances de travail ont enfin été organisées à Ouagadougou entre les services de l'Ambassade de Danemark et le chef d'équipe de l'évaluation.

Ce rapport synthétise les conclusions et les recommandations auxquelles est parvenue l'équipe d'évaluation. Il est structuré en six chapitres :

- Le chapitre 1 présente le contexte général politique et économique et l'histoire de l'aide au développement danois au Niger.
- Le chapitre 2 décrit de manière synthétique le contenu de l'intervention danoise au Niger pendant la période concernée et leur répartition sectorielle.
- Le chapitre 3 expose et développe les réponses aux questions évaluatives principales, de manière consolidée pour l'ensemble de l'intervention danoise au Niger.

INTRODUCTION

- Le chapitre 4 présente de manière synthétique les conclusions de l'évaluation.
- Le chapitre 5 développe les recommandations et les pistes de travail.
- Ce rapport comporte enfin plusieurs annexes dont les principales sont :
 - La liste des personnes rencontrées ;
 - L'appareil méthodologique de l'évaluation ;
 - L'analyse évaluative détaillée de chaque secteur ;
 - Les versions complètes des cinq « case stories ».

1 CONTEXTE DU NIGER

1.1 Une coopération au développement ancienne et appréciée

Le Niger fait partie des pays les plus pauvres du monde et pointe au dernier rang mondial de l'IDH. La situation économique, climatique, politique et sécuritaire du pays est difficile. Le pays est également géographiquement enclavé, sans accès maritime ni réseau ferré et disposant d'un réseau routier très dégradé et mal connecté.

La coopération entre le Danemark et le Niger a commencé en 1974 et le Danemark est unanimement apprécié pour sa contribution ancienne et significative au développement du Niger. Suite à la Déclaration de Paris en 2005, le Danemark n'a cessé d'encourager le passage d'une approche projet à une approche programme au Niger.

L'aide danoise au Niger s'est toujours concentrée sur trois secteurs :

1. Le développement rural et l'agriculture ;
2. L'eau, l'hygiène et l'assainissement ;
3. La bonne gouvernance.

Au niveau du secteur Eau, la coopération danoise a été l'un des premiers partenaires bilatéraux à s'aligner sur les procédures nationales et à fournir un soutien important au MHA. Cette stratégie a abouti récemment à la mise en place d'un Mécanisme Commun de Financement (MCF), géré directement par l'Etat, mécanisme auquel contribue aussi la coopération luxembourgeoise et prochainement d'autres partenaires.

Au niveau du secteur Agriculture, le Danemark a contribué au développement du Réseau National des Chambres de l'Agriculture et à ses chambres d'agriculture régionales associées, de leurs prémisses difficiles à leur franc succès aujourd'hui¹.

Au niveau de la Gouvernance, la coopération danoise a une action moins spécialisée et plus récente que dans ses deux autres secteurs d'intervention. Le Danemark intervient ainsi sur plusieurs thématiques

1 Entretien avec Patrick Delmas lors de la mission de démarrage.

clés en lien avec la gouvernance dont la stabilité et la paix, ou encore les droits humains, le genre et la promotion des droits des filles et des femmes y compris la santé et les droits sexuels et reproductifs.

Malgré la fermeture des services diplomatiques du Danemark à Niamey en 2014, la coopération danoise a toujours une solide présence grâce à des années de travail avec les autorités nigériennes locales et nationales et les acteurs de la société civile des deux pays.

En 2016, la coopération danoise a produit un document de politique pays spécifique pour le Niger, puis un programme pays couvrant la période 2017-2021. Auparavant, le programme pays danois se traduisait par un ensemble de programmes dans les secteurs susmentionnés sans document stratégique global au niveau pays.

1.2 Les inflexions temporelles et stratégiques de l'aide au développement du Danemark au Niger

CADRE STRATÉGIQUE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DANOISE AU NIGER

Sur la période 2009-2015, en l'absence de document stratégique spécifique au Niger, la coopération danoise a été encadrée par les stratégies de développement définies au niveau mondial par le Ministère danois des Affaires Etrangères :

- La stratégie du Danemark pour la coopération au développement : « Libre de la pauvreté pour une liberté de changement » (2010).
- La stratégie du Danemark pour la coopération au développement : « Le droit à une vie meilleure » (2012).
- Des stratégies thématiques tels que la politique de l'égalité du genre (2007, 2014) et de la bonne gouvernance/démocratisation et des droits humains (2009) ont également servi comme cadre de référence.

Sur la période 2016-2018, le programme pays danois s'insère dans un document de politique pays, un programme pays ainsi que dans la stratégie globale de la coopération danoise. Les documents de référence sont alors :

- Le document de politique pays Danemark-Niger, 2016-2020.
- Le programme pays Niger, 2017-2022, document clé dans ce sens qu'il décrit le mieux les intentions et moyens de la coopération danoise pour la période considérée.

- La stratégie actuelle de politique de développement et d'action humanitaire du Danemark, 2017-2022 : « Le monde à l'horizon 2030 ».

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DANOISE AU NIVEAU RÉGIONAL

La région Sahel est une priorité dans les politiques danoises de développement, des affaires étrangères et de sécurité. De ce fait, la coopération danoise dans la région a été encadrée par les politiques d'aide au développement globales du Danemark en matière de paix et sécurité dans les contextes fragilisés.

Un Fonds de Stabilisation et de Paix (FSP) a été établi en 2010 pour mettre en œuvre des initiatives qui contribuent à la réalisation de ces stratégies. Cela comprend le programme régional de paix et de stabilisation au Sahel, dont les activités touchent le Niger, le Burkina Faso et le Mali. Le programme Sahel a également été lancé en 2013-2014² et est dans sa deuxième phase de mise en œuvre.

Les activités du programme Sahel ne font pas partie de la coopération bilatérale entre le Niger et le Danemark et donc du périmètre de cette évaluation stricto sensu. Néanmoins, les aspects de synergie avec les activités touchant le Niger en matière de promotion de la paix et de la stabilité seront pris en compte, notamment sur des questions de cohérence et de coordination avec le programme pays danois entre 2009 et 2018.

LA COOPÉRATION DANOISE EN LIEN AVEC LA POLITIQUE INTÉRIEURE DANOISE

Le Danemark est l'un des pays membres de l'OCDE dont le rapport entre l'Apport Net de Ressources (APR) et le Revenu National Brut (RNB) a régulièrement dépassé l'objectif de 0,7% recommandé par les Nations-Unies³. Toutefois, durant la période de l'évaluation, le rapport entre APR et RNB a baissé de 0,88% en 2009⁴ à 0,72% en 2016⁵; et ce même si en valeur absolue, les montants ont augmenté. Cette période a également été marquée par une plus grande interdépendance entre les priorités politiques et économiques du Danemark et les enjeux liés au développement⁶.

2 Adoption en 2013, démarrage effectif en 2014.

3 OECD/CAD, Statistiques du rapport 2016 de la coopération au développement : Profile Danemark.

4 Ibid.

5 <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm>.

6 Engberg-Pedersen, L. & Fejerskov, A.M. (2018): Danish Foreign Policy Review 2018, The transformation of Danish foreign aid (p.138-158).

Au niveau du Niger, toutes ces orientations se sont traduites par :

- La fermeture du Bureau de Représentation danois à Niamey (2014).
- La poursuite des programmes qui sont désormais suivi depuis Ouagadougou.
- Une baisse globale des ressources humaines allouées pour la mise en œuvre.
- Un accent plus important mis sur les questions de sécurité et de stabilité.

1.3 Les stratégies et politiques du gouvernement nigérien

LES STRATÉGIES NIGÉRIENNES NATIONALES ET MULTISECTORIELLES

Entre 1999 et 2008, le gouvernement nigérien a conduit une politique économique marquée par le retour à une plus grande orthodoxie budgétaire soutenue par le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale (BM) et l'Union Européenne.

Entre 2002 et 2015, le Niger a suivi sa Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) avec notamment comme objectifs de favoriser la croissance économique et de prendre des mesures directes de lutte contre la pauvreté à travers l'accès des pauvres aux services sociaux de base. Face à ces objectifs ambitieux mais difficilement atteignables, la SRP a été mise à jour pour la période 2008-2012 sous la forme d'une Stratégie de Développement accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP). L'accent sur les leviers de la croissance économique a été renforcé⁷.

A partir de 2011, après le retour du Niger à une vie constitutionnelle normale et l'arrivée au pouvoir de Mahamadou Issoufou suite à douze mois de transition militaire, ces documents sont remplacés par la Stratégie de Développement et de Croissance Inclusive (SDCI – Niger 2035) qui constitue le cadre de référence de la politique économique, sociale et culturelle du Gouvernement nigérien. Elle définit trois (3) axes d'action majeurs : 1) la promotion de la bonne gouvernance ; 2) le développement social ; 3) la promotion d'une économie de croissance et de développement durable.

La SDCI a été déclinée au travers du Plan de Développement Economique et Social (PDES) du Niger qui couvrait la période 2012-2015 et

7 Rapport évaluation PDES 2012-2015.

qui constituait l'instrument d'opérationnalisation de la « renaissance de l'économie nigérienne », pour reprendre la terminologie utilisée en 2012. Le PDES avait pour objectif de servir de « cadre fédérateur assurant la cohérence et la coordination de l'ensemble des cadres d'orientation du développement de court et de moyen terme, globaux, sectoriels, thématiques et locaux ». Il s'inscrivait dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). De réels progrès ont été réalisés entre 2012 et 2015 bien qu'en deçà des ambitions affichées au départ. La croissance économique n'a pas été aussi soutenue que prévue. Les inégalités se sont accrues et le sous-emploi de la population active a augmenté. Le PDES 2012-2015 a été prolongé jusqu'en 2016.

En 2017, la SDCI a été actualisée à travers l'élaboration de la Stratégie de développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI) du Niger à l'horizon 2035 (SDDCI Niger 2035). Cette dernière fixe six priorités dont celui d'assurer la sécurité du pays ou de renforcer le dynamisme du secteur privé. Pour la période 2017-2021, le gouvernement a élaboré un nouveau PDES – premier plan quinquennal de l'opérationnalisation de la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI) Niger 2035 – dans un contexte marqué notamment par la dégradation des conditions sécuritaires, l'importance de la migration irrégulière et les impacts du changement climatique dans la zone sahélienne. Une fois encore, ce plan stratégique vient s'inscrire dans les nouveaux Objectifs de Développement Durable (ODD). Cinq axes stratégiques ont été définis :

1. La renaissance culturelle ;
2. Le développement social et la transition démographique ;
3. L'accélération de la croissance économique ;
4. L'amélioration de la gouvernance, paix et sécurité ;
5. La gestion durable de l'environnement.

LE SECTEUR DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Le Niger est marqué, comme la plupart des pays de la zone sahélienne, par des conditions climatiques défavorables qui ont entraîné la raréfaction et une pression accrue sur les ressources en eau. Le secteur de l'eau et de l'assainissement est également impacté par la croissance démographique élevée. Avec un taux de croissance démographique de 3,9%, la population aujourd'hui de 17 millions d'habitants dépassera les 26 millions d'habitants en 2030 avec autant de ménages requérant un accès aux services publics essentiels.

Malgré toutes ces difficultés auxquelles fait face le secteur de l'eau et de l'assainissement au Niger, plusieurs aspects positifs sont à relever dont :

- Une pratique déjà ancienne de la gestion déléguée impliquant les communes.
- Un développement rapide du marché de la gestion de l'eau avec l'émergence d'opérateurs privés qui gèrent le service dans les petites villes.
- Un paiement de l'eau ancré dans les pratiques de la population en zone rurale.
- Une attention accrue à la gestion intégrée des ressources en eau.
- Un niveau d'intégration programmatique croissant.

Le ministère en charge de l'eau au Niger – au départ séparé de celui de l'assainissement – a depuis 1980 intégré de manière croissante les enjeux liés à l'assainissement. Une réforme institutionnelle a finalement conduit à la création du Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement en 2013, qui couvre les deux sous-secteurs.

Le programme de référence actuel dans le secteur est le PROSEHA (2016-2030) dont l'objectif général est « d'assurer la disponibilité et la gestion durable de l'eau et de l'assainissement pour tous » en référence à l'Objectif de Développement Durable (ODD) N°6. Si le PROSEHA couvre l'intégralité du mandat du MHA, les activités prévues dépassent le seul MHA pour faire participer des ministères partenaires comme le Ministère des Finances, celui de l'Education ou encore celui de l'Agriculture et de l'Elevage. Le PROSEHA est divisé en cinq sous-programmes. Le PASEHA 3 appuie chacun de ces sous-programmes hormis celui concernant l'hydraulique urbaine.

La stratégie du secteur de l'eau repose sur la décentralisation – assez récente au Niger et qui rencontre toujours de nombreux obstacles. Cette décentralisation du secteur de l'eau et de l'assainissement a été appuyée par la coopération danoise pendant toute la période d'évaluation. Elle implique le gouvernement au niveau national, le niveau régional (7 régions), le niveau départemental (36 départements) et les 265 communes du pays.

LE SECTEUR DE LA BONNE GOUVERNANCE

Les thématiques « gouvernance » de la coopération danoise sur la période 2009-2018 peuvent être regroupées en cinq sous-groupes thématiques :

1. Démocratisation (participation publique, transparence, redevabilité).
2. Droits humains.
3. Egalité du genre.
4. Maitrise de la croissance démographique.
5. Stabilité et paix.

Les priorités nationales du Niger sur ces thématiques sont abordées comme parties intégrantes des documents stratégiques du pays cités à la section ci-dessus, à savoir : la SDRP 2008-2012, le PDES 2012-2016 et le PDES 2017-2021.

A ces cadres stratégiques de référence s'ajoutent les politiques sectorielles clés suivantes :

- La Politique Nationale du Genre (PNG) 2009-2018 et son plan décennal de mise en œuvre qui guide l'Initiative Genre, comme le programme d'action du ministère de la femme, de la population et de la protection de l'enfant (MFP/PE).
- Le Plan d'Action sur la Planification Familiale (2012-2020).
- La Déclaration de la politique de population (2007).
- La Politique Nationale de Jeunesse (PNJ) et son plan stratégique sectoriel (2011-2015).

L'ensemble de ces documents stratégiques représente le cadre de référence pour l'analyse de la pertinence de la coopération danoise par rapport aux priorités nationales du Gouvernement du Niger dans le cadre de cette évaluation.

LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE

Au Niger, le secteur agricole subvient aux besoins de 80% de la population et pèse 40% du PNB. Bien qu'il s'agisse principalement d'une agriculture de subsistance, sujette aux risques climatiques et de faible productivité, le secteur agricole représente environ 30% des revenus d'exportation. Le secteur rural constitue l'un des leviers principaux de croissance économique, de création d'emploi, de lutte contre la pauvreté et de sécurité alimentaire.

En début de période d'évaluation, le secteur agricole a été encadré par le Document de Stratégie de Développement Rural du Niger couvrant la période de 2003 à 2011. Cette stratégie est complétée à partir de 2006 par la Stratégie de Développement Rural (SDR) qui avec le « Plan d'action » adopté en octobre 2006 constituent le cadre en matière de politique de développement rural dans une perspective donnant la priorité à l'approche programme. Son objectif principal est « la réduction de l'incidence de la pauvreté rurale en créant les conditions d'un développement économique et social durable garantissant la sécurité alimentaire des populations et une gestion durable des ressources naturelles ».

Après l'arrivée au pouvoir de Mahamadou Issoufou, en 2012, le secteur agricole est encadré par le troisième axe du PDES, développé sous la forme de l'initiative « **Les nigériens nourrissent les nigériens** » également connue par l'acronyme « **I3N** ». L'I3N concerne à la fois la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le développement agricole durable. Son objectif est de « contribuer à mettre durablement les Nigériens et les Nigériennes à l'abri de la faim et de la malnutrition et leur garantir les conditions d'une pleine participation à la production nationale et à l'amélioration de leurs revenus ».

De façon spécifique, il s'agit de renforcer les capacités nationales de productions alimentaires, d'approvisionnement et de résilience face aux crises alimentaires et aux catastrophes. Il s'agit d'amorcer une modernisation du monde rural et de ses systèmes de production impliquant notamment l'utilisation de techniques culturales modernes, l'accès à l'eau, à l'énergie et au crédit, ainsi que le développement des chaînes de valeur des productions agro-sylvo-pastorales et halieutiques en amont et en aval de la production. L'I3N doit permettre d'assurer une alimentation suffisante et de qualité pour tous les nigériens en se fondant sur les productions locales ; elle prévoit que **le secteur agricole joue un rôle majeur dans la croissance économique** et offre des emplois décents aux jeunes ruraux et urbains.

Le programme « Sécurité alimentaire et développement agricole durable » du PDES 2017-2021 poursuit la mise en œuvre de l'I3N en vue de réaliser l'objectif global de « faim zéro au Niger ». L'Initiative 3N est perçue, sur la période 2016-2020, comme un outil de lutte, non seulement contre la pauvreté, mais aussi et surtout contre les inégalités à travers une approche de croissance économique inclusive, la création d'emploi, l'accès aux services des plus vulnérables et le développement d'une approche genre.

