



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bureau de la coopération suisse au
Burkina Faso

Evaluation prospective du programme « Appui à la Promotion de l'Entrepreneuriat Agricole (PAPEA), phase 1 »

Gregoire Poisson

15/11/2022

Sigles et abréviations

AFD	Agence française de développement
CHF	Franc suisse
CR	Conseil Régional
CRA	Chambre Régionale d'Agriculture
CSPM	Conflit-Sensitive Program Management
DDC	Direction du Développement et de la Coopération (Suisse)
DGPER	Direction Générale de la Promotion de l'Economie Rurale
DSM	Développement de Systèmes de Marchés
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FDA	Fonds de Développement Agricole
GPSC	Gestion des Projets et Programmes Sensible au Conflits
IMF	Institutions de Micro Finance
MAAH	Ministère de l'Agriculture, <i>des Ressources Animales et Halieutiques</i>
MINEFID	Ministère de l'Economie, des Finances et Développement
MJFIP	Ministère de la Jeunesse, de la Formation et de l'Insertion Professionnelle
MPME	Micro, Petites et Moyennes Entreprises
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
PAMEFA	Programme d'Appui à la Modernisation des Exploitations Agro–pastorale Familiales
PAPEA	Programme d'Appui à la Promotion de l'Entrepreneuriat Agricole
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNDES	Plan National de Développement Economique et Sociale
SNV	Organisation Néerlandaise de Développement
TdR	Termes de référence
UMO	Unité de Mise en Oeuvre

Table des matières

1.	Résumé Exécutif.....	4
2.	Mandat.....	6
2.1.	Objectifs de l'évaluation et résultats attendus.....	6
	Contexte.....	6
	L'intervention de la coopération suisse.....	7
	Méthodologie.....	8
	Constats sur les clusters PAPEA.....	8
	Clusters :.....	9
3.	Evaluation du programme.....	12
	Pertinence.....	12
	Efficacité.....	12
	Efficiences.....	17
	Thèmes transversaux – femmes et jeunes.....	20
	Durabilité des résultats.....	21
	Impact sur la pauvreté rurale.....	21
4.	Recommandations.....	22
	Approche :.....	22
	Utiliser les clusters comme une base pour passer à une approche à l'échelle.....	22
	Mettre plus d'accent sur les fonctions d'appui.....	23
	Elargir la palette des interventions.....	23
	Thématiques spécifiques.....	24
	Développement d'une stratégie d'insertion professionnelle systémique.....	24
	Femmes et jeunes:.....	25
	Accès à la finance.....	25
	Plaidoyer.....	26
	Média :.....	27
	Organisation.....	27
	Equipe.....	27
	Suivi et évaluation.....	28
	Sécurité.....	28

1. Résumé Exécutif

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation en fin de première phase du programme PAPEA, commissionnée par la DDC dans le but de conduire une évaluation externe rétrospective (évaluation des résultats, de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, et de la pérennité, viabilité financière) mais aussi prospective (nouvelles pistes et recommandations pour la suite du programme). Les principaux constats sont les suivants :

Pertinence : PAPEA est un projet pertinent et qui correspond aux besoins des agriculteurs Burkinabés.

Efficacité : Le projet a partiellement atteint ses objectifs en termes d'effet 1 et 2: les entreprises agricoles des clusters optimisent leur viabilité en sécurisant un meilleur accès au marché (pour les producteurs) ou leurs fournisseurs (pour les commerçants et les transformateurs), et commencent à accroître leur capacité d'investissement au travers de prêts avec les IMF locales. Les résultats en termes de conditions cadres (effet 3) sont encore faibles, avec des plaidoyers et des interventions médiatiques très sporadiques et peu systémiques.

Efficience : Le programme a été géré de manière efficace et adaptative dans un environnement extrêmement complexe. Cependant une organisation et une approche plus stratégique et intentionnelle aurait pu améliorer sa portée et son impact.

Femmes et jeunes : PAPEA cible les femmes et les jeunes de manière transversale (critère de sélection des filières). Ces groupes pourraient faire l'objet d'une approche plus systématique. Il faut cependant reconnaître que les objectifs de PAPEA – atteindre 50% de femmes et 60% de jeunes - sont extrêmement ambitieux.

Durabilité : Les mises en relation des membres entre eux et avec les IMF sont durables et continueront à résulter en partage d'information, en transactions commerciales ou en crédit. Les clusters eux-mêmes sont moins durables mais il n'est sans doute pas nécessaire qu'ils le soient.

Impact : Le programme a un impact positif sur les petits producteurs, en les mettant en relation avec des acheteurs avec qui ils réalisent de nouvelles transactions.

Recommandations

Le programme peut améliorer l'impact de ses interventions en développant une approche plus systémique – tout en bâtissant sur les acquis de l'approche cluster. Pour cela le programme devra i) développer les fonctions d'appui, ii) élargir la palette de ses interventions, y compris au travers d'investissements et iii) adopter une stratégie plus directive.

Thématiques spécifiques :

Insertion professionnelle

PAPEA n'est pas un projet de formation et d'insertion professionnelle mais il peut développer des services de conseil technique, formation ou d'information adaptés à ses cibles.

Femmes et jeunes

PAPEA pourrait développer une approche plus systémique ciblant spécifiquement les contraintes des femmes et les jeunes.

Accès à la finance

PAPEA pourra améliorer les capacités des institutions financières et des entreprises agricoles à collaborer et développer de nouveaux produits financiers plus adaptés.

Plaidoyer

Les initiatives de plaidoyer de PAPEA pourraient être plus ambitieuses, en dépassant le cadre des intérêts locaux des membres du cluster pour devenir plus systémiques au niveau des filières ou des systèmes de marché.

Média

PAPEA doit mettre en place une stratégie cohérente de développement et diffusion des contenus, en assurant que les messages et les supports de diffusions sont adaptés aux cibles du programme (en particulier jeunes et femmes).

Organisation

Equipe

L'équipe du projet doit s'impliquer plus directement dans la mise en œuvre. Elle doit mettre à profit ses compétences et sa compréhension du programme et de son approche afin de guider l'implémentation. Pour cela, l'équipe a besoin de moyens supplémentaire, et de développer les synergies avec les autres programmes mis en œuvre par le consortium et la DDC.

Suivi et évaluation

PAPEA doit revoir le cadre logique et le système de Suivi-Evaluation afin de mieux suivre la théorie du changement et estimer l'impact du programme, y compris en termes de sexe et âge.

Sécurité

Le programme doit mener une réflexion sur l'évolution des conditions sécuritaires dans le pays et les zones d'intervention du programme, afin de proposer des mesures de prévention et mitigation de l'insécurité.