1.4 Analyse des facteurs de fragilité au Niger

L'OCDE identifie cinq dimensions de fragilité (économique, sociétale, environnementale, politique et sécuritaire) et ce cadre peut être utilisé

pour l'analyse des facteurs de fragilité au Niger. Selon l'OCDE, la fragilité est définie « comme la conjonction d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de la part de l'État, d'un système ou d'une communauté, à gérer, absorber ou atténuer ces risques »⁸.

Le Niger a été classifié comme Etat fragile depuis 2008, année où les rapports OCDE sur la fragilité ont été lancés. Avec une économie à faible revenu, le pays appartient à un groupe de 27 contextes chroniquement fragiles⁹, même si le Niger n'a pas connu de conflit majeur au cours de la dernière décennie, ce qui souligne l'aspect multidimensionnel de la fragilité.

De fait, l'évaluation intègre la perspective des contextes fragiles dans son appréciation du programme pays en tenant compte a) des aspects d'exposition aux risques sur les cinq dimensions de fragilité et b) de la capacité de répondre à ces risques.

Au niveau économique, le Niger dépend largement de l'agriculture et de l'élevage qui représentent 44% du PNB et mobilisent 80% de la population active¹⁰. Or, le Niger a connu des pénuries alimentaires chroniques qui ont été exacerbées par les menaces climatiques, les conditions sécuritaires dégradées et une croissance démographique galopante. Ces risques récurrents d'insécurité alimentaire positionnent l'augmentation de la productivité agricole comme priorité nationale. Par ailleurs, le commerce – et en particulier les échanges avec le Nigéria, représente également un aspect important du PNB du Niger.

Du point de vue sociétal, le Niger est le pays le plus pauvre du monde selon l'index de développement humain. Dans le contexte du programme pays, les éléments de vulnérabilité interviennent à plusieurs niveaux :

- La prévalence de la pauvreté, avec une trappe à pauvreté bloquant 44,5% de la population nigérienne sous le seuil international de la pauvreté¹¹.
- La faiblesse du capital humain avec un faible développement de l'éducation dans un pays où seulement 15,5% de la population est alphabétisé¹².

8 OCDE (2016) : Etat de fragilité : Comprendre la violence (p.81).

9 OCDE (2018) : Etat de fragilité (p.26, Encadré 1.1).

10 World Bank (2017): Systemic country diagnostic: Republic of Niger, Diagnostic for ending poverty and boosting shared prosperity (p.1).

11 Ibid (p. 15).

12 <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/NER>.

- Une croissance démographique très forte (3,9%) et un taux de fécondité parmi les plus élevés du monde avec 7,3 enfants par femme¹³.
- Une faible participation des femmes en lien avec la pratique des mariages précoces¹⁴ et celle de la non-utilisation de la contraception et du recours au planning familial¹⁵.

D'un point de vue politique, le Niger a connu une transition démocratique durant la période de l'évaluation à savoir une nouvelle constitution, des élections présidentielles ainsi que l'adoption de nouvelles législations promouvant la consolidation de la démocratie et la protection des droits humains (par exemple sur la liberté de la presse, la traite des personnes). Cependant, le Niger occupe le 120^e rang (sur 167 pays en 2018) sur l'indice de la démocratie de l'Economist Intelligence Unit. La relation entre l'Etat et la société se caractérise par un manque de confiance et de redevabilité ainsi qu'un rôle faible de la société civile et des mécanismes de veille sur le pouvoir. La corruption est omniprésente. La coalition politique gouvernante est concentrée dans les mains d'une élite, ce qui mine sa légitimité et représente un conducteur de fragilité¹⁶.

Au niveau environnemental, le changement climatique est ressenti fortement au Niger vue la dépendance économique du pays en termes d'agriculture et d'élevage. Les incertitudes climatiques se manifestent sous forme d'une diminution des précipitations, un raccourcissement et un démarrage retardé de l'hivernage, une répartition non-uniforme des précipitations ainsi qu'une augmentation de la période de sécheresse. A cela s'ajoute les inondations qui sont devenues de plus en plus fréquentes. En outre, le Niger comme pays d'accueil des réfugiés du Mali, Nigeria et Libye et des « retournés » nigériens, a connu des pressions sur ses ressources naturelles et environnementales avec non seulement l'arrivée de personnes en déplacement mais aussi d'animaux de pâturage. La situation a contribué à l'intensification des risques de conflits sur les ressources naturelles.

Sur le plan sécuritaire, le Niger a fait face à des risques sécuritaires exogènes croissants depuis le déclenchement de la crise malienne en 2012 comme l'un des effets de la guerre en Libye. Celle-ci a eu des répercussions sécuritaires pour le pays ; prolifération des armes venant de la Libye et établissement d'une route pour le transport des armes de

13 World Bank (2017): Systemic country diagnostic: Republic of Niger, Diagnostic for ending poverty and boosting shared prosperity (p.1,42).

14 <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/NER>.

15 World Bank (2017): Systemic country diagnostic: Republic of Niger, Diagnostic for ending poverty and boosting shared prosperity (p.25).

16 Ibid (p. 54).

la Libye à Al Qaeda au Maghreb Islamique (AQMI) au Mali¹⁷. La montée de groupes terroristes dans la région dont AQMI, le Mouvement de l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et Boko Haram ont contribué à la prolifération de l'extrémisme religieux surtout parmi les jeunes. Les régions frontalières du Mali (Tillabéry, Tahoua) et du Nigeria (Diffa) sont en état d'urgence¹⁸. Plus grand pays d'Afrique de l'Ouest avec 5 700 km de frontières terrestres poreuses, le Niger a une faible capacité de gérer et d'atténuer ces risques sécuritaires.

17 <https://www.voanews.com/a/niger-libyan-conflict-worsening-sahel-security-125217569/141979.html>;

18 World Bank (2017): Systemic country diagnostic: Republic of Niger, Diagnostic for ending poverty and boosting shared prosperity (p.1).

2 L'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE DANOISE AU NIGER

2.1 Théorie du changement reconstituée

La théorie du changement (TDC) de l'intervention de la coopération danoise au Niger a été élaborée par l'équipe d'évaluation lors de la phase de démarrage. Il s'agit d'une reconstitution à visée évaluative de la logique d'intervention globale de l'intervention à partir d'une analyse documentaire (et notamment la documentation récente de la période 2015-2018) et à partir des entretiens avec les acteurs clés de la période (dont la plupart ont eu lieu lors de la mission de terrain au mois de mai 2019). La TDC représente ce que la coopération danoise a *voulu faire* au Niger en matière de coopération au développement, quels étaient les résultats finaux et les impacts attendus, mais aussi quelle était la lecture de la situation au Niger, des moyens d'action et des liens logiques à la fois le long de la chaîne de résultats et entre les différentes composantes du programme pays.

La TDC présentée page suivante est organisée verticalement en fonction de la chaîne de résultats et horizontalement en fonction des secteurs d'intervention de la coopération danoise au Niger au cours de la période d'intervention (tous les projets et programmes financés par la coopération danoise rentrent dans l'un des trois secteurs).

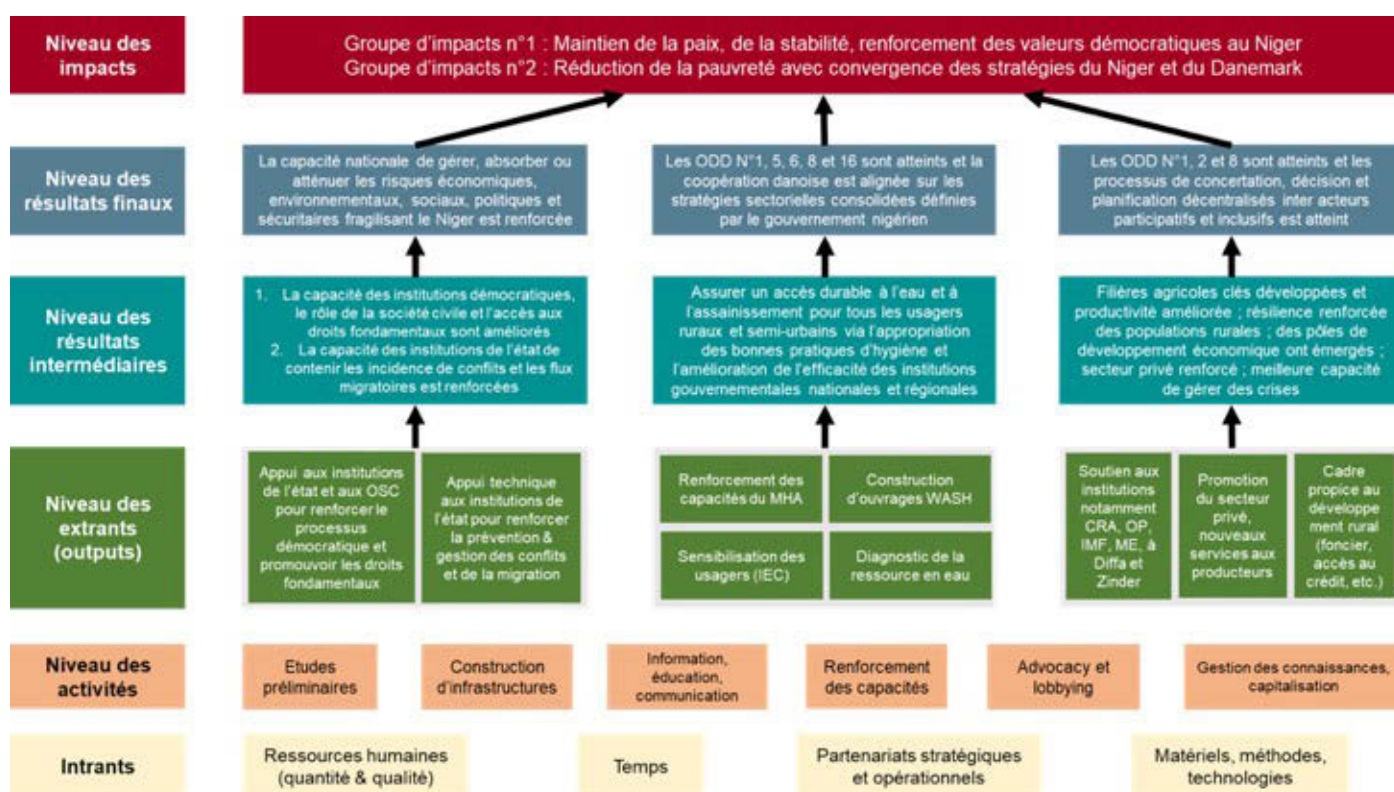
Notons que la formulation des impacts (telle que figurant dans les documents de référence du programme pays) conduit à distinguer deux groupes d'impacts attendus : ceux liés au maintien de la paix, de la stabilité et du renforcement des valeurs démocratiques au Niger ; et ceux liés à la réduction de la pauvreté en tant que telle.

La TDC laisse apparaître une convergence entre la chaîne de résultats du programme pays et les stratégies et politiques nationales avec lesquelles le programme pays est censé être aligné (la plupart des documents de formulation et de stratégie font référence à la déclaration de Paris) : il s'agit d'un élément important de la cohérence d'ensemble de l'intervention de la coopération danoise au Niger sur la période considérée.

2 L'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE DANOISE AU NIGER

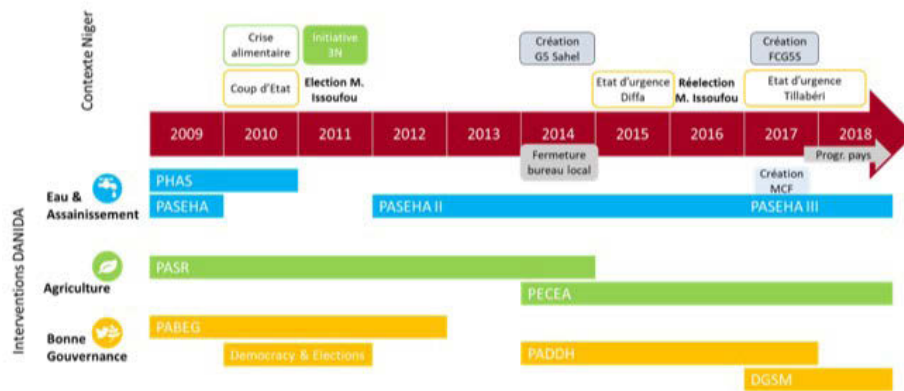
La TDC laisse également apparaître une conception relativement « en silo » de la coopération danoise, avec trois secteurs clairement identifiés qui ont chacun leur propre chaîne de résultats qui convergent au niveau des impacts, mais très partiellement au niveau des résultats finaux. Il est difficile de distinguer quels sont les résultats intermédiaires qui font office de « lien » entre les secteurs, comme par exemple les questions de fragilité ou encore la prise en compte du changement climatique.

FIGURE 3 : RECONSTITUTION DE LA LOGIQUE D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION DANOISE AU NIGER 2009-2018



2.2 Frise historique / Ligne du temps

FIGURE 4 : EVÈNEMENTS MARQUANTS ET ENGAGEMENTS DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE DANOISE AU NIGER, 2009-2018



Source : Equipe d'évaluation à partir de la revue documentaire préliminaire.

Le portefeuille de la coopération bilatérale danoise au Niger sur la période 2009-2018 entrant dans le champ de cette évaluation contient 10 interventions réparties dans trois secteurs : (i) Eau et Assainissement, (ii) Agriculture, et (iii) Gouvernance.

Dans le secteur Eau et Assainissement, les quatre programmes sur la période évaluée sont le programme de Promotion de l'hygiène et de l'assainissement scolaire (PHAS – 2004-2010 – 39 millions DKK), et le Programme d'Appui au Secteur Eau, Hygiène et Assainissement phase I (2007-2009 – 117,4 millions DKK), phase II (2012-2016 – 200 millions DKK) et phase III (2017-2022 – 195 millions DKK).

Dans le secteur Agriculture, le portefeuille contient le Programme d'Appui au Secteur Rural (PASR – 2008-2014 – 150 millions DKK) et le Programme de Promotion de l'Emploi et de la Croissance Economique dans l'Agriculture (PECEA – 2014-2019 – 195 millions DKK).

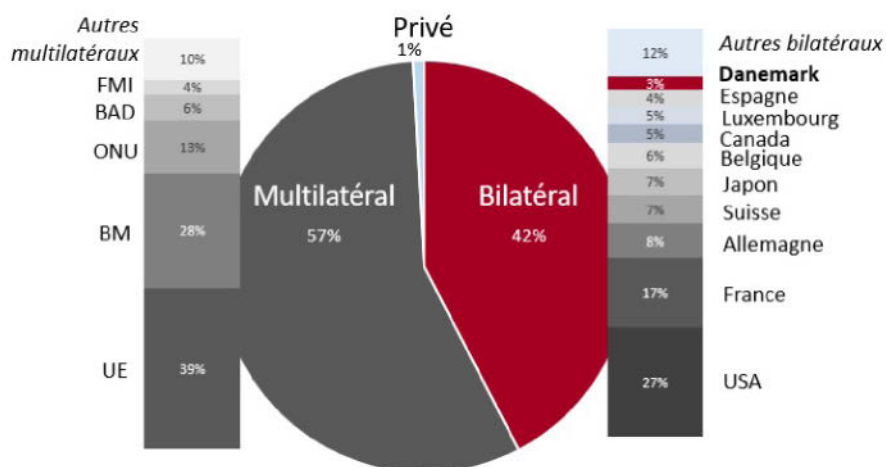
Dans le secteur Gouvernance le portefeuille inclut : le Programme d'Appui à la Bonne Gouvernance au Niger (PABEG – 2008-2012 – 25 millions DKK), le Programme d'Appui à la Démocratie et aux Droits Humains (PADDH – 2014-2017 – 50 millions DKK), le programme Democratic Governance, Stability and Migration (DGSM – 2017-2022 – 185 millions DKK inclus dans le programme pays) et enfin le programme Democracy & Elections (2010-2011 – 10 millions DKK).

2.3 La place de la coopération danoise au Niger

Les Etats-Unis d'Amérique, avec plus de 5,5 milliards de DKK engagés sur la période 2009-2017, sont le premier bailleur bilatéral au Niger, suivis par la France (3,5 milliards de DKK). Le Danemark occupe la dixième place des bailleurs de fonds bilatéraux pour ce qui est du volume de l'aide (3% de l'aide bilatérale).

Les principaux bailleurs multilatéraux présents au Niger sont les institutions européennes (10,8 milliards de DKK), la Banque Mondiale (7,7 milliards de DKK) et les Nations Unies (3,5 milliards de DKK), notamment l'UNICEF et le PAM.

FIGURE 5 : VERSEMENTS D'AIDE AU NIGER, PAR BAILLEUR (2009-2017)



Source : Versements d'aide (APD) au Niger. Données extraites le 13 février 2019 de OCDE.Stat.

FIGURE 6 : RÉPARTITION SECTORIELLE DES PROJETS ACTIFS SUR LA PÉRIODE 2009-2018 (ALLOCATIONS TOTALES DES PROJETS, MILLIONS DE DKK)



Source : Données EVAL, février 2019. NB : La durée d'implémentation de ce portefeuille dépasse le champ temporel de l'évaluation (le PHAS a débuté en 2004 et le DGSM doit s'achever en 2022).