2. Mandat

A quelques mois de la fin de la première phase, le bureau de la coopération suisse au Burkina Faso a souhaité faire l'évaluation du programme PAPEA. L'objectif est de fournir une base crédible et utile pour instruire la conception de la prochaine phase 2 du programme - en faisant appel à une évaluation externe rétrospective (pertinence, efficacité, efficience, et pérennité) mais aussi prospective (recommandations pour la suite du programme).

Objectifs de l'évaluation et résultats attendus

La mission avait pour objectif principal d'effectuer une évaluation prospective du programme PAPEA dans le but d'apprécier la performance du projet, d'apprécier l'atteinte des objectifs et d'identifier des pistes pour l'améliorer. L'évaluation a pris en compte les résultats principaux obtenus à ce jour durant la phase 1 du projet (2019-2022), en se basant sur le bilan produit par l'équipe PAPEA. L'évaluation a permis de déterminer dans quelle mesure les résultats escomptés ont été produits et a fournir des informations nécessaires à la conception d'une seconde phase.

Il était attendu de l'évaluation qu'elle permette de :

- Analyser les performances du montage institutionnel, fonctionnel et le mode opératoire du programme pour apprécier son efficacité
- Analyser de manière critique le degré d'atteinte des résultats du programme inscrit dans le bilan, la contribution et le progrès vers les résultats escomptés ;
- Identifier les forces et les faiblesses ainsi que les enseignements tirés tout en tenant compte des changements du contexte
- Formuler des recommandations réalisables pour la dernière année de la phase permettant de maximiser les résultats du programme
- Fournir des orientations et des apports stratégiques qui serviront de base à la planification d'une seconde phase
- Identifier tous les risques qui peuvent compromettre la durabilité des résultats du projet les stratégies de mitigations des risques ainsi que les actions nécessaires à la pérennisation des résultats du projet.

Contexte

Le Burkina Faso est un pays de l'espace sahélien se caractérisant par une population très jeune (67% a moins de 25 ans) et rurale (77%) et sa forte croissance démographique (3,1% par an)¹. Le secteur agricole y est prédominant mais peine à procurer des revenus suffisants à ceux qui s'y engagent. La faible intensification des systèmes de productions, le manque de services l'état embryonnaire de la transformation dans les filières agricoles, nombre limité des infrastructures de stockage/conservation et de mise en marché, insuffisance financement des chaînes de valeur, etc. limitent ses performances.

Le secteur est de plus affecté par la crise sécuritaire (violences quasi quotidiennes dans 10 régions sur 13), humanitaire (plus de 1.9 million de personnes déplacées internes) et alimentaire (plus 3.5 millions de personnes en besoin d'assistance alimentaire). Ces crises affectent le fonctionnement des marchés et réduisent les performances de nombreuses entreprises agricoles voire empêche complètement leur fonctionnement dans les zones les plus affectées.

¹ (IAP, 2016)

L'intervention de la coopération suisse

Afin de contribuer à la mise en oeuvre de la politique de développement inclusif du Burkina Faso et de sa stratégie de coopération 2017-2020, la Coopération Suisse a formulé un nouveau programme intitulé « Programme d'Appui à la Promotion de l'Entrepreneuriat Agricole (PAPEA) ». Ce programme découle des acquis du *Programme d'Appui à la Modernisation des Exploitations Agricoles (PAMEFA, 2015-2018)* en termes de développement des filières, de services financiers innovants et capacités de transformation des produits.

L'objectif du programme PAPEA est « **l'entrepreneuriat agricole se développe, génère des revenus et crée de l'emploi au profit des populations rurales et péri-urbaines, en particulier les jeunes et les femmes** ». Il vise plus directement la dynamisation du secteur secondaire (transformation/conservation) et les investissements du secteur privé pourvoyeur d'emplois et de revenus.

Le programme est prévu pour une durée de douze (12) ans et sera mis en oeuvre en 3 phases de quatre (4) ans chacune avec un budget global de trente millions de francs suisse (CHF 30 millions). La première phase du programme, s'exécute depuis juin 2019 et jusqu'à Mai 2023 avec un budget global de CHF 9'000'000. Il est mis en oeuvre dans quatre régions du Burkina Faso (Nord, Centre, Centre-Ouest et Hauts-Bassins) dont deux zones péri-urbaines (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso) par le consortium HELVETAS/SNV.

Pour la phase 1, le PAPEA vise les trois effets suivants :

- (i) les entreprises agricoles optimisent leur viabilité, accroissent leur productivité et améliorent la qualité de leurs produits,
- (ii) les entreprises agricoles accroissent leur capacité d'investissement pour leur croissance et résilience
- (iii) les conditions cadres de l'entrepreneuriat agricole s'améliorent.

La phase 1 du programme (2019-2023) vise à atteindre 24'000 personnes qui augmenteront leurs revenus de 10%, dont au moins 50% de femmes et au moins 60% de jeunes et généreront 5000 emplois décents.

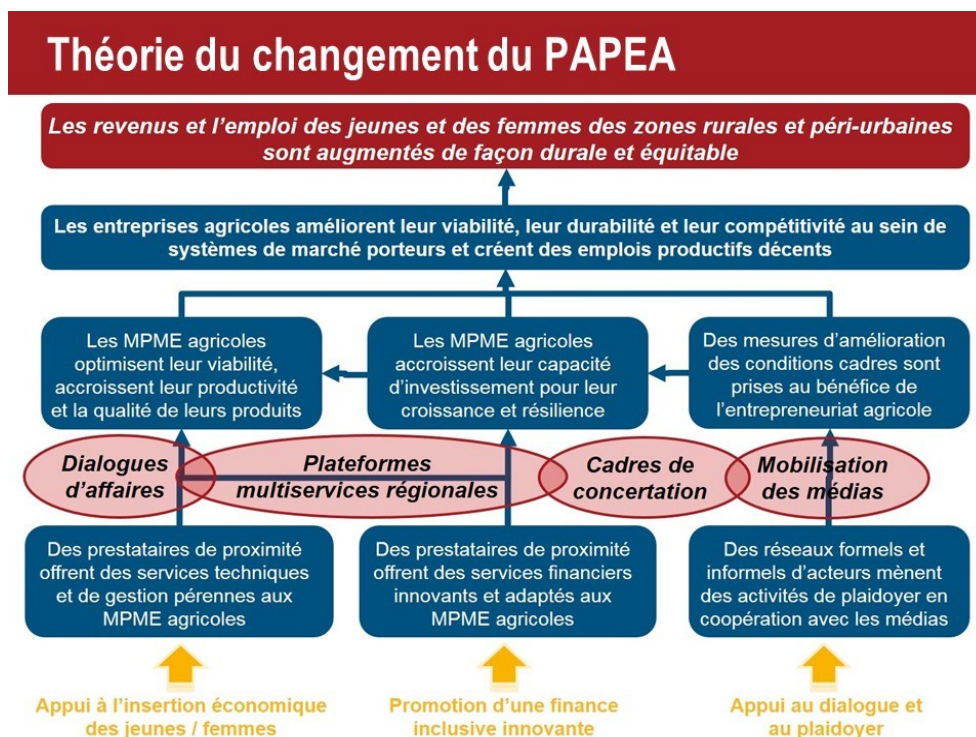


Figure 1 : Théorie de changement de la première phase du projet PAPEA

Méthodologie

L'évaluateur a utilisé une méthodologie de type croisée (analyse de documents et entretiens sur le terrain) avec une forte dimension participative des différents partenaires du programme. Le processus d'analyse inclura :