AUTRES INTERVENTIONS EN DEHORS DU CADRE DE L'ÉVALUATION

Au-delà de ces interventions du portefeuille pays bilatéral, la coopération danoise est également présente dans diverses interventions d'urgence (notamment sur les thèmes de la sécurité alimentaire et de la migration) pour un engagement total de 37 millions DKK sur la période 2009-2018. La coopération danoise a également apporté 17 millions DKK de financement à travers des organisations de la société civile danoise (par exemple DRC, CARE) et des agences des Nations-Unies (PNUD, UNICEF). La coopération danoise a aussi fourni un appui au centre régional du CILSS AGRHYMET sur les questions de changement climatique (27 millions DKK entre 2012 et 2015).

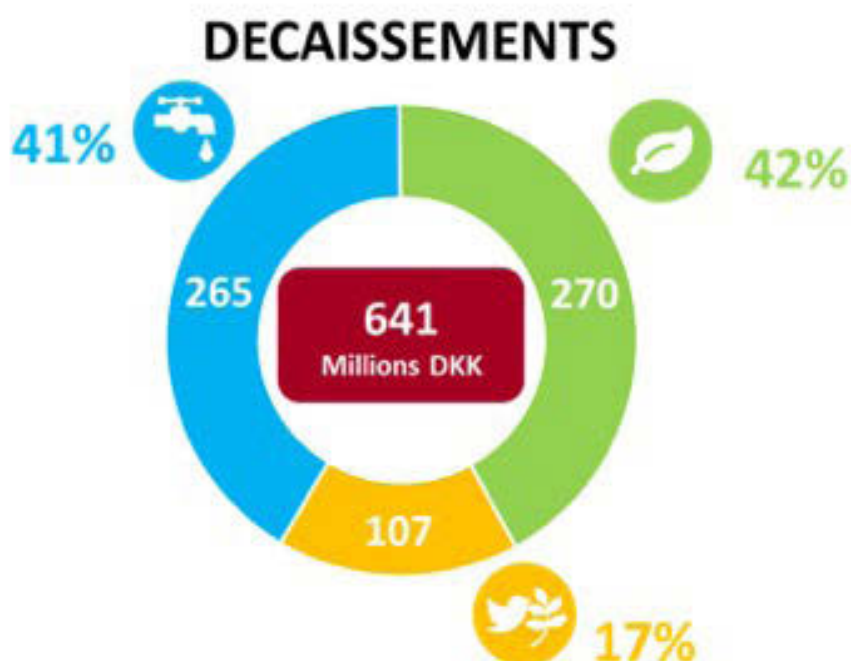
Enfin, le Danemark est un contributeur important du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (EU Emergency Trust Fund for Africa), avec un total de plus de 224 millions DKK engagés depuis 2015. Ce fonds finance notamment des programmes d'appui à la coopération sécuritaire régionale au Sahel, et des opérations de lutte contre la criminalité organisée, les trafics illicites et la traite des êtres humains au Niger¹⁹.

¹⁹ ne évaluation de ce fonds est en cours en 2019-2020.

2.4 Evolution des décaissements

Le total des décaissements de la coopération bilatérale danoise au Niger sur la période 2009-2018 s'élève à 641 millions DKK. Ces décaissements se concentrent sur le secteur Agriculture (42%, 270 millions DKK) et Eau et Assainissement (41%, 265 millions DKK), et dans une moindre mesure dans le secteur Gouvernance (17%, 107 millions DKK).

FIGURE 7 : RÉPARTITION SECTORIELLE DES DÉCAISSEMENTS DE DANIDA AU NIGER 2009-2018 (EN MILLIONS DE DKK)

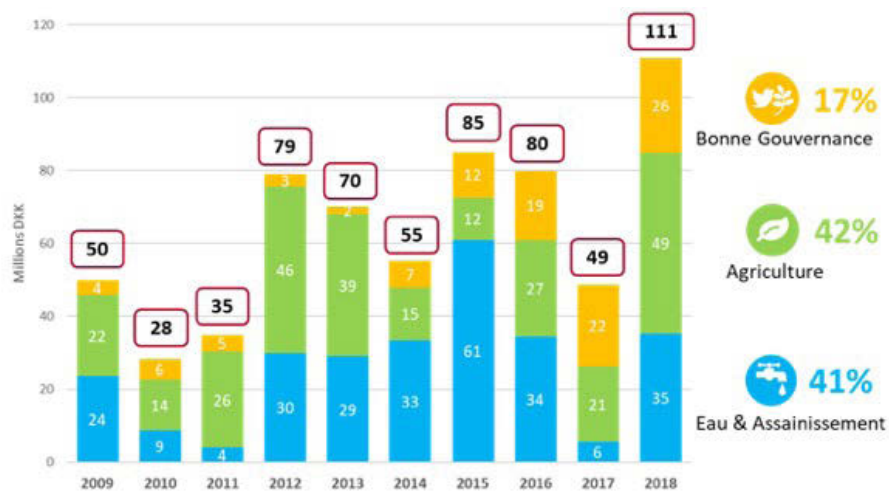


Source : Données EVAL, février 2019

Les montants décaissés annuellement par Danida au Niger sur la période 2009-2018 ont connu une augmentation globale mais irrégulière. Cette irrégularité est principalement due au secteur Eau et Assainissement, les années 2010-2011 et l'année 2017 étant marquées respectivement par une transition entre les phases 1-2 et 2-3 du PASEHA, qui a entraîné logiquement de moindres décaissements.

Le secteur Gouvernance, représentant 4 millions DKK en 2009, a progressivement pris de l'importance pour atteindre 26 millions DKK en 2018. Enfin le secteur Agriculture est globalement stable mais connaît des années de décaissement plus importantes (2012-13, 2018) correspondant au cœur des programmes PASR et PECEA. La fermeture du bureau local de Danida en 2014 ne semble pas avoir eu d'impact visible sur les niveaux de décaissements des 4 années suivantes.

FIGURE 8 : EVOLUTION SECTORIELLE DES DÉCAISSEMENTS DE DANIDA AU NIGER 2009-2018 (EN MILLIONS DKK)



Source : Données EVAL, février 2019.

3 ANALYSE ÉVALUATIVE

3.1 Pertinence, alignement et cohérence

Question évaluative n°1 :

Jusqu'à quel point la coopération danoise a-t-elle été alignée avec les priorités des politiques nigériennes et pertinente pour le Niger en tant qu'Etat fragile, tant au niveau de la planification que de la mise en œuvre ?

UN PROGRAMME EN PHASE AVEC LES POLITIQUES ET PRIORITÉS NATIONALES

Le programme pays de la coopération danoise a été parfaitement en phase avec les politiques nationales du Niger et les priorités des secteurs d'intervention. Tous les programmes des secteurs Eau et assainissement et Agriculture sont alignés sur les priorités des politiques nigériennes que ce soit la SDR pour le PASEHA 1 et 2 et le PASR, la SDRP 2008-2012 pour le PASR et les programmes Gouvernance, le PN-AEPA pour le PASEHA 2, le PROSEHA pour le PASEHA 3, l'I3N et la SDDCI-Niger 2035 pour le PECEA, le PDES 2012-2015 pour le PECEA et les programmes Gouvernance ou encore le PDES 2017-2021 ainsi que les politiques sectorielles ou transversales clés (e.g. politique nationale genre, politique nationale de la jeunesse, plan d'action de la planification familiale, déclaration de la politique de la population) pour les programmes Gouvernance. Dans le secteur de l'eau et l'assainissement, le programme pays danois vient pleinement s'approprier les objectifs nationaux (définis dans le PROSEHA) pour les faire sien. Par ailleurs, la mise en œuvre du PASR s'inscrivait de plein pied dans la décentralisation, éléments clé des politiques nationales au cours de la période d'évaluation.

Au-delà des politiques nationales, les programmes se rapportent aussi aux objectifs internationaux – OMD puis ODD à partir de 2015 – et plus particulièrement l'ODD 6 pour le secteur Eau et assainissement, les ODD 1 (Pas de pauvreté), 2 (Zéro faim) et 8 (Travail digne et croissance économique) pour le secteur Agriculture, et les ODD 5 (Egalité entre les sexes) et 16 (Paix, justice et institutions efficaces) pour le secteur Gouvernance.

L'accent que le programme pays a mis sur le renforcement des institutions et des capacités est également conforme à la Déclaration de

Paris (2005) et aux engagements qui l'ont suivi (Plan d'action d'Accra, Partenariat de Busan, etc.).

L'APPROCHE PROGRAMME (ET LA PARTICIPATION) FAVORISE L'ALIGNEMENT

L'approche programme, à travers un ancrage au niveau des entités nationales permet d'assurer un alignement et une harmonisation aux politiques nationales. Elle implique la gestion des actions de la coopération danoise par les entités chargées de coordonner et/ou de mettre en œuvre la politique nationale. Il s'agit d'éviter, comme l'ont fait les programmes Agriculture et Eau et Assainissement, de mettre en place des structures parallèles au sein de l'administration. C'est ainsi que depuis 2009 la coordination des différents programmes danois au Niger a été confiée au Secrétariat Exécutif de la SDR puis le Ministère de l'Agriculture et enfin le Haut-commissariat de l'Initiative de 3N (HC3N) pour le PASR, au HC3N pour le PECEA, ou au MHA pour le PASEHA3.

Plus généralement, l'identification des actions implique de façon approfondie et continue un grand nombre de représentants des services centraux et déconcentrés concernés, des collectivités locales à tous les niveaux, et des groupes cibles dans les régions ; ainsi que d'autres PTF et des Organisations de la Société Civiles (OSC). C'est le cas de toutes les phases du PASEHA, du PASR, du PECEA et des programmes gouvernance clés (PABEG, PADDH, GDSM). Ce niveau de participation favorise naturellement l'alignement des actions avec les politiques nationales.

Enfin, la participation, associée à la souplesse des programmes danois, leur permet, si besoin, de s'adapter aux spécificités nigériennes, en concertation les autorités nationales.

UN ALIGNEMENT MOINDRE DANS LE CAS DU SECTEUR GOUVERNANCE

Le secteur Gouvernance tend à être moins étroitement aligné que ceux de l'Eau et l'Assainissement et l'Agriculture selon les critères OCDE de l'approche programme (voir case story 1). En effet, l'approche programme s'avère difficile à mettre rigoureusement en œuvre dans le secteur Gouvernance. Bien que l'intention soit de s'aligner sur les priorités nationales, de contribuer au renforcement des capacités nationales et de promouvoir l'appropriation, le secteur Gouvernance, qui couvre plusieurs thématiques et sous-secteurs, n'est pas ancré dans un ministère spécifique, n'a pas une politique et programme sectorielle, ni des mécanismes de financement nationaux conjoints en comparaison par exemple au secteur Eau et Assainissement. Par ailleurs, il touche à des domaines dans lesquels le Danemark ne souhaite pas nécessairement être complètement aligné avec la politique du gouvernement, notamment lorsqu'il s'agit d'appui à la société civile, aux médias et aux institutions indépendantes. Concernant ces acteurs-là, le Danemark cherche à soutenir leurs moyens d'agir de manière indépendante et à les renforcer dans leur professionnalisme afin qu'ils puissent avoir une

action plus efficace comme contrepoids à l'exécutif. Ainsi, il serait peu cohérent que l'alignement d'un programme de ce type soit total. Vue la faiblesse des institutions nigériennes, la mise en œuvre des programmes Gouvernance s'est donc faite à travers des partenaires sélectionnés ou délégués non pas directement par des institutions gouvernementales. Le financement transite à travers ces partenaires à destination des agences d'exécution y compris des institutions gouvernementales et indépendantes.

Il n'en demeure pas moins que, dans le secteur Gouvernance, la mise en place d'instances intégrant des représentants de ministères clés dans le suivi de la mise en œuvre des programmes (e.g. comité consultatif/gestion) et la participation dans les cadres de concertation nationaux (e.g. réussir la décentralisation) a contribué à maintenir la pertinence des directions stratégiques de ces programmes. L'appui danois a également cherché à renforcer les capacités d'actions des partenaires nationaux eux même, en appuyant et renforçant leurs plans stratégiques, en renforçant leurs capacités organisationnelles etc. Un certain nombre de caractéristiques de l'appui s'apparente donc bien à l'approche programme et cherche tant que ce peut l'appropriation et l'alignement sur les priorités des partenaires. Plus globalement, l'intention est de contribuer à la mise en œuvre des programmes nationaux portés par les ministères de la femme, de la population, de la jeunesse, de la santé publique, de l'enseignement secondaire ou par le conseil supérieur de la communication (CSC), la commission nationale des droits humains (CNDH) et la haute autorité de la consolidation de la paix (HACP) où l'approche danoise priorise aussi le renforcement institutionnel de ces structures nationales.

LA COOPÉRATION DANOISE A APPUYÉ LA DÉFINITION DE POLITIQUES NATIONALES

La coopération danoise, au travers des sous-programmes sectoriels de son intervention pays, a appuyé le gouvernement du Niger pour définir certaines politiques.

Pour le secteur Eau et Assainissement : i) l'étude de capitalisation sur la GIRE en lien avec le PANGIRE, ii) le renforcement des activités du MHA en lien avec l'assainissement, et iii) la stratégie hydraulique pastorale dont la formulation a commencé dans le cadre de PASEHA 1, a été approuvé en 2014 (à l'époque du PASEHA 2) et qui est maintenant intégrée en tant que sous-programme du PROSEHA 2016-2030.

Pour le secteur Agriculture, la coopération danoise a significativement contribué à la SNCA et à la SNFI, notamment dans ce dernier cas à la mise en œuvre du Fonds d'Investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN), le mécanisme nigérien émergent pour le financement du secteur rural.

Dans le secteur Gouvernance, le Danemark a contribué, via l'appui technique du FNUAP, à la définition de la politique nationale de la croissance démographique, du plan stratégique de l'éducation secondaire en matière d'éducation sur la santé sexuelle et reproductive ainsi que le plan stratégique national de lutte contre le mariage précoce.

Ces appuis aux politiques nationales ont permis à la coopération danoise de participer étroitement au dialogue politique dans les trois secteurs, ce qui a contribué à renforcer l'alignement de l'intervention avec les priorités nationales.

UNE INTERVENTION PAYS PERTINENTE SUR LES ASPECTS « FRAGILITÉ », SANS QU'IL S'AGISSE D'UN ÉLÉMENT STRUCTURANT MAJEUR

Depuis la première publication du rapport de l'OCDE sur les dimensions de la fragilité en 2008 jusqu'à la dernière en 2018, le Niger apparaît systématiquement comme l'un des Etats les plus fragiles au monde, qu'il s'agisse des dimensions environnementale, sociétale, économique, politique ou sécuritaire de la fragilité.

Les programmes de la coopération bilatérale danoise ont contribué à aborder différents risques liés aux cinq dimensions de la fragilité définies par l'OCDE à travers une approche focalisée sur le renforcement des capacités nationales, y compris celles des structures et institutions étatiques, de la société civile, du secteur privé, des communautés locales et de systèmes de collectes et d'analyse des données (e.g. centre AGRHYMET).

Le PASR et le PROSEHA se sont notamment alignés sur la série de réformes visant à renforcer l'efficacité du service public et à moderniser l'Etat, en particulier les réformes contribuant à la décentralisation, même si cette dernière reste encore partielle puisque tous ses décrets d'application n'ont pas encore été adoptés et que les communes manquent notablement de ressources humaines et financières.

Les programmes agricoles soutenus par la coopération danoise contribuent à une certaine réduction de la vulnérabilité (dans les zones rurales) en favorisant l'intensification de la production, la création d'emplois et la diversification des activités.

De plus, les programmes ont été mis en œuvre dans des zones fragiles, soit en ciblant précisément des zones fragiles (Eau et Assainissement ; Agriculture ; Gouvernance), soit à travers une approche à portée nationale qui cible toutes les régions y compris les zones fragiles (Gouvernance). Ceci a parfois entraîné des adaptations des modalités de mise en œuvre cherchant à pallier à la faiblesse des processus administratifs et financiers nigériens ou à l'accès limité aux services bancaires ; c'est notamment le cas dans le secteur agricole.

Pour ces raisons, les programmes danois peuvent être considérés comme pertinents du point de vue du contexte de fragilité prévalent au Niger.

On note par ailleurs une reconnaissance plus visible des aspects de fragilité, notamment en rapport avec les risques sécuritaires, dans la formulation des programmes à partir de 2012. Cette reconnaissance est probablement due (a) à la crise politique et sécuritaire au Niger, (b) aux effets de plus en plus évidents du changement climatique au niveau mondial ainsi qu'à (c) la prise de conscience générale de l'importance d'un engagement dans les contextes fragiles et affectés par les conflits (traduite par la signature du New Deal en novembre 2011²⁰). De plus, avec la sortie du rapport OCDE sur l'état de fragilité et la finalisation du nouveau cadre de fragilité en 2016, les programmes formulés dans les dernières années de la période d'évaluation prennent plus clairement en compte les dimensions de fragilité.

Cependant, la fragilité du pays n'est pas l'élément central du programme qui tend à placer les logiques de développement économique avant celles de gestion des risques.