- **Recherche documentaire :**
 - Documents de projet de PAPEA phase 1
 - Rapports annuels – année 1 et 2, 1^{er} semestre année 3
 - Documents internes du projet (études, stratégies collectives, dialogues d'affaire etc...)
 - Suivi-évaluation et capitalisation (bilans) – les bilans sont basés sur un dialogue avec l'équipe, plutôt qu'un travail de terrain sur les processus et impact du programme.
- **Entretiens** avec des parties prenantes de ce programme :
 - DDC
 - Consortium (direction et équipe technique)
 - Co-facilitateurs, animateurs, formateurs et acteurs
 - Ministères & Services déconcentrés, FONAFI
- **Visites de terrain**, entretiens avec des bénéficiaires :
 - Atelier à Ouagadougou et à Bobo-Dioulasso avec toutes les parties prenantes
 - Visite périurbaine (Bobo-Dioulasso et Ouagadougou), partenaires, autorités et services décentralisés
- **Briefing et débriefing** avec le Bureau de la coopération suisse et les partenaires centraux et du terrain en début et fin de mission ;
- **Restitution et discussion des résultats de l'évaluation** après les visites de terrain

Afin de donner des recommandations concrètes pour la suite du programme, le consultant a évalué non seulement la matrice d'évaluation classique (pertinence, efficacité, efficience, durabilité) et les thèmes transversaux (femmes, jeunes, et autres groupes vulnérables) mais aussi les éléments de la stratégie du programme (soutien aux entreprises agricoles, opérateurs économiques, entités gouvernementales, accès à la finance etc.), les méthodologies adoptées (clusters, MSD et approches spécifiques) et les acteurs. Le rapport intègre donc des constats autour de la dimension organisationnelle, les résultats immédiats, l'accès à la finance, l'environnement des affaires ou les capacités de gestion (des clusters) en plus des évaluations génériques mentionnées plus haut.

Constats sur les clusters PAPEA

Pour produire les effets recherchés, le PAPEA met un accent particulier sur l'augmentation de la valeur ajoutée par la transformation et la commercialisation des produits agricoles à travers des clusters d'affaires. Ces clusters d'affaires doivent aussi développer des stratégies commerciales collectives permettant aux prestataires de services d'appui techniques et financiers d'adapter leurs produits et services et de coordonner leurs offres auprès des entreprises agricoles. Les acteurs des clusters d'affaires et des différents cadres de concertations doivent interagir et soutiennent des initiatives de plaidoyers collaboratifs, en coopération avec les médias locaux et nationaux.

L'évaluateur a donc visité 8 filières et 21 clusters dans 3 zones du projet: Bobo-Dioulasso, Hauts Bassins et Ouagadougou, soutenues par 5 co-facilitateurs de PAPEA, avec lesquels il a aussi discuté des stratégies, activités et résultats des autres filières et clusters gérés par ces mêmes co-facilitateurs.

- Hauts Bassins:
 - Hourya Conseil : Volaille et Œuf
 - AGM consulting : Patate douce a chair Orange (PDCO) et Pomme de terre
 - AgroDev : manioc et mangue
- Centre:
 - Sagrassy consulting Porc et Volaille
 - CAESA Fraise et tomate

Les constats suivants sont le fruit de ces visites de terrain et des discussions avec :

- les structures de ces clusters (animateurs, formateurs endogènes, femmes leaders)
- leurs membres (agriculteurs, individuels, coopératives, commerçants, acteurs d'appui)
- les structures d'accompagnement du projet (équipes SNV/Helvetas)
- les IMF
- les médias

Cette section résume les principaux constats tirés de ces visites de terrain.

Clusters :

L'évaluateur a pu rencontrer les membres des visité les membres de 21 clusters appartenant a 8 filières, incluant trois clusters des filières Volailles a Bobo, Bama et Satiri, et un cluster œuf a Bobo, deux clusters mangue sechee a Toussiana et a Bobo, et un cluster mangue fraiche a Bobo, trois clusters manioc a Bobo, Orodara et Toussiana, le cluster de Patate Douce a chair orange d'Orodara, le cluster Porc de Saaba, le cluster volaille de Saaba, le cluster fraise de Boulmiougou.

Le programme a su créer 49 clusters comptant plus de 15.000 membres. Les clusters sont un outil intéressant pour développer la filière, en particulier en termes de rencontres et transactions entre les membres et formation des membres. Ils ont été généralement bien sélectionnés – c'est-à-dire qu'ils ont été créés dans des zones de production importantes a l'échelle de la province choisie, et compte des acteurs importants de la zone. Ils apparaissent aussi généralement assez dynamiques. Cependant, ils sont en général plutôt faibles en termes de services à leurs membres et de vision pour le secteur au-delà du renforcement des producteurs du cluster. Il faut noter que ces clusters sont récents - ils ont pour la plupart été créés fin 2021, après le recrutement des nouveaux co-facilitateurs et n'ont donc pas eu le temps de véritablement changer les pratiques des membres ou de se structurer pleinement.

Composition et gouvernance

Un cluster d'affaire est une zone géographique qui regroupe une masse critique d'acteurs interconnectés.

- a. Producteurs prêts à s'engager dans un effort de production locale de qualité – et ou un potentiel de croissance de la production (un potentiel d'offre)
- b. Transformateurs prêts à s'engager dans un effort de création de valeur ajoutée de qualité – et ou un potentiel de croissance de la transformation (un potentiel d'offre de valeur ajoutée)
- c. Commerçants/distributeurs prêts à s'engager dans la mise en marchés des produits bruts et transformés au sein de marchés locaux ou éloignés – et ou un potentiel de croissance de la commercialisation (un potentiel de demande) ;
- d. Services techniques et financiers prêts à apporter un « paquet » de services coordonnés aux entreprises agricoles engagées dans ce cluster d'affaire, afin d'accélérer, étendre et renforcer une stratégie commerciale collective négociée.

En théorie, les clusters se composent de producteurs, commerçants, transformateurs, et acteurs d'appui, incluant services techniques déconcentrés, services d'appui privés (intrants agricoles, services vétérinaires, équipements), institutions financières, médias et autorités locales. En pratique, ils se composent de manière assez diverse – et sont plutôt centrés sur les acteurs « essentiels » (terminologie des équipes du programme) : producteurs, commerçants et transformateurs.

Les meilleurs clusters sont tirés vers le haut par des entreprises dynamiques (exportateur, transformateur) voire systémiques – ce qui a été bien compris, spécialement dans les Hauts Bassins, par exemple dans les clusters mangue – formés autour d'un grand exportateur et de ses sous-traitants. D'autres clusters au contraire – par exemple le cluster fraise de Boulmiougou, sont principalement composés de petits producteurs. Dans tous les cas, les clusters permettent à des acteurs différents de se connaître et de développer des relations, ce qui est au centre de la démarche de PAPEA dans cette première phase.

De nombreux clusters sont récents (fin 2021- début 2022). En effet, la plupart des clusters ont été créés après la réorganisation du système des co-facilitateurs qui a mené au quasi-doublement du nombre de co-facilitateurs en juin 2021, ce qui a donné la capacité au programme de développer de nouveaux clusters plus rapidement.

Stratégies collectives

Les clusters mettent en place des stratégies collectives autour de trois stratégies complémentaires :

1. Une stratégie de production/transformation (qui va produire, comment et combien ?) ;
2. Une stratégie de mise en marché (qui va acheter, comment et combien ?) ;
3. Une stratégie d'appui technique et financier (qui va appuyer qui ? comment ?).

Les stratégies collectives ont permis aux membres des clusters de développer une vision commune. C'est un élément clé de la cohésion et de la dynamique des clusters. Cependant, ces stratégies sont souvent très ambitieuses, au détriment du réalisme. Ainsi, de nombreuses stratégies mentionnent l'augmentation de la production des membres de 50% ou plus, la mise en place d'infrastructures ou d'équipements massifs ou le développement de nouveaux services d'appui (approvisionnement en intrants particulièrement) sans nécessairement prendre en compte la capacité des membres ou les moyens à déployer pour atteindre les objectifs.

En conséquence, les actions mises en œuvre sont essentiellement celles qui sont financées par PAPEA. Les actions qui doivent être financées ou même simplement soutenues par les membres sans bénéficier du soutien financier de PAPEA ne se réalisent le plus souvent pas. Ainsi, le cluster porc de Saaba a demandé à une entreprise du cluster, ICO/NA de les fournir en aliments dans un dépôt de la localité, mais les membres continuent à se fournir auprès d'autres provendiers et le dépôt reste vide.

Dialogues d'affaire

Le PAPEA encourage les membres des clusters à établir des dialogues d'affaire entre producteurs et commerçants ou transformateurs afin de mieux vendre leur production. Ces dialogues sont le cœur de la logique d'impact du PAPEA en phase 1, en permettant aux uns de trouver des acheteurs et aux autres des fournisseurs. Les dialogues sont plus souvent formels que pratiques, car il est rare que les négociations puissent se faire au grand jour. Ils n'aboutissent donc que rarement à des accords concrets (les négociations achoppent souvent sur les prix).

Cependant, de véritables affaires se font en dehors des dialogues, car les membres des clusters mettent à profit leurs nouveaux contacts pour nouer des relations d'affaire quand vient

le moment. Ces nouvelles relations et transactions se jouent notamment au travers des groupes whatsapp, mais plus généralement au travers de relations directes entre membres.

Ces transactions entre producteurs et commerçants/transformateurs sont le résultat le plus tangible des clusters. Les dialogues d'affaires avec les institutions de micro-finance (IMF) ont aussi eu un certain succès et plusieurs se sont traduits en conventions entre IMF et cluster, qui plus tard ont pu aboutir à des prêts effectifs.

3. Evaluation du programme

Pertinence

Les objectifs du PAPEA correspondent bien aux besoins des agriculteurs Burkinabés, en particulier les jeunes et les femmes. Il cible les principales contraintes du secteur agricole : productivité, accès à la finance et condition cadres, au travers de filières à fort potentiel et prend en compte les zones de production comme les marchés (zones péri-urbaines).

PAPEA coïncide bien avec les besoins des bénéficiaires. Les paysans Burkinabés (80% de la population) sont encore largement dans une logique de subsistance. Le secteur agricole est prédominant mais peine à procurer des revenus suffisants à ceux qui s'y engagent. PAPEA, en se concentrant sur les entreprises agricoles, leur professionnalisation et leur intégration au marché, aide le Burkina à mener une transition vers une agriculture plus productive et profitable.

Les femmes et les jeunes en particulier ont des difficultés à prendre part à cette dynamique entrepreneuriale, alors même que la population est très jeune et continue à croître rapidement. PAPEA, en mettant l'accent sur ces groupes, contribue à apporter une solution aux problèmes.

PAPEA cible les principales contraintes du secteur agricole. Les difficultés du secteur agricole sont connues : faible intensification des systèmes de productions, manque de services, état embryonnaire de la transformation dans les filières agricoles, insuffisance du financement des chaînes de valeur, politiques agricoles défaillantes etc. PAPEA travaille sur tous ces aspects.

PAPEA cible des filières à fort potentiel de croissance, à l'export aussi bien que sur le marché local, et vise à renforcer les liens entre acteurs locaux au travers des clusters. PAPEA travaille aussi bien dans des zones rurales que péri-urbaines, tirant ainsi profit de la demande créée par la croissance urbaine, mais aussi des opportunités spécifiques offertes par les marchés urbains, particulièrement aux jeunes et aux femmes. Dans un contexte sécuritaire de plus en plus difficile, les zones rurales deviennent moins accessibles, marchés et populations se déplacent vers les villes. Le travail de PAPEA dans les zones urbaines devient de plus en plus important.

Efficacité

Le projet a partiellement atteint ses objectifs en termes d'effet 1 et 2: les entreprises agricoles des clusters optimisent leur viabilité en sécurisant un meilleur accès au marché (pour les producteurs) ou leurs fournisseurs (pour les commerçants et les transformateurs), et commencent à accroître leur capacité d'investissement au travers d'accord et de prêts avec les IMF locales. Les résultats en termes de conditions cadres (effet 3) sont encore faibles, avec des plaidoyers et des interventions médiatiques très sporadiques et peu systémiques.

Effet 1 : Les entreprises agricoles optimisent leur viabilité, accroissent productivité et qualité

Les membres essentiels des clusters ont bénéficié de l'intervention de PAPEA, en augmentant les transactions qu'ils réalisent entre eux. Les clusters ont mis l'accent sur les relations d'affaires entre producteurs et commerçants/transformatrices, et plusieurs

exemples de relations nouvelles ayant abouties a des transactions sont apparues au cours des discussions avec les acteurs – par exemple au sein des clusters volaille des Hauts Bassins, des relations entre fournisseurs de poussins et éleveurs ou entre éleveurs et restaurateurs se sont formées. Dans certains cas les relations existaient déjà (clusters mangue des Hauts Bassin) ou ont été très peu voire pas développées (cluster fraise de Boulmiougou), mais le potentiel existe.