L'approche filière adoptée dans le secteur agricole n'est notamment pas la plus pertinente dans un contexte de fragilité. Elle est plus axée sur les dynamiques individuelles et cible des acteurs relativement peu vulnérables qui ont accès à des ressources/opportunités sans aborder des facteurs fondamentaux pour la réduction de la vulnérabilité tels que la gestion des ressources naturelles (fertilité des sols, eau d'irrigation, fixation des dunes, protection des cuvettes oasiennes) et l'accès aux moyens de production (terre, eau, main d'œuvre, capital). L'accent mis sur le crédit dans le cadre du PECEA, un programme de croissance économique et de stimulation du secteur privé, n'est pas non plus adapté aux plus vulnérables bien que dans ce cas précis, le crédit est adossé à une subvention de 40% ce qui en fait un programme plus inclusif qu'un programme de crédit classique.

Enfin, dans un contexte transfrontalier, l'approche filière met en concurrence deux contextes nationaux, le plus souvent à la défaveur du pays le plus fragile (le Niger) ; ainsi, même si le marché nigérien constitue une opportunité d'écoulement des produits nigériens (poivrons, bétail, niébé, sésame, arachide), l'approche tend à maintenir le Niger dans un rôle d'exportateur de produits non transformés et ne favorise pas la création au Niger de valeur ajoutée liée à la transformation de ces produits. De fait, au-delà de la taille de son marché, l'environnement nigérien,

20 Bien que le Niger n'ait pas adhéré au New Deal, ce dernier a été reflété dans l'engagement du Danemark.

notamment du fait de meilleures infrastructures (transport, énergie, conservation) est plus favorable à la transformation de produits.

Au moment de l'identification des programmes du secteur agricole, la fragilité du contexte nigérien n'a pas été une considération prioritaire. Le PECEA a été bâti sur la stratégie de coopération danoise datant de 2011, qui mettait en avant la croissance et le secteur privé. C'est en 2015, une fois le PECEA était déjà en cours d'exécution, qu'on a commencé à donner de l'importance à la sécurité alimentaire.

Le fait que la fragilité ne soit pas l'élément central des programmes correspond aussi à la position du Niger qui ne s'est longtemps pas considéré comme un Etat fragile, malgré les classements internationaux. On peut donc y voir une forme d'alignement.

3.2 Prise en compte de l'approche basée sur les droits humains et des enjeux liés au changement climatique

Question évaluative n°2 :

Comment l'approche basée sur les droits humains (y compris l'égalité du genre) et les enjeux liés au changement climatique ont-ils été pris en compte dans l'analyse, la planification, la mise en œuvre et le suivi du programme pays ?

APPROCHE BASÉE SUR LES DROITS HUMAINS

L'appréciation de la question évaluative sur la prise en compte de l'approche basée sur les droits humains (ABDH) se base sur les quatre principes de l'ABDH, en ligne avec les directives du Ministère des Affaires Etrangères danois, à savoir : la non-discrimination, l'inclusion et la participation y compris des femmes et d'autres groupes vulnérables, la transparence et la redevabilité. Elle n'aborde pas les aspects de « ne pas nuire » et du dialogue politique qui sont des éléments des directives danoises sur l'ABDH. Ceux-ci sont traités d'une manière transversale dans le rapport d'évaluation lorsque cela s'avère pertinent.

L'évaluation tient compte du fait que l'ABDH a été priorisé dans la coopération danoise à partir de 2013 et que ses principes peuvent être abordés à différents niveaux et degrés selon ce qui est pertinent et faisable dans un contexte spécifique. L'appréciation de l'ABDH relève aussi l'importance du renforcement des capacités qui est au cœur de l'approche, notamment celles i) des détenteurs de droits, principalement les individus, à réaliser leurs droits, les revendiquer et exercer leur droit de recours et ii) des porteurs de devoirs, essentiellement les acteurs

étatiques, à respecter leurs obligations d'assurer le respect des droits humains, et de promouvoir la protection et la réalisation des droits²¹.

Les aspects genre sont pris en compte selon le cadre stratégique défini par la coopération danoise en lien avec l'égalité du genre, des droits et de la diversité (2014) qui se base lui-même sur l'ABDH et les principes de l'égalité des droits, d'accès aux ressources, aux opportunités et à la prise de décision qui sont des éléments essentiels de la stratégie danoise de l'égalité du genre (2004). Cela est fait d'une manière intégrée au niveau des quatre principes.

Modalité de prise en compte. La priorisation de l'ABDH par la coopération danoise a fait que les programmes de la coopération bilatérale au Niger qui ont été formulés après 2013 font référence à l'ABDH, même si cela reste timide. La prise en compte de l'ABDH n'a pas été fortement abordée dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des programmes qui ne sont pas focalisés sur des thématiques axées sur la gouvernance, les droits humains et l'égalité du genre. De ce fait, l'ABDH n'a pas été un axe directeur dans les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement, d'autant plus que les programmes sont gérés par des coopérations déléguées où le Danemark n'a pas le même niveau d'influence dans la conception et la mise en œuvre des programmes y compris la définition et le suivi des indicateurs.

Non-discrimination. La modalité principale utilisée pour promouvoir la non-discrimination a été d'identifier et de cibler i) les femmes (secteurs Eau et Assainissement, Agriculture et Gouvernance) et/ou les jeunes (secteurs Agriculture et Gouvernance) comme groupes vulnérables, et/ou ii) les zones marginalisées/mal desservies du point de vue équité d'accès (e.g. réduction des disparités de l'accès entre les régions dans le secteur Eau et Assainissement). Ces groupes vulnérables ont été ciblés en tant que cible principale (secteur gouvernance) et/ou cible transversale (tous les secteurs mais à des degrés variés). Des activités de plaidoyer et de sensibilisation pour l'élimination des discriminations faites aux femmes/filles ne sont visibles qu'au niveau du secteur de la gouvernance.

Inclusion et participation. En visant les femmes et les jeunes comme cible principale et/ou transversale dans la définition et la mise en œuvre des activités (e.g. formations) et dans certains cas dans des structures des programmes (e.g. comité de gestion), les programmes de la coopération bilatérale danoise ont poursuivi l'inclusion et la participation de ces groupes identifiés comme vulnérables dans le contexte national.

21 Danish Ministry of Foreign Affairs (2013): A human rights-based approach to Denmark's development cooperation: Guidance and inspiration for policy dialogue, p. 10.

Bien que les femmes soient ciblées à différents degrés dans tous les secteurs, les considérations de l'égalité du genre n'ont pas été fortement intégrées dans les programmes qui ne sont pas axés sur cette thématique, à l'exception d'un exemple dans le secteur Agriculture où les femmes reçoivent une subvention légèrement plus importante que les hommes pour promouvoir leur participation. Dans le secteur Eau et Assainissement, les PASEHA se sont contentés de suivre les orientations générales du PROSEHA, qui inclut les questions d'égalité du genre sans qu'il s'agisse d'un élément structurant.

Dans le secteur Gouvernance, les modalités sont plus visibles et comprennent : i) la prise en compte des barrières de la participation de la femme/fille, la recherche et la mise en œuvre de démarches qui facilitent leurs participation (e.g. implication des leaders religieux, des chefs traditionnels, des hommes, des parents), ii) l'intégration du genre comme aspect transversal dans les opérations quotidiennes des partenaires (e.g. indicateurs sensibles au genre dans le media monitoring, formation des journalistes sur les aspects à caractère sensible comme le genre et la prévention de conflit).

Au niveau des indicateurs de suivi, la prise en compte de l'inclusion et de la participation des femmes et des jeunes comme groupes vulnérables est typiquement traduite par des indicateurs d'extrants qui indiquent le nombre de femmes/filles et/ou jeunes ciblées et des indicateurs désagrégés par sexe. Dans certains programmes axés sur la thématique de l'égalité du genre, cela est relevé au niveau des indicateurs d'effets. Cependant, la prise en compte de l'inclusion et de la participation de ces groupes vulnérables n'a pas été faite d'une manière qui permet l'appréciation de la qualité de cette participation.

Transparence. La modalité principale de prise en compte de la transparence dans la définition et la mise en œuvre des activités de la coopération danoise s'est faite à travers i) le partage et l'échange d'information (gratuite) entre les détenteurs de droits/leurs représentants de la société civile et les porteurs de devoirs (e.g. espace de dialogue, journées parlementaires, visites de terrain des parlementaires), et ii) la dissémination de l'information au public (e.g. communication par affichage dans les communes, passation de marché dans la presse, renforcement des capacités sur l'éthique et la déontologie des médias, caravanes de sensibilisation, débats télévisés et émissions radiophoniques, dépliant de sensibilisation en langue locale et en pigivoltés tenant compte du taux d'analphabétisme répandu au Niger surtout parmi les femmes). L'accès à l'information étant un droit qui n'est pas pleinement réalisé au Niger et qui fait le sujet de plaidoyer continu de la part de la société civile, un exemple marquant dans le secteur Eau et Assainissement est la diffusion des informations budgétaires auprès des citoyens. Des indicateurs sur la transparence ne sont pas spécifiquement développés et suivis dans les programmes qui ne traitent pas la thématique d'une manière centrale,

même si le principe est abordé. De manière générale, les efforts pour promouvoir la transparence n'ont pas été suffisamment documentés.

Redevabilité. Lié à la transparence, le principe de la redevabilité est abordé en termes de redevabilité verticale (entre Etat et citoyens) et horizontale (au sein des institutions de l'Etat). La redevabilité verticale a été traitée à travers : i) le renforcement des capacités de la société civile/détenteurs de droits à faire une veille et à revendiquer leurs droits. Celle-ci est la modalité principale des engagements axés sur la gouvernance et l'égalité du genre mais n'est pas fortement prise en compte et mise en œuvre dans les programmes Eau et Assainissement et Agriculture, et ii) le renforcement des capacités des institutions de l'Etat à livrer des services aux citoyens pour remplir leurs devoirs. Cette modalité est abordée dans certains engagements axés sur la gouvernance, la paix et la stabilité ainsi que l'égalité du genre. Mais elle représente la démarche centrale de redevabilité dans les deux autres secteurs. Comme pour la transparence, des indicateurs spécifiques ne sont pas intégrés dans les programmes qui ne traitent pas la thématique d'une manière principale. Les modalités existantes pour promouvoir la redevabilité dans les différents secteurs ne sont donc pas documentées.

PRISE EN COMPTE DES ENJEUX LIÉS AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les enjeux liés au changement climatique occupent une place centrale dans la politique de coopération danoise, surtout à partir de 2014 et de la publication du document de référence (Note stratégique sur la croissance verte) qui est venu, au cours de la deuxième partie de la période d'évaluation, irriguer et influence le design des programmes et, d'une manière plus modeste, les résultats attendus et le mode opératoire des programmes.

Dans les secteurs Eau et Assainissement et Agriculture, les projets font référence au changement climatique en tant qu'élément de contexte mais l'accent n'est pas mis sur cet aspect. Même si dans le domaine agricole, le PASR a financé un certain nombre d'actions touchant à l'adaptation au changement climatique (irrigation économe, fixation de dunes, aménagement de mares et de cuvettes), le changement climatique n'est pas déterminant dans le choix des microprojets. Reconnaissons également qu'au cours de la première moitié de la période d'évaluation, le changement climatique ne figurait pas non plus comme un élément central des politiques publiques nigériennes.

La thématique « changement climatique » est moins pertinente dans le cas du secteur Gouvernance mais peut avoir une considération plus grande. Bien que les enjeux du changement climatique soient notés, la prise en compte de la thématique surtout dans les ouvrages communautaires (décentralisation, activités de relèvement et de consolidation de la paix) n'est pas priorisée. Les enjeux liés au changement climatique ont donc été abordés dans les trois programmes thématiques mais aucune

3 ANALYSE ÉVALUATIVE

stratégie d'ampleur n'existe, ni à l'échelle des projets, ni à l'échelle des secteurs, ni à l'échelle du programme pays. Les enjeux du changement climatique ne constituent pas un élément central de la théorie du changement.

Les approches et démarches adoptées ne sont pas les plus à même d'aborder les enjeux liés au changement climatique. Dans le secteur Agriculture, probablement le secteur le plus à même d'aborder l'adaptation et l'atténuation du changement climatique, l'approche filière ne met pas la gestion des ressources naturelles au centre de la démarche, alors qu'il s'agit d'un aspect clé de l'adaptation au changement climatique. De même, la démarche axée sur le financement (subvention et crédit) des projets de développement rural implique la préparation de dossiers de financement qui mettent l'accent sur la rentabilité des projets, pas sur leur impact sur le changement climatique. Une approche territoriale visant à la gestion des ressources naturelles (sol, eau, végétation) aurait été plus à même d'aborder les enjeux liés au changement climatique.

Aucune intervention ne contribue à l'atténuation du changement climatique, exception faite de la promotion de l'usage de sources d'énergie verte : pompage solaire pour le secteur Eau et Assainissement, équipement de radios communautaires avec des panneaux solaires dans le secteur Gouvernance, usage de produit de substitution au bois de chauffe dans le secteur Agriculture – promotion qui reste marginale dans les programmes sectoriels.

Les effets sont plus probants en termes d'adaptation au changement climatique : mise en place de la GIRE, suivi de l'évolution des ressources en eau et création des CREA dans le secteur Eau et Assainissement, développement de l'irrigation, accroissement de la permanence de l'eau dans les mares aménagées par le PASR de 4 à 7 mois ou encore ouvrage de lutte contre l'érosion dans le secteur Agriculture. Notons également le travail réalisé sur la thématique de l'hydraulique pastorale, dont la nécessité de s'adapter aux conséquences du changement climatique est bien documentée.

Dans le secteur Agriculture, un certain nombre de constatations confirment qu'aborder la problématique du changement climatique n'est pas un axe fort des programmes. Malgré la réalisation par le PASR d'une Etude Environnementale Stratégique (EES) en 2009 et par Danida d'une étude « Appréciation des impacts des changements climatiques sur les programmes de développement de la coopération avec le Niger » en 2008, par la suite, les documents produits par le programme agricole font très peu référence aux effets potentiellement inquiétants susceptibles d'aggraver l'impact du changement climatique. L'effet de la multiplication des forages d'irrigation sur la balance hydrique des bassins versants n'est notamment pas analysé. Par ailleurs, les

recommandations issues de l'étude de 2008 n'ont pas été reprises par le programme agricole.

De fait, des dimensions majeures de la problématique environnementale et du changement climatique ne sont pas abordées (ou marginalement) : les sols et la couverture végétale se sont fortement dégradés dans une grande partie du pays, ce qui constitue une contrainte majeure à la valorisation optimale du capital productif. A cela s'ajoutent des pressions agro-pastorales particulièrement fortes et une exploitation massive des espaces forestiers pour le charbon de bois, notamment à destination des villes. Au niveau des terroirs agricoles, les tendances observées sont une réduction de la fertilité des sols et une saturation de l'espace agricole utile. La progression de l'ensablement a un impact sévère sur la dégradation des sols agricoles, des pâturages et des infrastructures socio-économiques (routes, puits, écoles).

Notons enfin que la planification du dernier programme Agriculture (PECEA) a été réalisée sur la base de la stratégie 2030 qui comporte cinq priorités stratégiques dont ne font pas partie l'environnement et le changement climatique.

Soulignons enfin que Danida soutient le centre régional spécialisé du CILSS, AGRHYMET, dont le siège est à Niamey (mais le mandat régional) dans des actions situées hors du champ de cette évaluation mais dont l'objectif global est de soutenir les stratégies d'adaptation au changement climatique en Afrique de l'Ouest par la mise à disposition de données scientifiques de qualité. Bien que la zone de couverture du PECEA ait été retenue comme site pilote du projet AGRHYMET ce soutien paraît néanmoins complètement déconnecté du programme pays de la coopération danoise en tant que tel.

3.3 Influence des autres priorités stratégiques danoises sur le design du programme pays

Question évaluative n°3 :

Dans quelle mesure les inflexions stratégiques de la politique de la coopération danoise avec le Niger (et au niveau régional) ont-elles influencé le design du programme pays mis en œuvre entre 2009 et 2018 ?

CONTINUITÉ ET INFLEXIONS

Derrière l'apparente continuité de la stratégie de coopération danoise au Niger – qui est notamment liée au fait que les trois secteurs d'activité n'ont pas changé sur l'ensemble de la période d'évaluation – un certain nombre d'inflexions stratégiques ont influencé le design de l'intervention de la coopération danoise, particulièrement dans la deuxième période de l'évaluation. Entre le moment où le Danemark a pris la décision de

fermer son Bureau de Représentation²² à Niamey (2014) et la finalisation du programme pays (fin 2017, signature du protocole de coopération), de nombreuses réflexions stratégiques ont été menées, dont on trouve la trace dans les notes de concept, les comptes-rendus des missions de formulation, les versions antérieures du document de programme pays, etc. C'est essentiellement sur la base de cette documentation, complétée par les entretiens menés à Copenhague, à Niamey et à Ouagadougou, que s'est fondée l'analyse évaluative. A ce titre, cette analyse porte essentiellement sur la partie la plus récente de la période d'évaluation.