De nombreuses formations en techniques agricoles et gestion ont bénéficié aux membres des clusters, particulièrement les agriculteurs. Ainsi les techniques agronomiques autour du manioc ou de la patate douce, du porc et de la volaille ont été appréciées par les producteurs. De même, les techniques de gestion ont souvent été citées par les membres des clusters. Il faut noter cependant que :

- ces formations ont été données à un nombre réduit de membres des clusters. En principe les participants formés doivent à leur tour former d'autres membres, mais ces formations en cascades ont leurs limites, liées au manque d'incitations et de capacités des participants a former d'autres producteurs.
- les formations techniques sont surtout centrées sur les producteurs, alors que les commerçants et les transformateurs pourraient gagner à mieux gérer leurs activités (stockage, transformation etc.). Les formations en gestion ont été prodiguées aussi aux commerçants et transformateurs, même si dans le cas des grands acteurs, qui ont déjà des comptables et directeurs financiers, on peut se demander si ces formations sont adaptées.

Les nouvelles transactions ont certainement amélioré les revenus de certains membres des clusters. Ainsi, les membres qui ont pu vendre directement a des transformateurs (et vice versa), alors qu'ils vendaient à des intermédiaires, ont indéniablement amélioré leurs revenus. Cependant, seuls certains des membres ont pu profiter de nouveaux débouchés, soit qu'ils vendaient déjà directement à des transformateurs, soit que les acheteurs du cluster n'offrent pas forcément les meilleures conditions d'achat, ou ne peuvent absorber qu'une petite partie de la production du cluster.

Il est probable que les formations aient eu un impact en termes d'augmentation de la productivité, particulièrement dans les cas ou elle a été accompagnée d'actions permettant leur application (par exemple dans la filière manioc ou des boutures de qualité ont été mises a disposition). Cependant, la aussi, il est difficile de dire combien de membres ont vraiment été touché par les formations (les formations en cascade étant largement informelles) et encore moins combien ont changé leurs pratiques a l'issue des formations.

Les fonctions d'appui restent peu touchées. Il ne semble pas y avoir une stratégie systématique d'insertion ou de mise en relation avec les acteurs d'appui. Ainsi, beaucoup de prestataires ne sont pas inclus – même quand les membres sont leurs clients. Certains prestataires de services de proximité, participent aux clusters, comme certains fournisseurs d'intrant, mais sans toujours en bénéficier. Ainsi, le cluster porc de Saaba a demandé à une entreprise du cluster, ICO/NA de les fournir en aliments dans un dépôt de la localité, mais les membres continuent à se fournir auprès d'autres provendiers (qui ne font pas parti du cluster) ou préfèrent faire leurs propres aliments. Dans les Hauts Bassins, le co-facilitateur Agrodev a mis en place des formateurs (filieres Manioc, gingembre et patate douce) ou des services semenciers endogènes (filière Patate Douce). Ces solutions, même si elles sont par nature locales et que la question de leur pérennisation se pose, sont une tentative intéressante de mise en place de fonctions d'appui essentielles.

L'insertion professionnelle des jeunes et femmes a été peu développée. Elle se résume à quelques initiatives tout juste lancées autour du placement de jeunes étudiants (25 jeunes en cours d'apprentissage/stage étudiant dans les clusters porc – NB : ces étudiants des écoles supérieures ne sont sans doute pas vraiment les cibles de PAPEA, mais les interactions de ces jeunes formés avec les entreprises des clusters peuvent être bénéfiques aux deux parties) et de formations courtes en élevage de volaille à 20 jeunes déplacés. Selon les équipes du programme, PAPEA n'étant pas un projet de formation et d'insertion professionnelle, il est difficile pour lui d'influencer les acteurs de la formation professionnelle. Le programme n'a donc pas développé de véritable stratégie autour de l'insertion professionnelle.

Effet 2 : Les entreprises agricoles accroissent leur capacité d'investissement

La facilitation du PAPEA a consisté à stimuler le dialogue entre les acteurs essentiels des clusters et les institutions financières locales, permettant une meilleure compréhension mutuelle entre les entreprises agricoles et les institutions de microfinance (IMF). Ces dialogues d'affaires ont été systématiquement organisés et ils semblent devoir porter des fruits dans plus d'un cluster.

La mise en relation des clusters et des IMF semble avoir du potentiel. Des conventions ont été signées dans de nombreux clusters, et même si les crédits ne sont pas toujours déboursés (et en tout cas pas selon les montants annoncés par les conventions), il y a déjà plusieurs exemples de crédits effectifs, ou qui semblent sur le point d'être déboursés. Ces crédits ne concernent encore que peu d'individus et de petits montants. Cependant, si ces crédits sont remboursés, on peut s'attendre à ce que les IMF en accordent de nouveaux, pour des montants plus importants et à plus d'entreprises.

L'éducation financière et la mise en relation commence à porter des fruits. L'éducation des entreprises agricoles leur permet de saisir quels sont les opportunités et les risques du crédit. Pour les institutions financières, c'est l'occasion de mieux comprendre les enjeux des entreprises agricoles engagées dans les filières appuyées par le PAPEA et de s'appuyer sur la réputation et la confiance à l'intérieure du cluster pour réduire leur niveau de risque. Il n'y a pas d'indications que la mise en relation aboutisse à une offre de produits financiers plus adaptés et plus inclusifs, mais au moins les produits existants démontrent qu'ils peuvent répondre à une partie des besoins des membres des clusters.

Le guichet FONAFI commence à être utilisé. Il semblerait que les prêts les plus récents soient souvent issus du guichet FONAFI. Le FONAFI couvre des prêts de faible montant (jusqu'à 1,5 millions de CFA pour les individus et 2,5M pour les groupes), avec des conditions particulièrement favorables (garanties allégées et taux d'intérêts bonifiés). Ces prêts sont bien adaptés aux petits producteurs des clusters.

Le programme a du mal à répondre aux attentes des acteurs plus établis. Comme l'a relevé PAPEA, certains acteurs ont des besoins plus élevés – comme par exemple les gros commerçants ou transformateurs (cf. les clusters mangue). De tels besoins de financement ne peuvent pas être couverts par les IMF mais par les banques. Le programme semble avoir plus de mal à s'adapter aux besoins spécifiques de ces acteurs, et donc à travailler avec les banques. Pourtant ceux-ci sont essentiels pour le développement des clusters et de leurs systèmes de marché.

Les solutions des institutions financières ne sont pas toujours adaptées. En effet, celles-ci demandent des garanties que la plupart des acteurs des clusters, particulièrement les plus petits, n'ont pas. Les guichets FONAFI permettent de résoudre partiellement ce problème en proposant des formes de garantie plus flexibles (garantie sociale pour les groupes, matériel roulant pour les individus) et plus faibles. Cependant, FONAFI est un fond temporaire et non une solution pérenne. De même, certaines activités sont trop risquées pour être financées de manière classique. Ainsi, les éleveurs du cluster volaille de Saaba, ont vu plusieurs fois la grippe aviaire décimer leur cheptel et sont réticents à prendre des prêts. Des solutions alternatives (produits sans garantie du type warrantage ou leasing, assurances agricoles...) demanderaient à être explorées, mais le programme n'a pas encore pu travailler sur l'adaptation des produits financiers.