On peut distinguer quatre inflexions stratégiques majeures dont on va chercher à évaluer l'influence sur le design du programme pays 2017-2022 en cours d'exécution (mais dont les effets n'étaient pas vraiment perceptibles lors de l'évaluation) :

- La décision de fermer le Bureau de Représentation à Niamey et d'exécuter la quasi intégralité des programmes bilatéraux au travers d'accords de coopération déléguée (dont la plupart ont été reconduits dans le cadre du programme 2017-2022) ;
- La définition du programme pays 2017-2022, qui a représenté un exercice inédit de mise en cohérence de l'intervention de la coopération danoise au Niger (jusqu'en 2017, il n'y avait pas de programme pays en tant que tel) ;
- La nécessité d'articuler au mieux les différents outils de la coopération danoise que sont le programme bilatéral en tant que tel, les programmes menés au niveau régional ainsi que le soutien direct aux ONG danoises et l'aide humanitaire²³ ;
- L'évolution des priorités politiques intérieures au Danemark et l'évolution de la sensibilité de l'opinion publique danoise (et européenne, plus largement) à certains thèmes précis comme par exemple la gestion des flux migratoires.

INFLUENCE DE LA FERMETURE DU BUREAU DE REPRÉSENTATION ET DU RECOURS MASSIF À LA COOPÉRATION DÉLÉGUÉE

La décision de fermer le Bureau de Représentation à Niamey en 2014 a été un évènement marquant de la période d'évaluation, qui n'a pas été initialement compris (ni bien perçu, au début) par les partenaires nigériens, suscitant des inquiétudes qui sont aujourd'hui en grande partie retombées, les partenaires constatant que l'engagement du Danemark au Niger n'avait pas été fondamentalement affecté (y compris

22 Danish Representation Office (DRO) selon le vocabulaire du Ministry of Foreign Affairs.

23 Pour mémoire, le périmètre de cette évaluation ne concerne que la coopération bilatérale en tant que telle.

sur un plan quantitatif) par cet évènement. Cette fermeture a bien entendu fortement influencé le design du programme pays 2017-2022, notamment en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre des programmes et le recours massif à la coopération déléguée.

La coopération déléguée n'était pas une chose nouvelle pour Danida en revanche sa généralisation à l'ensemble d'un programme pays constituait une situation plus inédite et logiquement perçue comme un risque dans le contexte d'un pays fragile comme le Niger. Les documents internes de la coopération danoise reflètent les différentes options qui ont été envisagées en 2014-2015 en matière de coopération déléguée. Si certaines options se sont imposées immédiatement (par exemple les coopérations luxembourgeoise et suisse) d'autres ont fait l'objet de discussions et d'hésitations. Certes les options étaient parfois limitées, compte tenu du nombre finalement assez faible de candidats potentiels pour certaines parties du programme pays ; il apparaît donc que le choix de certains partenaires de coopération déléguée ont parfois étaient faits « par défaut », et les compromis ont entraîné des complications dans la mise en œuvre de certains programmes ou de certaines composantes, notamment dans les secteurs Agriculture et Gouvernance.

INFLUENCE DE LA PRÉPARATION DU PROGRAMME PAYS

La décision de se lancer dans l'élaboration d'une stratégie et d'un programme pays a été prise dès 2014, au même moment que la fermeture du Bureau de Représentation, sans que les deux évènements soient liés. Le programme pays était prévu pour commencer en 2016 mais sa préparation a été plus longue que prévue et le protocole de coopération avec le gouvernement du Niger a finalement été signé à la fin de l'année 2017. La préparation du programme pays – le premier du genre pour la coopération danoise au Niger – a eu plusieurs effets positifs qui se sont fait sentir sur la fin de la période d'évaluation :

- Consolidation de l'analyse du contexte spécifique au Niger, qui a fait l'objet d'une attention particulière, notamment en matière de l'analyse des risques et de la définition des priorités stratégiques dans le contexte de fragilité et d'imbrication des problématiques qui caractérisent fortement le Niger ;
- Mise en cohérence des trois dimensions fondamentales de la stratégie danoise au Niger (renforcer la stabilité et la paix, améliorer l'accès aux droits fondamentaux et réduire la pauvreté extrême en mettant l'accent sur la résilience), qui a permis de créer des liens programmatiques entre les trois principales composantes ;
- Réaffirmation des principes clés de la « doctrine danoise » en matière d'intervention dans les contextes de fragilité et particulièrement l'approche programmatique, l'importance du renforcement des capacités des institutions de l'Etat, l'identification de parte-

naires étatiques légitimes ou encore le soutien à la société civile nigérienne.

INFLUENCE DE L'ARTICULATION AVEC LES AUTRES OUTILS DE LA COOPÉRATION DANOISE

La période 2014-2018 a été marquée par l'engagement du Danemark, comme beaucoup de partenaires européens et internationaux, au niveau régional, notamment au travers du Programme régional « Paix et stabilisation au Sahel » (2013-2017) qui a couvert trois pays (Niger, Mali et Burkina Faso). Si la question de l'articulation national/régional s'est posée dans le cas du programme Paix et stabilisation au Sahel et a entraîné certains choix dans le design de la composante Gouvernance, l'articulation effective, au départ relativement théorique, a surtout reposé sur la bonne volonté et l'intelligence opérationnelle de l'Ambassade de Ouagadougou dans le cadre de son travail de suivi.

Comme analysé dans la section 3.2 de ce rapport, le soutien à AGRHYMET, autre initiative régionale de la coopération danoise, apparaît comme déconnecté du programme pays et a eu peu d'influence sur son design – ce qui est en partie dommage car les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement auraient pu offrir des points d'entrée intéressants sur les aspects de changement climatique, d'autant plus dans le cas du secteur agricole que la zone de couverture du PECEA a été retenue comme site pilote du projet AGRHYMET.

INFLUENCE DE PRIORITÉS POLITIQUES DANOISES ET EUROPÉENNES

L'analyse du contexte nigérien faite dans le cadre de la préparation du programme pays insiste beaucoup sur les problèmes de gestion des flux migratoires, faisant le constat que le Niger était un pays de transit majeur pour les migrants, les destinations finales étant l'Afrique de l'Ouest et du Nord (80%) et le reste du monde (20% et notamment les pays d'Europe via l'entrée méditerranéenne). L'analyse insiste aussi beaucoup sur le lien entre ces flux migratoires (en grande partie illégaux) et les aspects de stabilité et de vulnérabilité, compte tenu du caractère criminel d'une grande partie des filières migratoires qui contribue à fragiliser le pays. Nul doute que la sensibilité croissante des opinions publiques danoises et européennes à la question des flux migratoires – et les nombreuses crispations qui ont accompagné ce processus – ont joué dans la décision de renforcement de cet aspect du programme pays ; en témoigne l'intitulé final du secteur autrefois désigné par « bonne gouvernance », et renommé en 2017 « Gouvernance démocratique, stabilité et gestion de la migration ». De ce point de vue, les orientations politiques danoises sur la période et la crise migratoire en Europe ont clairement influencé le design du programme.

3.4 Atteinte des résultats et durabilité

Question évaluative n°4 :

Dans quelle mesure les programmes de la coopération danoise au Niger ont-ils atteint leurs objectifs en termes d'outputs et d'outcomes²⁴ sur la période 2009-2018 ? Ces outputs et ces outcomes peuvent-ils être considérés comme durables ?

LES PROGRAMMES DE LA COOPÉRATION DANOISE AFFICHENT DE BONS TAUX DE RÉALISATION DES OUTPUTS ET DES OUTCOMES

Pour les trois secteurs d'intervention au Niger (Agriculture, Eau et assainissement et Gouvernance), les programmes de la coopération danoise affichent des taux de réalisation des outputs et des outcomes satisfaisants qui sont détaillés en annexe 7 de ce rapport.

Une des grandes réussites de la coopération danoise est d'être parvenue à traduire dans ses programmes les principes de la Déclaration de Paris (2005) via le passage d'une approche projet à une approche programme (voir case story en annexe). Ce passage a été très abouti dans le cas du PASEHA, bien entamé par le PASR et le PECEA, et plus mesuré dans le contexte de la Gouvernance – ce qui est somme toute logique puisque dans le « secteur » Gouvernance il n'existe pas de ministère leader ni de cohérence programmatique comme c'est le cas dans les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement (cf. section 3.1).

Malgré la dégradation constante des conditions sécuritaires qui a marqué la période d'évaluation, le programme de la coopération danoise a réussi à maintenir sa présence dans toutes les zones ciblées initialement, y compris la région de Diffa, au prix de quelques ajustements (par exemple des retards dans l'exécution des chantiers ou des ouvrages qui ont dû être relocalisés dans le cas du secteur Eau et Assainissement). Dans le cas du PASEHA3, la zone d'intervention a même été très largement augmentée, couvrant quasiment l'intégralité du territoire national ; le PECEA a également étendu son intervention à la région de Maradi qui n'était pas prévue initialement. Si les conditions sécuritaires ont clairement perturbé l'atteinte des résultats, la coopération danoise et ses partenaires ont fait preuve d'une flexibilité dans la mise en œuvre qui a permis d'atténuer cet effet.

Certaines nuances doivent néanmoins être apportées à ce constat évaluatif :

24 En l'absence d'équivalent satisfaisant et non-univoque dans la langue française, nous avons préféré conserver la terminologie anglo-saxonne pour outputs et outcomes.

- Les conditions sécuritaires ont conduit à une moindre atteinte des résultats en lien avec le renforcement des capacités des institutions de l'Etat ;
- Dans le secteur Eau et Assainissement, les outcomes associés à la GIRE et à la meilleure connaissance des ressources en eau n'ont pas atteint un niveau satisfaisant, mettant en porte-à-faux la dimension liée au changement climatique ; par ailleurs l'atteinte des résultats reste contrainte par le choix de la maîtrise d'ouvrage nationale, les capacités du MHA étant limitées et les procédures publiques encore lourdes, même si la mise en place du MCF devrait accélérer l'atteinte des résultats ;
- Dans le secteur Gouvernance, les retards des engagements en cours du programme thématique actuel et de la réalisation des outputs sont liés à un démarrage repoussé dû à une signature retardée des accords entre le Danemark et ses partenaires nigériens ;
- Dans le secteur Agriculture, si l'atteinte des outputs du PASR et de la composante 1 du PECEA est satisfaisante, en revanche, l'atteinte des outputs de la composante 2 du PECEA est plus problématique ; à l'heure actuelle quasiment rien n'a encore été fait, ce qui rendra problématique voire impossible l'atteinte des résultats.

LE PASSAGE À UNE COOPÉRATION DÉLÉGUÉE EN 2014 A AFFECTÉ L'ATTEINTE DES RÉSULTATS DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE ENTRE LES SECTEURS

Le passage à une coopération déléguée à partir de 2014 a été contrasté et a indéniablement eu quelques effets négatifs sur l'atteinte des résultats. Entre la signature de l'accord de délégation, l'adaptation des programmes aux procédures interne du partenaire déléguée, et/ou la qualité du dialogue avec le/les partenaire(s) de la mise en œuvre directe au Niger, une partie de la réalisation des outputs a pris du retard. Le choix du partenaire est donc un enjeu crucial qui peut aussi bien créer des synergies fructueuses que freiner la réalisation effective d'un programme.

Cela est particulièrement le cas des secteurs Agriculture et Gouvernance. La fermeture du bureau de représentation danois en 2014 a notamment coïncidé avec la fin du processus d'identification et le démarrage du PECEA, ce qui a eu un grand impact sur la mise en œuvre et probablement sur l'atteinte des résultats de la composante 2 du PECEA dont la gestion a été déléguée à la Banque mondiale. De plus, la complémentarité entre les 2 composantes du PECEA s'est trouvée fortement réduite avec des conséquences sur l'efficacité et l'efficacé du programme. Dans le secteur Eau et Assainissement, le partenariat déjà noué avec la coopération luxembourgeoise pour la mise en œuvre du PASEHA2 a

permis une transition rapide et quasiment aucun retard ni aucun effet sur l'atteinte des résultats lors du passage à une coopération déléguée en 2014.

LA DURABILITÉ EST UNE PRÉOCCUPATION CONSTANTE DE LA COOPÉRATION DANOISE, MAIS LA DURABILITÉ EST PARFOIS MAL DOCUMENTÉE ET AFFECTÉE PAR LE CONTEXTE DE FRAGILITÉ QUI CARACTÉRISE LE NIGER

Un manque de suivi et la faiblesse générale des systèmes de suivi-évaluation au Niger ne permettent pas de documenter rigoureusement quelle est la proportion d'ouvrages, de structures ou de services développés par les différents programmes danois qui sont toujours utilisés en 2019. Si les estimations de cette proportion ne sont pas satisfaisantes, elles ne remettent pas en cause le souci constant de la coopération danoise de toujours pérenniser et de consolider la durabilité des résultats obtenus au travers de ses programmes, souci reflété notamment dans les documents de formulation des programmes et dans la stratégie pays actuellement en vigueur pour la période 2017-2022.

La coopération danoise a bien pris en compte des enjeux de la durabilité des programmes en adoptant une démarche sur le long terme pour in fine ancrer les structures appuyées dans le champ institutionnel nigérien et continuer à suivre les approches promues par la coopération danoise. La conception des projets « en grappe » (PASEHA1, 2 et 3, PACR puis PECEA) a contribué fortement à la consolidation des résultats obtenus lors des étapes précédentes et, partant de là, de la durabilité de ces résultats. Ce point est particulièrement vrai pour les secteurs Eau et Assainissement et Agriculture, mais moins pour le secteur Gouvernance où l'enchaînement des projets a été moins marqué.

La question de la durabilité financière des infrastructures et services mis en place par la coopération danoise peut sembler illusoire au regard des capacités financières de l'État du Niger. Toutefois, la coopération danoise a systématiquement pensé à intégrer une phase d'autonomisation des programmes que ce soit (i) par du renforcement des capacités (ii) par la continuation de l'appui par d'autres PTF (iii) par l'amélioration de la visibilité des institutions soutenues auprès des pouvoirs publics et des bénéficiaires (iv) par la mise en place de premiers dispositifs pour disséminer les impératifs d'une péréquation des dépenses et des recettes plutôt que d'encourager le tout-subventionné (gestion déléguée du service public de l'eau, approche basée sur le crédit pour l'agriculture, etc.).

3.5 Contribution à la paix, la stabilité, les valeurs démocratiques et adoption de solutions visionnaires

Question évaluative n°5 :

Quel a été la contribution danoise au développement global du Niger en matière de maintien de la paix, le renforcement de la stabilité et la diffusion de valeurs démocratiques et au regard de l'adoption de solutions adéquates et visionnaires pour affronter les principaux défis actuels du pays ?

PAIX ET STABILITÉ

L'appréciation de la contribution à la paix et à la stabilité est ancrée dans deux cadres conceptuels. D'une part, le rapport « Pathways for Peace » (2017) de la Banque Mondiale et du PNUD qui définit les tendances vers l'atteinte de la paix tout en accordant la priorité à la prévention des conflits. D'autre part, la stratégie danoise de stabilisation (2013) qui définit les Etats stables comme ceux qui possèdent des systèmes et des mécanismes capables de prévenir et de gérer les conflits sans avoir recours à la violence²⁵.

La question de la contribution danoise à la paix et à la stabilité aborde une priorité danoise qui est devenue plus marquée dans les dernières années de la période d'évaluation avec la détérioration de la situation sécuritaire dans la région Sahel et l'expansion des flux migratoires vers l'Europe. L'évaluation reconnaît que ces aspects sont plus visibles dans le programme pays actuel qui est ancré dans la politique pays dano-nigérienne de 2016 dont l'objectif va dans ce sens. De ce fait, l'appréciation de cette dimension est faite d'une manière rétrospective et prend compte de cette contrainte.

Sur la période de l'évaluation, les constats indiquent que la paix et la stabilité ne constituent pas un élément central de la coopération bilatérale danoise, surtout pour la majorité des programmes qui ont été conçus avant 2016. Globalement, les programmes ne captent pas les résultats allant dans le sens de la contribution à la paix et la stabilité d'une manière systématique. Le secteur Gouvernance est celui où ces aspects sont les plus visibles. Il aborde la thématique d'une manière ciblée à travers i) l'appui à la HACP y compris un indicateur d'effet sur la réduc-

25 Danish Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defence, and Ministry of Justice (2013): Denmark's integrated stabilisation engagement in fragile and conflict-affected areas of the World, p. 7.

tion des conflits²⁶ tout en reconnaissant les faiblesses institutionnelles et contextuelles de cet appui et en promouvant le renforcement de la capacité et de la pérennité institutionnelle de la HACP (voir annexes)²⁷ ou ii) comme priorité transversale (e.g. espaces de dialogue, promotion de la culture de paix à travers les médias et les clubs des jeunes, appui aux OSC dans le domaine de la prévention/gestion des conflits) mais les indicateurs ne suivent pas le développement des conflits et ne captent pas le changement de la situation. Dans les autres secteurs de la coopération bilatérale, la prévention des conflits n'a pas été fortement priorisée et documentée, à l'exception du premier programme agriculture (PASR) où le nombre des conflits entre agriculteurs et éleveurs a été enregistré ou encore le PASEHA3 (dans le cadre des effets 3 et 4 qui sont en lien avec les conflits et notamment les conflits d'usage de l'eau dans le contexte d'une approche GIRE). Bien que le suivi du taux de réduction du nombre des conflits soit une étape nécessaire pour documenter les résultats dans ce domaine, les indicateurs ne sont pas mis en perspective dans le contexte national pour pouvoir apprécier la contribution globale à la paix et la stabilité dans le pays.

Il convient de noter que dans leur totalité, les programmes de la coopération bilatérale ont abordé de différentes dimensions de fragilité déstabilisantes :

- Politique à travers le renforcement des capacités des institutions de l'état, du journalisme sensible au conflit, du media monitoring et de l'éthique de la presse écrite, des espaces de dialogue au niveau des communes qui abordent la gestion des conflits dans les communautés, de la participation publique et de la redevabilité ;
- Sociale en ce qui concerne l'équité d'accès aux ressources en eau dans les zones rurales desservies y compris l'hydraulique pastorale et les activités de relèvement dans les zones affectées par les conflits (planifié) ainsi que la promotion des droits de la femme/ fille y compris la croissance démographique ;
- Economique en abordant les opportunités d'emploi pour les jeunes dans les zones rurales et le relèvement économique dans les zones affectées par les conflits (planifié) ainsi que l'hydraulique pastorale ;

26 L'indicateur d'effet vise à suivre la réduction du nombre des conflits inter-communautaires dans les régions ciblées en ligne avec l'indicateur national du programme 9 du PDES.

27 L'appui à la HACP a été abordé antécédemment au programme pays actuel à travers l'appui danois à l'instrument de stabilité, IDS I et IDS II.

3 ANALYSE ÉVALUATIVE

- Environnementale au niveau de la collecte des données pour l'alerte précoce sur la situation de l'insécurité alimentaire dans le cadre de l'appui à AGRHYMET ;
- Sécuritaire à travers l'appui aux activités de paix et de stabilité de la HACP, par exemple la police municipale, les comités de paix et l'alerte précoce (intervention planifiée, non encore réalisée) et la gestion de la migration.

Ces dimensions de la fragilité représentent une base nécessaire pour le renforcement de la stabilité. Néanmoins, elles ont été abordées au niveau des secteurs de la coopération bilatérale sans une vue globale – trans-sectorielle – probante pour une contribution conjointe à la situation de paix et de stabilité dans les zones ciblées. L'évaluation reconnaît que la coordination entre les trois secteurs s'avère difficile étant donné que les interventions sectorielles sont définies, exécutées et suivies par différentes parties prenantes et souvent dans des zones différentes. L'équipe de suivi, d'évaluation et de communication (MEC), qui a été récemment recrutée pour le suivi du programme pays Niger dans sa totalité, sera sensé avoir une vue d'ensemble de tous les engagements de la coopération danoise dans les trois secteurs. Elle pourra éventuellement jouer un rôle clé de remise d'information sur les fenêtres d'opportunités probantes pour une contribution plus synchronisée en matière de paix et de stabilité qui est aussi l'objectif du programme pays.

VALEURS DÉMOCRATIQUES

Dans le cadre de l'évaluation, les valeurs démocratiques englobent trois dimensions clés, à savoir les relations Etat-citoyen, les aspects de transparence/redevabilité, la promotion de l'égalité du genre ainsi que le renforcement de capacité de l'état et de la société civile.

Les programmes de la coopération bilatérale ont fortement contribué à la diffusion de valeurs démocratiques²⁸ à travers une démarche systématiquement focalisée sur l'intégration de ces valeurs dans les programmes, principalement :

- La légitimité de l'Etat : le renforcement des capacités institutionnelles des structures et des institutions de l'état au niveau central et décentralisé pour optimiser leur fonctionnement (e.g. plans stratégiques, gestion budgétaire, système de collecte des données) en vue qu'ils puissent remplir leurs obligations dans l'offre de services et répondre aux droits des citoyens y compris dans les zones fragiles ;

28 L'appréciation se limite à la diffusion des valeurs démocratiques et n'aborde pas la réalisation de ces valeurs. Pour l'efficacité de l'appui de la coopération bilatérale et les résultats atteints, veuillez consulter la QE 4.

- La redevabilité : le renforcement des capacités des OSC, des associations professionnelles et des détenteurs de droits sur leurs droits et sur leur rôle dans la veille civile et le plaidoyer (e.g. droits humains y compris les droits de la femme/fille, comités des usagers) ainsi que le renforcement des institutions de l'Etat au niveau central et décentralisé (e.g. communes, le parlement, CNDH) ;
- Les relations Etat-citoyens : la concrétisation de cadre/mécanisme de concertation entre les institutions/représentants de l'état et les citoyens (e.g. espaces de dialogue, dispositifs de concertation/coordination, Associations des Usagers du Service Public de l'Eau, AUSPE) et de différentes plateformes de rencontre (e.g. séances de débats télévisées, journées et visites parlementaires) ;
- L'égalité du genre : focalisant surtout sur la santé sexuelle et reproductive comme cause fondamentale pour la maîtrise de la croissance démographique et la promotion de la représentation et de la participation de la femme/fille.

SOLUTIONS ADEQUATES ET VISIONNAIRES

Le Danemark est reconnu comme un bailleur pilote, initiateur de nouvelles approches ayant par la suite fortement influencées celles d'autres bailleurs. Il a été précurseur dans la transition, aujourd'hui mise en œuvre par la plupart des bailleurs, d'une approche projet vers une approche programme. Avec le PASR comme programme pilote, la coopération danoise a été le premier PTF au Niger à s'être installé pleinement dans l'approche programmatique dans le secteur du développement rural. L'alignement progressif des objectifs du PASEHA dans le secteur de l'eau/assainissement est allé jusqu'à confondre les objectifs du PASEHA 3 et du PROSEHA 10 ans plus tard et la mise en place du MCF pour lequel l'aide est budgétisée et inscrite dans le budget de l'Etat. En termes de mécanisme d'appui hormis l'approche programme, le Danemark est le seul bailleur qui donne un appui non-ciblé dans le secteur de la gouvernance (programme pays FNUAP) ce qui donne une grande marge de flexibilité. Il est aussi le premier bailleur à avoir priorisé le renforcement des capacités institutionnelles en matière de paix et de stabilité, notamment les capacités de la HACP.

De plus, le Danemark est aussi un des bailleurs à avoir mis en place un appui pluriannuel avec ses partenaires de mise en œuvre et délégués ce qui facilite la prévisibilité du financement. Bien que cela soit aligné aux principes d'engagement dans les contextes fragiles, ces bonnes pratiques s'appliquent au niveau des partenaires contractuels/délégués ou sélectionnés (voir 3.7 et Annexe 7 / QE 5.2 et 7.1). Vu que chaque partenaire contractuel a ses partenaires de mise en œuvre et que la modalité de gestion repose sur les modalités des partenaires contractuels qui sont différentes, ces bonnes pratiques ne sont pas

3 ANALYSE ÉVALUATIVE

nécessairement transmises au niveau de tous partenaires de mise en œuvre des engagements.

Le Danemark a également été l'un des pionniers de l'appui à la mise en œuvre de la décentralisation. Malgré un contexte relativement peu démocratique et difficile, la coopération bilatérale danoise a cherché, à travers ses trois secteurs d'intervention, à renforcer les capacités des élus communaux (PABEG et PASEHA) et des services déconcentrés des régions de Zinder et Diffa (PASEHA et PASR), ainsi qu'à travailler le thème de la participation publique et de la citoyenneté (PABEG) avant le changement du régime en 2010 tout en mobilisant une tendance émergente dans le contexte local, ce qui souligne une prise de risque mesurée. Il convient de noter que dans le secteur agricole, le travail du PASR, l'appui au RECA et CRA, la contribution à la définition et mise en œuvre du FISAN et de la SNCA constituent des apports pionniers très significatifs en termes d'appui à la décentralisation et à l'émergence de services d'appui au développement rural au niveau des régions. Sur ce sujet, de nombreux PTF (Coopération Suisse, AFD, UE, FIDA notamment) ont largement emboîté le pas à la coopération danoise, s'inscrivant dans des dynamiques qu'elle a fortement contribué à créer. Dans le secteur Gouvernance, le ministère de tutelle citait le PABEG comme étant le seul à accompagner les élus et les espaces de dialogues conçus par le PABEG ont été intégrés dans la révision du code des collectivités territoriales de 2011 comme modalité facultative d'interaction entre élus et citoyens.

En termes d'innovation, le Danemark est également à la base d'innovations techniques avec la mise en place de systèmes AEP multi-villages dans le secteur Eau et Assainissement. Dans le domaine de la migration, avec un budget modeste, le Danemark a recherché sa valeur ajoutée et a piloté la première initiative d'appui aux services consulaires des pays d'origine des migrants, ce qui a accéléré le processus du retour volontaire. Concernant l'égalité du genre, le Danemark a été le premier bailleur après le FNUAP à appuyer l'initiative genre du ministère de la promotion de la femme, de la protection l'enfant et de la population reconnaissant le rôle clé des leaders religieux dans la promotion de la participation de la femme et celui des hommes dans la promotion des droits à la santé sexuelle et reproductive des femmes, à travers l'école des maris et les clubs des futurs maris. Il a de même soutenu le pilotage des espaces sûrs pour les adolescentes vulnérables.

3.6 Cohérence et coordination du programme pays avec les autres appuis du Danemark et avec les autres PTF

Question évaluative n°6 :

Dans quelle mesure la coopération bilatérale danoise avec le Niger a été cohérente et faite en concertation à la fois avec les autres appuis du Danemark avec le Niger en matière de développement, de sécurité et d'aide humanitaire et les principaux PTF actifs pour chaque secteur d'intervention ?

COHÉRENCE ET CONCERTATION AVEC LES AUTRES APPUIS DANOIS

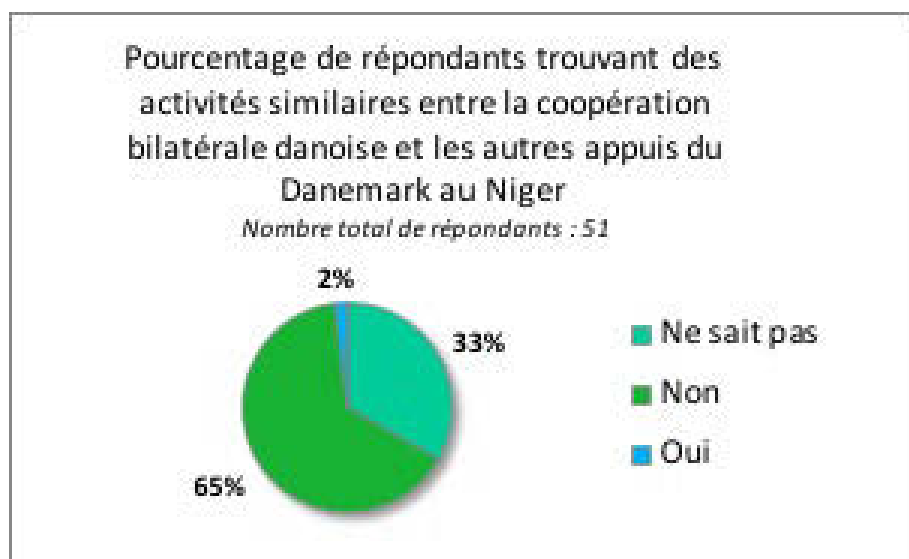
La coopération bilatérale danoise avec le Niger a été relativement bien articulée avec les autres appuis danois. Pour autant, cette articulation peut paraître fortuite dans la mesure où ni la coopération bilatérale danoise, ni les acteurs intervenant sur les autres appuis du Danemark avec le Niger n'ont une vision complète de l'approche et du contenu de leurs programmes respectifs. Aucun mécanisme de concertation n'existe à l'heure actuelle, tant au niveau sectoriel qu'à une échelle transversale.

Les autres appuis de la coopération danoise au Niger sont gérés à différents niveaux par de nombreux acteurs différents. Ainsi, les modalités de coopération possibles en dehors du canal de la coopération bilatérale incluent : le dialogue politique, le financement cadre pour les ONG danoises, l'aide humanitaire, la participation aux organismes des Nations Unies et la participation aux instruments européens. Cette situation ne facilite ni leur cohérence, ni leur coordination. Les partenariats stratégiques avec les ONG ainsi que les appuis régionaux sont gérés par le MAE danois à Copenhague, alors que la coopération bilatérale avec le Niger est principalement gérée par l'Ambassade de Danemark à Ouagadougou, facteur supplémentaire qui rend plus difficile la coordination des actions.

Malgré une connaissance mutuelle relativement limitée entre l'ensemble des acteurs ayant bénéficié d'un appui danois et les partenaires de la coopération bilatérale, la mission d'évaluation n'a pas relevé d'incohérence substantielle dans les démarches promues par la coopération bilatérale danoise et les appuis des ONG danoises en matière de développement et d'action humanitaire. Les résultats de l'enquête en ligne confirment ces résultats. 90% des personnes interrogées ne relèvent aucun retard dans la mise en œuvre de la coopération bilatérale du fait d'autres appuis danois. Résultat encore plus explicite, 97% des répondants estiment que le programme de coopération bilatérale danois mettait en place des activités différentes, voire complémentaires avec les autres appuis danois dans le secteur de l'aide humanitaire ou du développement. Quelle que soit la question, et le type d'acteurs, la part de répondants ignorant les liens entre programme bilatéral et autres

3 ANALYSE ÉVALUATIVE

appuis danois est importante. Le graphique ci-dessous reprend les réponses à ces deux questions :



Les ONG ne connaissent qu'approximativement le contenu de la coopération bilatérale, notamment sur un plan sectoriel. De la même façon, l'Ambassade n'a pas forcément connaissance de tous les autres appuis du Danemark, ni des stratégies d'intervention propre à chaque ONG. La formulation des partenariats stratégiques des ONG avec le MAE et la formulation des programmes de coopération gouvernementaux se font de manière séparée et suivant des chronologies disjointes.

Des améliorations ont néanmoins été observées au cours de la période d'évaluation. Lors de la sélection des nouveaux partenaires stratégiques du MAE, l'Ambassade a été consultée à plusieurs reprises.

Réciproquement, certaines ONG danoises ont été consultées de manière bilatérale au cours de la formulation du programme pays et toutes ont eu la possibilité de transmettre leurs observations à la note conceptuelle dans le cadre des consultations publiques. Afin de favoriser ce rapprochement, le Danemark se donne comme objectif dans son programme pays 2017-2021 de coordonner plus étroitement aide humanitaire et actions de développement et de coopérer davantage avec les autres approches de l'aide internationale au Niger : « The Country Programme will thus seek to contribute to a better coordination and articulation between the different approaches for international assistance in Niger, including by furthering more cross-fertilization and flexible mechanisms in the provision of development aid, with respect for the fundamental differences in mandate »²⁹.

A l'heure actuelle, aucun cadre de concertation n'existe entre la coopération bilatérale danoise et les autres appuis du Danemark au Niger, qu'il s'agisse des ONG ou des programmes régionaux dont bénéficie le Niger. Plusieurs raisons expliquent cette situation. D'une part, toutes les ONG n'ont pas nécessairement de points focaux sur les actions appuyées par des fonds danois. D'autre part, dans le cas de l'absence de points focaux, la concertation entre la coopération bilatérale et les autres appuis en matière de développement et d'aide humanitaire dépend surtout de la proactivité des responsables des ONG au niveau de leur siège, qui est par nature variable.

Les appuis du Danemark au Niger sur les questions de sécurité transitent principalement par le programme régional de paix et de stabilisation au Sahel, premier programme de ce type financé par la coopération danoise dans la zone Sahel. Ce programme Sahel, identifié et mentionné dans le programme pays Niger, est complémentaire à l'aide bilatérale et à l'aide humanitaire. Il se concentre sur les défis politiques et sécuritaires régionaux : il vise à renforcer les capacités des gouvernements et des communautés sahéliennes pour prévenir et combattre les trafics et l'extrémisme violent et appui la Force conjointe du G5 Sahel.

COORDINATION AVEC LES AUTRES PTF

Au regard des enjeux de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide (2005) et de la stratégie déployée par la coopération bilatérale danoise dès le début de la période d'évaluation de renforcer le dialogue avec les PTF, le passage à une coopération déléguée en 2014 a freiné les ambitions de la coopération danoise. Les chargés de mission de la coopération danoise ne sont plus au Niger ni pour participer aux cadres de concertation, formels ou informels, ni pour appuyer des formulations conjointes. Lorsque des dispositifs de concertation formels existent

29 Concept note Niger Country Programme, 2017-2021 p.5.

3 ANALYSE ÉVALUATIVE

entre les PTF comme dans les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement, le Danemark n'y participe pas systématiquement.

Les interventions de la coopération bilatérale danoise sont complémentaires avec les autres activités mises en œuvre par les principaux PTF. Cette complémentarité est une véritable réussite dans la mesure où le Danemark – quel que soit le secteur – parvient difficilement à être en contact régulier avec les autres PTF. Toutefois, cette complémentarité peut être le résultat d'efforts déployés avant 2014. Le niveau de collaboration entre le Danemark et le PTF a été impacté négativement par le passage à une coopération déléguée. La concertation avec les autres PTF semble s'être davantage traduite par des échanges bilatéraux, notamment sur des aspects techniques, entre le Danemark et les PTF plutôt qu'au travers des cadres de concertation communs mis en place entre PTF et avec l'Etat au Niger.