Effet 3 : Les conditions cadres de l'entrepreneuriat agricole s'améliorent.

Les initiatives de plaidoyer de PAPEA pourraient être plus ambitieuses. Pour l'instant, la plupart des co-facilitateurs se sont concentrés sur des plaidoyers au niveau communal, cherchant à obtenir du terrain pour des initiatives du cluster - ériger le local d'une coopérative du cluster ou permettre à quelques membres de cultiver. Certaines de ces demandes de terrain sont plus systémiques, comme celles qui concernent les abattoirs volaille et porc. Le plan de plaidoyer sur la contribution forfaitaire (une taxe de 15 CFA par kg sur les mangues exportées) pour financer la structure faitière de la filière (Apromabe) est un exemple d'initiative plus substantielle, même si on peut se demander si elle est portée par les bons acteurs (l'intérêt des exportateurs pour une telle taxe n'étant pas clair). Le programme n'utilise pas les expériences de SNV au niveau national (le projet « voice for change » travaille avec les réseaux internationaux et nationaux de plaidoyers). Les thématiques émanent des clusters et des co-facilitateurs, mais ceux-ci ont des difficultés à dépasser les besoins directs de leurs membres. Les co-facilitateurs n'ont pas poussé les thèmes nationaux définis par le diagnostic du programme, ni fait leur propre diagnostic.

La stratégie média est centrée sur les activités du projet. La plus grande partie du contenu développé par les médias sont des articles de presse qui rapportent l'activité d'un cluster (typiquement les stratégies collectives et les dialogues d'affaires). Ces contenus sont mieux à même de promouvoir le programme et le travail des co-facilitateurs que de permettre de partager les expériences et les techniques agricoles mises en œuvre, de promouvoir l'entrepreneuriat agricole, en particulier auprès des jeunes et des femmes, ou de faire remonter les informations du terrain pour soutenir le plaidoyer des différents acteurs.

Le medium et le format eux-mêmes ne sont pas vraiment adaptés aux cibles du programme : la plupart des contenus produits sont des articles, peu engageants et souvent en Français, alors que les cibles sont des jeunes ruraux qui sont souvent illettrés. L'engagement des radios et télévision a été minimal jusqu'ici, reflétant les coûts de productions plus élevés de ces médias, que les compensations du programme peinent à couvrir. PAPEA vient de lancer une stratégie (« PSL media ») permettant de couvrir une part plus importante des coûts de production et de diffusion des médias. Ce nouveau système pourrait permettre de développer une plus grande variété de formats et de contenus, mais pour l'instant les co-facilitateurs manquent d'une vision cohérente sur le type de contenus qui doivent être mis en place.

Les groupes whatsapp mis en place dans chaque cluster sont sans doute le meilleur exemple de système d'information de cette phase. Les groupes permettent aux membres du cluster de communiquer et partager des informations pratiques, dans des formats courts,

incluants messages vocaux et vidéos. Leur portée (quelques dizaines de membres par cluster) est limitée, mais ils peuvent être considérés comme une base endogène et pérenne pour développer un écosystème d'information à destination des cibles du PAPEA.

Impact sur les cibles du programme :

Le programme a un impact positif sur les petits producteurs. Les clusters et les dialogues d'affaire ont un impact sur les transactions et sur leurs revenus, tandis que les formations en ont un sur la production et que les prêts des institutions de micro-finance leur permettent d'investir et donc de produire plus. Il est difficile de mesurer l'impact de ces activités, puisqu'elles ne font pas l'objet d'un suivi du programme, mais les clusters visités, quelques dizaines de membres ont bénéficié de ces interventions, soit probablement un ou deux mille sur l'ensemble du programme, qui ont dû voir leurs revenus augmenter de plus de 10%.

L'impact sur les commerçants et transformateurs est plus ténu. Ces acteurs bénéficient aussi des mises en relation avec de nouveaux fournisseurs, mais de façon plus marginale, car ils se fournissaient en général déjà auprès des producteurs avant la mise en place des clusters. Ces nouvelles transactions peuvent contribuer à faire légèrement baisser les coûts de ces acteurs, mais pas leurs revenus. L'obtention de prêts par certains commerçants et transformateurs est certainement plus transformative, mais à ce stade, peu de ces acteurs ont pu les obtenir. Il est donc peu probable que ces interventions aient permis à ces acteurs d'augmenter leurs revenus de plus de 10% ou de créer de nombreux emplois dans la transformation.

Le programme ne met pas pleinement à profit les services d'appui. La mise en relation des acteurs essentiels avec les fournisseurs d'intrants, d'équipement ou de services non-financiers et le soutien à ses services d'appui afin qu'ils puissent jouer leur rôle pleinement est encore au stade du balbutiement. Pourtant ces services sont essentiels pour développer la productivité et donc les revenus des acteurs des clusters.

L'approche cluster ne permet pas d'atteindre l'ensemble des acteurs d'une filière. Les interventions menées ont un impact sur les seuls membres des clusters, et même une partie de ces acteurs. L'impact en termes de nombre est donc réduit.

Efficiencia

Le programme a été géré de manière efficace et adaptative dans un environnement extrêmement complexe. Cependant une organisation et une approche plus stratégique et intentionnelle aurait pu améliorer sa portée et son impact, et donc le ratio coût-bénéfice entre les ressources investies et les résultats atteints.

Le programme a été géré de manière efficace, flexible et adaptative. Il a eu des difficultés du début avec à la fois des retards de mise en œuvre et de décaissements mais la situation a été reprise en main en 2021 avec le recrutement de 7 co-facilitateurs au lieu de 4 et d'équipes dédiées à chaque lot. La gestion du programme a été améliorée avec un système de validations plus proche des équipes et plus réactif sur la base de programmes annuels pour les facilitateurs depuis mai 2022, des plans de travail budgétaires trimestriels et le développement d'une interface en ligne.

La cohésion et la qualité de l'équipe du programme, au niveau de la direction comme de l'exécution, est notable. Les membres de l'équipe de PAPEA sont expérimentés et dynamiques, et plusieurs ont une connaissance approfondie des filières et de leur développement. L'équipe de direction a su créer une ambiance collaborative et ouverte au sein du programme. Malgré les difficultés qu'occasionnent toujours les consortiums, l'équipe est soudée et SNV et Helvetas travaillent en bonne entente. Cela se reflète aussi dans la sélection et la gestion des co-facilitateurs, dont les niveaux et la compréhension de l'approche varient, mais qui ont une bonne connaissance des acteurs et des enjeux des clusters. Les procédures du programme gagneraient à être améliorées (un processus qui semble être en cours), comme les questions administratives au sein du consortium, afin de permettre une plus grande autonomie au programme, aux différentes parties du consortium et à ses équipes (par exemple pour le suivi sur le terrain et l'utilisation des véhicules ou la gestion financière) ou une meilleure harmonisation des conditions salariales (qui a pu jouer un rôle dans le passage de certains membres de l'équipe de PAPEA à d'autres programmes de SNV).

Le choix et le développement des clusters a été bien mené. Les clusters correspondent effectivement à des zones clés pour les filières choisies. Ces clusters rassemblent des acteurs importants en termes de poids et de dynamiques économiques, même si certains acteurs clés sont parfois omis. Ainsi dans les clusters mangue, plusieurs acteurs travaillent avec Gebana, mais celui-ci n'est pas représenté, ou dans les clusters volaille et porc de Saaba, les plus gros fournisseurs de provende ne sont pas inclus. Les choix de nommer des animateurs au sein des clusters étaient judicieux, et ceux-ci ont été bien sélectionnés – ils sont souvent dynamiques et, dans les meilleurs cas, ont un intérêt direct au développement du cluster, ou au moins dans l'approfondissement de leurs relations avec les autres membres de leur cluster (par exemple en tant que vendeur de poussins d'un jour aux membres d'un cluster volaille, ou acheteur de mangues séchées aux petits transformateurs d'un cluster mangue).

Le programme a su naviguer un environnement économique, sécuritaire, politique, et sanitaire extrêmement difficile. Outre l'épidémie de COVID, le Burkina a connu 2 coups d'états en 2022, une dégradation préoccupante de la situation sécuritaire, particulièrement au nord, et deux chocs économiques en lien avec le Covid en 2020 puis avec la récession mondiale de 2022. Malgré ce contexte, le programme a continué à opérer, et a su s'adapter lorsqu'il fallait faire avec les restrictions sanitaires, changer d'interlocuteurs pour la gestion du

programme ou du plaidoyer, revoir les zones d'intervention pour continuer à opérer en toute sécurité.

L'approche de PAPEA a été extrêmement facilitative, ce qui a développé des dynamiques endogènes sur lesquelles le programme pourra construire, mais qui limite son impact. Le programme a délibérément évité de financer les interventions des clusters, préférant laisser les acteurs proposer leurs propres solutions à leurs problèmes. Cela a permis de créer une dynamique interne aux clusters, au lieu de les amener aux dynamiques de subvention habituelles dans le secteur. Mais cette approche purement facilitative a ses limites : les acteurs ne sont pas toujours capables de mettre en œuvre les interventions eux-mêmes, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle leur situation ne s'améliore pas d'elle-même, et une approche plus directive est souvent nécessaire pour résoudre leurs contraintes. L'approche suscite d'ailleurs des contestations de la part des acteurs des clusters et même de certains co-facilitateurs, qui trouvent que les clusters résultent en de nombreuses réunions et discussions mais pas assez dans des actions concrètes. Même si ces derniers ont été formés par PAPEA à l'approche de développement des systèmes de marché (DSM), ils ne sont pas convaincus. Il faut noter toutefois que ces réticences sont très classiques dans les programmes DSM, dans la mesure où les acteurs sont habitués à des approches plus directes et incluant des subventions aux producteurs.

Les co-facilitateurs sont de bons exécutants mais pas toujours de bons stratèges. Les co-facilitateurs ont un rôle central dans la mise en œuvre du projet. Ce sont eux qui proposent des programmes annuels, puis des budgets trimestriels qui sont validés par l'équipe du projet, ce sont eux qui interagissent directement avec les acteurs, qui facilitent les processus du cluster (stratégie collective et dialogues d'affaire), se chargent des formations et des plaidoyers. Ils ont une connaissance détaillée des acteurs, de leur filière et de leur zone d'action, ce qui est une force pour l'exécution du programme. Cependant, leur capacité et leur rôle ne leur permettent pas toujours de mettre en place des stratégies cohérentes pour le développement de leurs filières et clusters. Leur vision est souvent très centrée sur le cluster et ses acteurs « essentiels », les producteurs en particulier, sans prendre en compte l'ensemble du système qui les entoure.

L'équipe de mise en œuvre (UMO) du projet est réduite et ne dirige pas directement la mise en œuvre. Les conseillers d'affaire par région (soit au moins 4 filières et une douzaine de clusters), et les deux experts thématiques (genre et finance) ne peuvent faire un suivi rapproché des différents clusters. Le rôle des conseillers est essentiellement de suivre et de discuter les programmes et termes de références, ainsi que les budgets des activités des co-facilitateurs. Les deux experts thématiques (genre et finance) font aussi du suivi et de la formation. Pourtant, l'équipe de mise en œuvre a une meilleure compréhension du programme dans son ensemble et de son approche.

L'approche cluster est un bon point d'entrée mais a aussi des limitations. La mise en place des clusters a permis de mettre en place une dynamique au niveau des acteurs. Pour le programme, il a permis une bonne connaissance des acteurs, de leur importance et de leurs relations, ainsi que des enjeux des clusters et des filières. Néanmoins, l'impact principal des clusters est la mise en relation entre les membres et les transactions qui en résultent. Que faire de plus une fois les acteurs mis en relation ? De plus, les impacts des clusters sont très locaux. Ils agissent sur les membres des clusters et dans leur zone. Pour tous les acteurs qui

se situent en dehors de la zone ou même qui sont dans la zone sans faire partie du cluster, le programme a peu d'effet.

Le système de suivi-évaluation, voir le cadre logique peuvent être améliorés. Les résultats du système de suivi-évaluation sont parfois incohérents. Ainsi les cluster volaille de Saaba affiche une baisse des ventes de 85% mais une augmentation des revenus de 25%, et deux fois plus d'emplois nouveaux que l'ensembles des personnes engagées dans le cluster – malgré une année marquée par la grippe aviaire, qui a décimé la plupart des élevages du cluster. De même, les clusters volaille des Hauts-Bassins affichent 56% « des volumes commercialisés certifiés selon des normes de qualités établies ». Les indicateurs sont trop nombreux et pas toujours adaptés. Le cadre logique, avec ses 42 indicateurs, est extrêmement complexe. Nombre d'indicateurs sont difficiles à calculer, et un certain nombre d'indicateurs peu utiles, alors que des indicateurs essentiels ne sont pas inclus : ainsi, « Nombre de personnes engagées dans les clusters » compte en fait le nombre d'organisations du cluster (en incluant les services de l'état ou dans certains cas les co-facilitateurs). Au contraire, le nombre d'entreprises, et le nombre de personnes, femmes et jeunes dont les revenus augmentent ne le sont pas, alors que le programme *vise à atteindre 24'000 personnes qui augmenteront leurs revenus de 10%, dont au moins 50% de femmes et au moins 60% de jeunes.*

La mise en œuvre du système est complexe. Avec 52 clusters, dans chacun desquels on doit mesurer 42 indicateurs, dont certains sont difficiles à calculer, le système est extrêmement lourd dans un cadre où la capacité des équipes de suivi-évaluation est extrêmement réduite. En effet, l'équipe de suivi-évaluation se réduit à un demi-poste. Pour compenser ce déficit de ressource interne, le programme utilise les services d'un co-facilitateur pour mettre en place et gérer une plateforme de données, et demande aux animateurs des clusters de collecter les données. Cependant, ceux-ci n'ont ni les capacités ni le temps ou la mobilité nécessaire pour faire un travail de qualité. Certains délèguent le travail à de jeunes employés ou familiers qui n'ont pas été formés. Ceci explique sans doute nombre des incongruités relevées plus haut.