Les PTF et les partenaires de la coopération déléguée n'ayant que très faiblement participé à l'enquête en ligne, l'exploitation des résultats est à prendre avec précaution. Toutefois, il ressort de l'analyse des données que quel que soit le secteur le Danemark n'a pas saisi l'ensemble des opportunités à saisir pour participer à des cadres de concertations inter-PTF. Le Danemark n'est pas non plus perçu par les autres PTF comme faisant preuve de capacités d'innovation, toujours selon l'enquête en ligne.

Plusieurs efforts de formulation conjointe et d'initiatives multi-bailleurs ont été relevés par la mission d'évaluation. Tous ces efforts n'ont pas abouti. Le secteur de l'Eau et l'Assainissement a été le plus loin en termes de formulation conjointe avec le Luxembourg autour du PASEHA 3, favorisé par le passage à une coopération déléguée. Les efforts dans le secteur Agriculture ont été freinés par les incertitudes sur les suites à donner à la présence danoise dans le secteur. Dans le secteur Gouvernance, la mission d'évaluation note des appuis aux initiatives multi-bailleurs tels que ceux autour de la HACP.

Dans le secteur Eau et Assainissement, un cadre de concertation des PTF existe autour de la revue annuelle mais le Danemark n'a pas pu assister aux deux dernières revues, laissant au Luxembourg – également chef de file du secteur – la responsabilité de le représenter.

Dans le secteur Agriculture, les PTF sont dispersés et la coordination est faible. Des exceptions sont à relever, dont la réunion d'un groupe réduit de PTF sous l'initiative de la délégation de l'UE en tant que chef de file du secteur. En outre, l'émergence du FISAN et de la SNCA a permis une concertation entre les principaux PTF.

Dans le secteur Gouvernance, aucun cadre de coordination et concertation n'existe pour l'ensemble du secteur, dont la définition reste assez

floue en l'absence d'institution étatique leader sur le secteur. Certaines sous-thématiques du secteur disposent d'un cadre de concertation, auquel le Danemark ne participe pas systématiquement.

3.7 Efficacité de la mise en œuvre du programme pays

Question évaluative n°7 :

Quelle a été l'efficacité du management et du suivi-évaluation du programme pays Danois ?

Malgré le fait que la coopération danoise mette en avant l'approche programme et que la mise en œuvre des programmes soit réalisée par des institutions nationales dans la mesure du possible, l'efficacité du programme pays a été variable selon les programmes, leurs composantes, le type de partenariat et les partenaires de coopération déléguée.

L'efficacité des programmes du secteur Eau et Assainissement a été largement satisfaisante tout au long des trois programmes appuyés par la coopération danoise.

Dans le secteur Gouvernance, les programmes sont mis en œuvre à travers trois types de partenariats impliquant différentes procédures :

1. Les partenariats de mise en œuvre direct (FNUAP, OIM, DED/GIZ) ;
2. Les partenariats de coopération déléguée (USAID, PNUD) ;
3. Les partenariats sélectionnés à travers un appel d'offre (IMS, Oxfam).

Chaque partenariat implique des procédures différentes. Lors de partenariats de mise en œuvre direct ou de coopération déléguée, ce sont les procédures des partenaires qui sont utilisées. Dans le dernier cas, l'implication de l'Ambassade du Danemark à Ouagadougou est plus forte car c'est elle qui assume la responsabilité directe de gestion du contrat.

Ces différentes modalités de partenariat influent sur la qualité de mise en œuvre du programme. Les différences d'efficacité de mise en œuvre des composantes 1 et 2 du PECEA sont à mettre en relation avec les procédures de la coopération suisse, plus proches de celles du Danemark et plus flexibles, que celles de la Banque Mondiale qui a passé quasiment une année à adapter le PECEA à ses propres procédures. Lors du PASR, l'approche programme s'est également révélée lourde en termes de fonctionnement ; toutefois, si son efficacité a été jugée assez faible, en termes d'efficacité proprement dit le PASR a décaissé quasiment l'en-

3 ANALYSE ÉVALUATIVE

semble de ses fonds en temps voulu et financé une quantité importante de projets au niveau des communes et des organisations de producteurs bénéficiaires. De même, dans le secteur Gouvernance, le FNUAP est associé par l'ensemble de ses partenaires (au-delà du Danemark) à des procédures lentes et lourdes, un manque de communication et d'information et une approche verticale manquant de participation forte dans la prise des décisions. Ceci a également des effets sur l'efficacité.

Les modalités de partenariats influent également sur le degré de prise en compte de la démarche de travail danoise, basée sur le dialogue, la transparence et l'esprit de partenariat, et sur la visibilité du Danemark. La mise en œuvre de la composante 1 du PECEA a certainement été plus proche des manières de procéder danoises que celle de la composante 2, mise en œuvre par la Banque mondiale. Dans ce cas précis, on note que la mise en œuvre de la composante 1 a été beaucoup plus efficace que celle de la composante 2 ; peut-être aussi car le programme a initialement été planifié pour être mis en œuvre par le bureau de coopération au Niger et donc à travers la démarche de travail danoise. De plus, la vision du renforcement du climat des affaires portées par la Banque Mondiale (largement tournée vers l'environnement au niveau de Niamey) n'est pas très cohérente avec un travail à Zinder et Diffa (régions plus en contact avec le Nigeria qu'avec Niamey)³⁰.

Dans le secteur Gouvernance, le degré d'association des partenaires au processus de formulation a été variable. Dans certains cas, heureusement pas les plus nombreux, des partenaires ne connaissent pas le contenu du programme et sa durée ; on peut alors douter qu'ils maîtrisent les détails de la démarche de travail danoise. Cela représente une perte au niveau des valeurs danoises concernant l'esprit de partenariat et la transparence.

Par ailleurs, le montage institutionnel intègre souvent plusieurs niveaux de partenaires de mise en œuvre : les partenaires primaires ou contractuels avec lesquels la coopération danoise a une relation directe (SDC, USAID, FNUAP, BM) et les partenaires des partenaires contractuels (NDI/ Ministère de la promotion de la femme et de l'enfant) qui eux même peuvent avoir leurs propres partenaires (dans le secteur gouvernance, on peut noter FAD, SOSVFE, CAO pour NDI/ Lafia Matassa et Songes pour le FNUAP). Avec le retrait du bureau de coopération danoise du Niger, au-delà du partenaire contractuel, la coopération danoise n'a, le plus souvent, qu'une vision indirecte de l'action.

Dans le secteur Gouvernance, les parties prenantes indiquent qu'avant le retrait, l'ensemble des partenaires, primaires et secondaires, avaient

30 Même si les aspects législatifs propres à l'émergence d'entreprises doivent évidemment se traiter au niveau national.

la possibilité de rencontrer la coopération danoise dans les comités consultatifs pour échanger sur la gestion et la direction stratégique du programme. Ils considèrent que ceci était positif en termes d'efficacité et regrette la baisse du niveau d'échanges. La présence d'AT ne compense que partiellement ce manque d'échange avec les représentants danois. Aujourd'hui, il serait très coûteux, en termes de ressources financières et humaines, d'envisager une participation de l'Ambassade à l'ensemble des réunions pertinentes ; le degré d'échange s'en ressent même si le dynamisme des équipes basées à Ouagadougou peut dans une certaine mesure compenser.

Il faut aussi noter que la multiplication des partenariats n'est généralement pas propice à l'efficacité d'un programme. Par exemple, la scission du PECEA en 2 composantes gérées par 2 opérateurs distincts a limité les synergies entre composantes et l'efficacité du programme ; de plus, elle est contraire à une approche filière. Une multiplication de partenariats peut aussi brouiller la clarté du rôle exacte de l'AT danoise. Cela a notamment été le cas pour le secteur gouvernance avec l'Assistance technique au HACP, et le secteur agricole, dans le cas de l'AT au PECEA.

Plus globalement, concernant le secteur Agriculture, l'absence de représentant danois au Niger n'a pas permis de corriger efficacement les problèmes liés à la mise en œuvre de la composante 2 du PECEA lorsqu'ils ont émergé. En effet, les lourdeurs administratives ont été perceptibles dès le début de l'action mais les multiples échanges/rencontres/relances depuis Ouagadougou n'ont pas permis aux activités de démarrer avant 2016.

Par ailleurs, la décision de transférer le bureau de coopération a été prise sans concertation et de manière peu organisée. L'équipe chargée du secteur Agriculture a eu deux semaines pour identifier de nouveaux partenaires de gestion déléguée alors que des contacts avaient déjà été pris avec des bureaux d'études pour une mise en œuvre en gestion directe. Les problèmes d'efficacité de mise en œuvre constatés aujourd'hui pour le PECEA sont en grande partie dû à la précipitation dans l'identification de partenaires délégués.

Il faut toutefois souligner que, compte tenu du contexte d'insécurité prévalent au Niger, l'efficacité du programme pays danois est à mettre en avant car il a réussi à opérer dans des régions à la fois reculées et à faibles niveaux de sécurité en y obtenant des résultats très significatifs. Les facteurs contribuant à ce succès sont l'implication de partenaires locaux (MHA, CRA, RECA), l'insertion dans des processus de concertation et planification local (décentralisation) et la collaboration avec des institutions bien implantées dans les milieux d'intervention. L'insécurité tend toutefois à limiter le suivi-évaluation qui ne peut souvent être réalisé que par des acteurs nigériens.

Enfin, le Danemark peut se prévaloir d'avancée significative en termes de dialogue politique, notamment du fait de l'approbation de nouvelles politiques de développement à la définition desquelles il a été fortement associé avant le retrait du bureau danois puis après, à travers ses partenaires délégués ; mais les situations sont contrastées. Les parties prenantes rencontrées considère que l'efficacité du dialogue politique danois a pâti de l'absence d'une représentation à Niamey notamment du fait de sa régularité réduite et de l'impossibilité pour le bureau basé à Ouagadougou de s'adapter continuellement aux impondérables inhérents à un dialogue politique, par nature imprévisible.

Les avancées importantes en termes de dialogue politique sur la période d'évaluation sont largement liées au fait que le Danemark a été pleinement présent au Niger sur plus de la moitié de la période d'évaluation. Il n'est pas évident qu'une absence du bureau danois sur l'ensemble de la période d'évaluation aurait permis les mêmes résultats, ne serait-ce que parce que, n'entretenant qu'une relation indirecte avec le terrain et bénéficiant d'un accès moins fluide à l'information sur les perspectives des parties prenantes d'un secteur de coopération, le Danemark ne peut qu'être perçu comme un interlocuteur moins crédible. Dans le futur, si le Danemark souhaite pleinement travailler sur des sujets politiques tels que la paix, la stabilité, la bonne gouvernance, la démocratie ou la migration ; il semble qu'il lui sera difficile de faire l'économie d'une présence plus forte et régulière au Niger.

En termes de suivi des résultats et pilotage des actions, il faut souligner qu'un cadre logique et un dispositif de suivi évaluation existent au niveau de chaque intervention et jouent leur rôle d'appui au pilotage des actions spécifiques. Ils peuvent être révisés en cours d'action pour s'adapter à la réalité du terrain. Toutefois, les situations de référence ne sont pas toujours disponibles ; la mise en œuvre des dispositifs de suivi-évaluation peut être plus ou moins rigoureuse et certains indicateurs sont mal documentés (cas du PECEA) ou de faible qualité (quel que soit le secteur). Souvent il s'agit d'indicateurs d'activités (processus ou réalisation) et il n'y a pas de véritables indicateurs de résultat permettant une appréciation de l'impact. Dans le secteur Eau et assainissement, une amélioration est toutefois à observer du passage au PASEHA1 au PASEHA2 puis au PASEHA3. La désagrégation des indicateurs par genre n'est qu'occasionnelle dans les secteurs Eau et assainissement et Agriculture. Enfin, la situation de référence est souvent mal établie dans les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement, ce qui complique l'appréciation des effets des activités menées.

Par ailleurs, bien qu'une équipe « Monitoring, Evaluation and Communication (MEC) » vient juste d'être recrutée, pour l'instant, un dispositif de suivi-évaluation supra sectoriel n'existe pas. Ainsi, à ce jour, les résultats plus large – au-delà des secteurs d'activités eux-mêmes - ne sont pas la préoccupation des opérateurs des projets/programmes agricoles.

La qualité du reporting est généralement bonne pour les 3 secteurs mais varie selon les partenaires dans le secteur gouvernance. Des rapports d'avancement annuel, des rapports finaux, des évaluations à mi-parcours et finales, y compris des études de capitalisation sont préparées régulièrement et généralement à temps avec néanmoins quelques exceptions pour le secteur Gouvernance (calendrier, fréquence ou type de reporting non respecté).

Pour les 3 secteurs, les visites de suivi-évaluation de l'Ambassade à Ouagadougou sont régulières mais relativement peu fréquentes (2 à 6 visites par an en incluant la participation aux comités de pilotage). Des échanges téléphoniques ont lieu assez fréquemment entre le responsable sectoriel de l'Ambassade à Ouagadougou, l'AT et les opérateurs délégués. La majeure partie du suivi-évaluation de terrain est réalisée par les opérateurs délégués et l'AT des projets qui fournissent des rapports pour le personnel de l'Ambassade et du siège. Par ailleurs, des acteurs du secteur Agriculture se déclarent déçus par les missions de suivi-évaluation danoises (avant comme après le retrait du bureau de Niamey) considérant qu'elles apportent peu en termes d'analyse de la situation du secteur.

Dans le secteur Agriculture, certains acteurs déplorent un manque de capitalisation des expériences qui aboutit au passage d'une approche à une autre sans soucis de préservation ou consolidation des acquis et leçons des expériences passées. C'est ainsi que les acquis post 2008 en termes de renforcement des OSC (qui pourraient certainement travailler plus facilement dans des zones d'insécurité) ou les acquis en termes d'appui à la décentralisation ne sont pas, ou peu, valorisés aujourd'hui.

4 SYNTHÈSE DE L'ANALYSE

4.1 L'intervention de la coopération danoise au Niger est cohérente, alignée et en très grande partie pertinente

L'intervention de la coopération danoise au Niger est parfaitement en phase avec les politiques et priorités nationales ainsi qu'avec les objectifs internationaux (OMD, ODD) en vigueur au cours de la période d'évaluation et enfin avec les engagements internationaux concernant l'efficacité de l'aide (Déclaration de Paris, Plan d'action d'Accra, etc.). Dans certains cas, la coopération danoise a elle-même soutenu l'élaboration des politiques du Niger (par exemple, stratégie nationale de l'hydraulique pastorale).

L'approche programme qui est au cœur de la doctrine d'intervention danoise permet d'assurer un alignement maximal avec les priorités nationales. Cela est particulièrement vrai pour le secteur Agriculture (PASR) et le secteur Eau et Assainissement (PASEHA). L'alignement est moindre dans le cas du secteur Gouvernance, qui ne dispose pas du même environnement programmatique et n'a pas de ministère de référence. Cet alignement moindre ne réduit cependant pas la pertinence de la composante Gouvernance.

Sur les aspects de fragilité, qui constituent une caractéristique forte du Niger, l'intervention de la coopération danoise est pertinente sur l'ensemble des dimensions (environnementale, sociétale, économique, politique et sécuritaire), sans qu'il s'agisse d'un élément structurant majeur de l'intervention. Deux aspects viennent renforcer la pertinence : (a) l'accent mis dans toutes les composantes sur le renforcement des capacités des institutions étatiques ; et (b) le ciblage de zones particulièrement fragiles comme la région de Diffa, zone historique d'intervention de la coopération danoise où le travail s'est poursuivi sur l'ensemble de la période d'évaluation malgré la dégradation rapide des conditions sécuritaires.

Dans le cas du secteur Agriculture, les aspects fragilité sont mis en tension par l'approche filière choisie qui conduit à cibler des acteurs économiques qui ne sont pas forcément les plus vulnérables et relègue au second plan certaines dimensions clés de la fragilité en milieu rural, notamment la gestion des ressources naturelles, l'accès aux moyens de production et enfin la gestion de la question frontalière (mise en concu-

rence des acteurs du maillon transformation avec le Nigeria, un pays qui bénéficie d'un environnement plus favorable au développement de ce maillon – *énergie, transport, stockage*).

4.2 Concernant les aspects transversaux, l'intervention de la coopération danoise a bien intégré les dimensions clés de l'approche basée sur les droits humains ; les enjeux liés au changement climatique sont moins bien pris en compte

Les programmes de la coopération danoise conçus après 2013 prennent en compte les principes de l'ABDH à des degrés variés mais cela ne transpire pas fortement dans la définition, la mise en œuvre et le suivi des programmes qui ne sont pas axés sur les thématiques liées aux principes de l'ABDH. L'égalité du genre est plus priorisée dans la définition et la mise en œuvre des programmes mais les programmes qui ne sont pas axés sur la thématique ne démontrent pas comment les barrières de la participation de la femme/fille sont abordées. Le suivi est souvent fait sur la base d'indicateurs quantitatifs désagrégés par sexe, qui est une étape essentielle pour la prise en compte des femmes/filles dans les activités, mais sans permettre d'apprécier la qualité de cette participation.

Pour la prise en compte des enjeux liés au changement climatique, l'intégration est limitée et ne constitue pas un élément structurant de l'intervention, malgré les orientations générales de la coopération danoise en direction de la croissance verte. L'atténuation est prise en compte à la marge ; l'intervention contribue davantage à l'adaptation notamment dans les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement. Il est dommage que les aspects changement climatique ne soient pas plus présents dans l'Agriculture, un secteur qui est particulièrement marqué par les enjeux climatiques et qui pourrait contribuer fortement à atteindre des résultats dans ce sens. Ceci est d'autant plus surprenant que la lutte contre la désertification est au centre des politiques publique au Niger depuis les années 70.

4.3 Les autres priorités stratégiques danoises ont influencé de manière significative le design de l'intervention pays, particulièrement sur la période 2014-2018

La décision de fermer le Bureau de Représentation de la coopération danoise à Niamey en 2014 a constitué un événement déterminant de la période évaluée, entraînant un suivi des programmes plus difficile et

le recours massif à des accords de coopération déléguée. Si certaines coopérations déléguées (avec des partenaires bilatéraux qui partagent les mêmes principes que le Danemark) ont bien fonctionné, d'autres coopérations déléguées ont entraîné des difficultés de mise en œuvre et une certaine perte de sens.

L'élaboration d'un programme pays pour 2017-2022 a permis d'affirmer la volonté du Danemark de continuer à s'engager aux côtés du Niger. Cela a aussi permis de consolider l'analyse du contexte pays (et de la dimension fragilité), de mettre en cohérence les trois piliers de l'intervention et de réaffirmer les éléments clés de la doctrine d'intervention danoise (et particulièrement les aspects de renforcement des capacités, d'appui aux structures de l'Etat et de soutien à une approche programmatique).

L'évolution des priorités politiques danoises au cours de la période d'évaluation, couplée aux effets de la crise migratoire sur les opinions publiques danoises (et européennes en général) ont influencé le design du programme et le renforcement des aspects migration. Si le lien entre la gestion des flux migratoires et la fragilité du Niger est clair, en revanche la contribution de l'intervention danoise à la réduction – ou la meilleure gestion – de ces flux est beaucoup plus difficile à établir et à documenter, compte tenu du fait que cet aspect de l'intervention ne concerne que la dernière partie de la période d'intervention et qu'il est donc encore trop tôt pour détecter des effets significatifs ou mesurables.

4.4 Les programmes ont globalement atteint leurs résultats, mais le recours à des coopérations déléguées après 2014 a affecté l'atteinte des résultats de certaines composantes

Les programmes de la coopération danoise mis en œuvre au cours de la période d'évaluation affichent un taux de réalisation relativement satisfaisant au niveau des outputs et outcomes, avec néanmoins des problèmes liés à la situation sécuritaire ainsi qu'à des retards dans certains engagements et particulièrement pour la composante 2 du programme Agriculture, pour laquelle l'atteinte des résultats est compromise. Malgré les efforts considérables de l'Ambassade de Ouagadougou pour assurer une continuité maximale dans le suivi des programmes, le recours massif à des accords de coopération déléguée à partir de 2014 a affecté les résultats, de manière différenciée entre les secteurs.

4.5 La durabilité est une préoccupation constante de la coopération danoise mais elle est difficilement documentée et fortement contrainte par la fragilité du pays

Au cours de cette évaluation, a été difficile de documenter avec précision la durabilité (et notamment le bon degré de fonctionnalité et d'utilisation) des infrastructures et services mis en place par la coopération danoise. De plus, une partie importante des résultats de l'intervention concernent le renforcement des capacités, qui est qualitativement perçu comme très positif par le gouvernement et les partenaires de la coopération danoise, mais dont les effets à long terme sont difficiles à mesurer avec rigueur.

Cette difficulté à documenter la durabilité est notamment liée à la faiblesse généralisée des systèmes de suivi-évaluation au Niger et au manque de suivi de la part des services étatiques. D'un point de vue qualitatif, il apparaît que l'approche « en grappe » des projets³¹, notamment dans les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement permet de consolider les résultats d'un projet à l'autre, ce qui a un impact positif évident sur la durabilité.

4.6 La coopération danoise est reconnue pour sa capacité à innover ; si la contribution à la diffusion des valeurs démocratiques a été forte, la contribution en matière de paix et de stabilité a été plus limitée

Le Danemark est reconnu comme un bailleur pilote qui ose expérimenter, initier de nouvelles approches qui influencent fortement d'autres bailleurs par la suite, notamment dans la transition d'une approche projet vers une approche programme, et soutenir des initiatives innovantes pilotées et, dans certains cas, plus tard appropriées par le Niger.

La démarche danoise de prise de risques, de sensibilité au contexte national, de recherche d'additionalité, de flexibilité et de prévisibilité a

31 Par projets « en grappe », on entend une succession dans le temps de projets (ou de programmes) dont les objectifs et les modalités de mise en œuvre sont similaires. Chaque nouveau projet/programme est formulé en faisant une analyse poussée du projet/programme précédent. Dans le cas du secteur Eau et Assainissement, par exemple, les trois programmes PAS-EHA (1, 2 et 3) se sont succédés sur l'ensemble de la période d'évaluation (et même au-delà), tous les trois en appui aux programmes sectoriels visant à l'atteinte des OMD puis des ODD.

été bien mesurée dans un contexte de fragilité. Mais cela n'a pas été nécessairement traduit au niveau de tous les partenaires de mise en œuvre, étant donné que la modalité de gestion repose sur les modes de travail des partenaires contractuels qui sont différents. Les valeurs démocratiques sont au cœur de l'approche danoise. A travers une démarche systématique, le Danemark a contribué à la diffusion de ces valeurs dans tous les secteurs de la coopération bilatérale.

Toutefois, la contribution danoise au développement du Niger en matière de paix et de stabilité est jusqu'à présent évasive. Cette priorité est récemment devenue prépondérante et n'a pas été fortement prise en compte dans la majorité des programmes de la coopération bilatérale. Néanmoins, des cas existent où la prévention des conflits a été prise en compte au niveau des secteurs bien que les indicateurs n'informent pas sur le changement de la situation de conflits et d'instabilité en relation avec le contexte national. De plus, l'approche manque une vue globale trans-sectorielle dans la prise en compte des facteurs probants pour une contribution plus synchronisée à la paix et à la stabilité.

4.7 La cohérence et la coordination de l'intervention avec les autres appuis de la coopération danoise (hors coopération bilatérale) pourraient être améliorées

Les différents appuis danois (y compris la coopération bilatérale en tant que telle) ont des modalités de gestion très différents. L'articulation entre les différents appuis a fait l'objet d'une préoccupation constante du Ministère des Affaires Etrangères à Copenhague et de l'Ambassade de Danemark à Ouagadougou ; pour autant, l'évaluation a relevé une connaissance mutuelle relativement limitée entre les acteurs ayant bénéficié de l'appui danois au cours de la période et spécifiquement dans le cas des ONG (qui sont gérées depuis Copenhague) et des programmes régionaux qui sont connectés de manière relativement faible à la coopération bilatérale en tant que telle (exemple du projet changement climatique dont a bénéficié le centre AGRHYMET, sans que ce projet explore des connexions possibles avec les programmes des secteurs Agriculture et Eau et Assainissement).

4.8 La coordination avec les autres PTF a été rendue plus difficile par le suivi des programmes à distance

Le niveau de coordination avec les autres PTF, dont beaucoup mènent des actions complémentaires à celles de la coopération danoise, a été affecté par la fermeture du Bureau de Représentation et par le passage

à un suivi à distance depuis Ouagadougou. Malgré l'implication forte des chargés de projets en poste à Ouagadougou, la participation de la coopération danoise aux instances formelles de coordination (au-delà des comités de pilotage des programmes en tant que tels) a été rendue plus difficile après 2014. De manière générale, la capacité du Danemark à participer au dialogue politique (en dehors des périodes de formulation) a été amoindrie après 2014.

4.9 La coopération danoise a maintenu un bon niveau d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes pays tout au long de la période évaluée ; mais l'implication du Danemark dans le dialogue politique a été plus difficile après 2014

Le passage à des coopérations déléguées et à un suivi des projets Niger par l'Ambassade de Ouagadougou a eu pour conséquence de rendre plus difficile le suivi de la mise en œuvre des programmes de la coopération bilatérale danoise tout en augmentant la charge de travail pesant sur les chargés de programme. L'évaluation a néanmoins une appréciation positive de la capacité de la coopération danoise à maintenir un bon niveau d'efficacité dans la mise en œuvre des programmes malgré un contexte en mutation constante (dégradation des conditions de sécurité à partir de 2012, fermeture du Bureau de Représentation à partir de 2014, impact de la crise migratoire à partir de 2016, etc.).

Si la flexibilité et le pragmatisme de la coopération danoise lui a permis de maintenir ce bon niveau d'efficacité, en revanche l'évaluation a constaté qu'après 2014 le Danemark a eu plus de difficulté à s'impliquer dans le dialogue politique, au niveau sectoriel et au niveau plus global avec le gouvernement du Niger.

Un dialogue plus appuyé et plus fréquent lors de la mise en œuvre des différentes activités des autres appuis du Danemark en termes de développement, d'aide humanitaire et de sécurité ne semble pas être soutenable au vu des ressources humaines et financières actuellement disponibles. Cette solution n'apparaît pas comme la plus pertinente dans un contexte où les ressources humaines et financières sont limitées.

5 RECOMMANDATIONS

5.1 Recommandations générales

RECOMMANDATION 1

Poursuivre les programmes de la coopération danoise au Niger, y compris dans le secteur Agriculture afin de prolonger les effets positifs des interventions précédentes. Le niveau de pertinence des programmes a été jugée bonne à très bonne et l'efficacité est restée bonne malgré le contexte fragile du Niger, qui rend toute intervention difficile mais pas impossible, à condition de faire preuve de flexibilité et de pragmatisme.

De ce point de vue, la coopération danoise a fait la démonstration qu'il était possible de travailler dans le contexte d'un état fragile comme le Niger et d'atteindre des résultats tout en restant fidèle aux principes d'intervention. D'autre part, l'évaluation a clairement fait le constat des effets bénéfiques des projets « en grappe » qui consolident les résultats au fil du temps. Cela est surtout valable actuellement pour les secteurs Eau et Assainissement et Agriculture, mais rien n'empêche à l'avenir de renforcer cet aspect dans le cadre des projets et programmes relevant de la Gouvernance.

RECOMMANDATION 2

Renforcer les dispositifs de suivi-évaluation, à la fois au niveau des programmes danois et au niveau des cadres sectoriels qui ont montré leurs limites. La capacité à produire des bonnes données est indispensable pour renforcer la pertinence, l'efficacité/l'efficience et aussi la durabilité des infrastructures et services mis en place. De ce point de vue, la mise en place du prestataire MEC est une très bonne initiative. Des moyens supplémentaires pourraient être dégagés, par exemple pour mettre en œuvre des dispositifs légers et peu coûteux de type « sustainability checks³² » pour les secteurs à dominante infrastructures et services comme les secteurs Agriculture et Eau et Assainissement.

32 Mesure régulière (sous la forme d'une évaluation partielle) de la durabilité des résultats atteints, sur la base d'indicateurs précis déterminés lors de la formulation et (si possible) initialisés lors d'une étude de type baseline. Ce type de contrôle est notamment promu à large échelle par l'UNICEF, particulièrement dans le cadre des financements accordés par la coopération britannique (UKAID) et néerlandaise (DGIS).

RECOMMANDATION 3

Compenser les effets négatifs du suivi à distance depuis l'Ambassade de Ouagadougou. Si une présence physique n'est toujours pas envisageable, il convient alors de renforcer les ressources humaines affectées au suivi des programmes Niger depuis le Burkina Faso, soit au travers de personnel du Ministère soit via des contrats de consultants (avec capacité pour les sociétés bénéficiaires de ces contrats d'inclure le maximum de personnel local en capacité de faire un suivi de terrain dans toutes les zones d'intervention). Cette recommandation est fortement liée à la recommandation 3 sur le renforcement des dispositifs de suivi-évaluation, y compris au niveau sectoriel ; mais elle pourrait également répondre au constat évaluatif concernant l'implication dans le dialogue politique (cf. section 4.9).

RECOMMANDATION 4

Définir un cadre d'analyse de la performance des accords de coopération déléguée en vue de privilégier les accords avec les partenaires bilatéraux qui partagent le plus possible d'éléments de stratégie et dont les approches opérationnelles sont similaires.

Cette recommandation peut inclure un audit spécifique sur les accords de coopération déléguée en vigueur, qui permettrait d'aborder de manière plus fine les questions de procédures, de dialogue, de stratégie, de reporting, etc.

Une check-list pourrait être produite suite à ce travail, qui servirait de guide aux équipes de la coopération danoise lors de la négociation des accords de coopération déléguée (ce point n'est d'ailleurs pas spécifique au Niger mais peut s'appliquer à d'autres contextes).

5.2 Recommandations spécifiques

CONCERNANT LE SECTEUR AGRICULTURE**RECOMMANDATION 5**

Coupler l'approche filière à des approches territoriales dans un but d'inclusivité et d'adaptation plus étroite à un contexte de fragilité (au moins pour des actions futures).

RECOMMANDATION 6

Mener des études préparatoires et diagnostics plus poussés (notamment analyses des systèmes d'activités et des systèmes de production ainsi que des études filières, en tenant compte du caractère frontalier de l'activité économique agricole).

CONCERNANT L'ABDH

RECOMMANDATION 7

Considérer l'intégration d'indicateurs clés sur les principes ABDH jugés pertinents pour valoriser, documenter et démontrer la prise en compte d'aspects clés de l'ABDH qui sont aussi porteurs des valeurs démocratiques promues par la coopération bilatérale danoise.

DIMENSION PAIX ET STABILITÉ

RECOMMANDATION 8

Assurer que l'équipe MEC qui aura une vue globale des engagements des différentes composantes thématiques du programme pays actuel joue un rôle dans l'identification d'une approche plus stratégique et documentée dans l'atteinte des objectifs du programme pays en matière de paix et de stabilité.

SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION

RECOMMANDATION 9

Assurer que le système de suivi-évaluation global, actuellement en cours d'évaluation, fasse bien le lien avec les différents secteurs et que les partenaires de mise en œuvre se l'approprient, quelle que soit la relation contractuelle avec la coopération danoise.

RECOMMANDATION 10

Définir des indicateurs qui permettent de caractériser les effets attendus, pas les activités. Pour les secteurs où l'intervention est la plus ancienne, mener des évaluations d'impact et inclure des situations de référence pour la préparation du prochain programme pays (et si possible les moyens nécessaires à une évaluation fine – contrefactuelle – de l'impact.)

ARTICULATION AVEC AUTRES APPUIS DANOIS

RECOMMANDATION 11

Le dialogue et la collaboration avec les autres appuis du Danemark pourraient être renforcés en amont ; que ce soit lors de la signature des conventions de financement avec le MAE par exemple, ou lors de la définition du programme pays.

En aval, une plus grande intégration des ONG aux cadres de concertation sectoriels nationaux et/ou régionaux pourrait être encouragée. Le Danemark pourrait inciter les ONG qu'il finance à se coordonner au sein des clusters sectoriels qui dépassent les urgences humanitaires et intègrent les actions de développement.

Faciliter, possiblement à travers une rencontre annuelle, le réseautage et le partage d'information entre les partenaires des engagements au sein et à travers les différents programmes thématiques, et si les ressources le permettent, avec les partenaires des programmes de la société civile danoise mis en œuvre au Niger.

ARTICULATION AVEC LES AUTRES PTF**RECOMMANDATION 12**

En dépit des fonds apportés par la coopération bilatérale danoise dans les différents secteurs, l'évaluation a montré que le dialogue politique souffre de l'absence physique d'un représentant du Danemark au Niger pour faire du plaidoyer. Dans son nouveau programme pays 2017-2022, le Danemark a une fois encore souligné son objectif de mieux harmoniser les approches de l'aide internationale au Niger dans la continuité de la Déclaration de Paris. Une telle ambition mériterait d'être supportée par des réunions et des discussions fréquentes avec les PTF actifs au Niger. Lien avec la recommandation 4 et la nécessité de renforcer les ressources humaines de l'Ambassade de Ouagadougou.

INTERVENTION DANS UN CONTEXTE DE FRAGILITÉ**RECOMMANDATION 13**

Renforcer la mise en pratique de procédures administratives et financières mieux adaptées à un contexte de fragilité et notamment prendre en compte l'offre limitée de services bancaires dans les zones fragiles où intervient la coopération danoise. Cette recommandation renvoie à des problèmes très concrets de disponibilité des fonds, notamment pour les activités de terrain, qui est un constat commun aux trois secteurs actuels.

RECOMMANDATION 14

Si les ressources de l'Ambassade le permettent, explorer la possibilité de participer aux réunions de revues annuelles des engagements qui n'ont pas de comités de pilotage pour promouvoir le renforcement des relations et la remise d'information directe de la part des partenaires de terrain qui comprennent des ministères pertinents pour le dialogue politique.

EVALUATION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT DU DANEMARK AVEC LE NIGER

**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF DENMARK**

2 Asiatisk Plads
DK-1448 Copenhagen K
Denmark

Tel +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
um@um.dk
www.um.dk

ISBN: PDF: 978-87-93760-20-2
ISBN: HTML: 978-87-93760-21-9