La logique d'impact ne ressort pas clairement. Le système de suivi évaluation n'utilise pas les chaînes de résultat habituellement utilisées dans les projets de développement de système de marché. De ce fait, le lien entre les interventions et les impacts du projet sont difficiles à établir.

Thèmes transversaux – femmes et jeunes

Les femmes et les jeunes sont des groupes cibles explicites de l'intervention et PAPEA les cible de manière transversale. Ces groupes pourraient faire l'objet d'une approche plus systématique. Il faut aussi reconnaître que les objectifs de PAPEA – atteindre 50% de femmes et 60% de jeunes sont extrêmement ambitieux, car l'agriculture Burkinabé reste le domaine des hommes plus mature et engager les jeunes et les femmes dans ces marchés reste difficile.

PAPEA cible les femmes et les jeunes de manière transversale. C'est principalement au travers de la sélection des filières que le programme assure la participation de ces groupes. L'impact sur les femmes et jeunes ont été des critères clé du choix des filières – la production d'oignons, ou la transformation du manioc ou des mangue emploient nombre de femmes et de jeunes. Le programme met aussi un accent sur la participation des femmes aux activités et aux processus décisionnels, particulièrement dans les Hauts Bassins au travers des femmes leaders, des femmes qui sont désignées au sein de clusters pour leur dynamisme et leur exemplarité et dont les capacités sont renforcées.

PAPEA n'a pas ou peu d'activités systémiques ciblant spécifiquement les contraintes des femmes et les jeunes. La programme a pu mobiliser des terre aux profits de certaines coopératives féminines membres des clusters ou identifier des dossiers d'investissements spécifiques genre, financés par le fond GES, mais ces interventions restent ponctuelles et locales. Le programme n'a pas spécifiquement analysé les contraintes des jeunes et des femmes – typiquement ces groupes ont moins d'accès à l'information, au foncier et aux capitaux - et proposé des solutions systémiques.

Le système de suivi ne désagrége pas les données par sexe et âge - en dehors du pourcentage dans les clusters. Pourtant, il serait essentiel d'avoir une désagrégation au niveau des intrants, des extrants et des impacts des interventions afin de comprendre quel est l'impact du programme, mais aussi de chaque type d'intervention sur les femmes et les jeunes, et de pouvoir orienter le programme sur la base de ces informations.

Les cibles sont-elles réalistes? Le système de suivi estime que 30% des personnes touchées sont des femmes et 37% sont des jeunes contre des cibles de 50% pour les femmes et de 60% pour les jeunes. Les rencontres avec les acteurs confirment ces tendances (peu de jeunes et de femmes). Ces données ne sont pas surprenantes. Il est spécialement difficile de toucher jeunes et femmes dans des programmes agricoles, et encore plus avec une approche développement des systèmes de marché, qui repose sur les acteurs du marché pour avoir un impact, et ne peut donc pas directement sélectionner des bénéficiaires. Les objectifs de PAPEA gagneraient à être revu pour prendre cette situation en compte.

Durabilité des résultats

Les principaux résultats obtenus par PAPEA sont durables : les mises en relation des membres entre eux et avec les institutions de micro-finance et ces relations continueront à résulter en partage d'information, en transactions commerciales ou en crédit.

Les clusters eux-mêmes sont peut-être moins durables. En effet, les clusters dépendent des subventions du programmes pour organiser les réunions (notamment pour les déplacements des acteurs qui vivent en dehors de la commune et les acteurs d' appui, en particulier les services de l'état) et les interventions des clusters. De plus, certains acteurs participent dans l'attente de recevoir des subventions. La stratégie de pérennisation des clusters repose sur les animateurs et dans certaines filières des Hauts Bassins, sur le développement de formateurs endogènes. Lorsqu'ils sont des fournisseurs ou des acheteurs importants du cluster, les animateurs ont un intérêt dans le développement du cluster mais tous ne sont pas dans ce cas et même s'ils le sont, leur intérêt (améliorer ses propres revenus) n'est pas entièrement aligné sur celui de l'ensemble du cluster. De même, les services endogènes doivent être profitables, et on sait la réticence des agriculteurs à payer pour des services.

Cependant, il n'est peut-être pas nécessaire de pérenniser les clusters. Ceux-ci ont déjà permis de dynamiser les communautés locales d'affaire et de permettre une mise en relation. A partir de là, le partage d'information et les transactions pourront continuer sans nécessairement passer par le cluster lui-même, mais au travers de configurations ad-hoc suivant les besoins. Les groupes whatsapp, qui ne sont eux-mêmes qu'une partie des réseaux de communication développés par les membres sont une bonne illustration de la dynamique qui s'est enclenchée autour des clusters, sans nécessairement avoir besoin de l'existence formelle des clusters pour continuer. Au contraire, ces relations gagneront dépasser le cadre des clusters et à se diversifier.

L'insécurité menace une partie des acquis du programme : Dans la région du Nord, deux clusters d'affaires ont dû être abandonnés. Le cluster oignon de Tougou a été attaqué, les greniers brûlés, et les acteurs déplacés vers Ouahigouya. L'instabilité pourrait menacer d'autres zones, avec les conséquences en termes de difficultés de mises en œuvre (accès des équipes du programme et des co-facilitateurs, et surtout de déstabilisation des clusters et des marchés, de présence de l'état dans ces zones, et finalement de déplacement des habitants. La décision de PAPEA de se retirer de ces zones et de se concentrer sur des zones plus sûres semble donc sage. Dans ce cadre, le travail de PAPEA dans les zones péri-urbaines, plus sécurisées, semble plus viable.

Impact sur la pauvreté rurale

L'impact sur les membres ruraux pauvres des coopératives est positif: Les formations en termes de techniques agricoles et de post-récolte ainsi que le stockage en commun et la vente groupée semblent avoir un impact positif sur les revenus des paysans en les aidant à produire, conserver et vendre plus.

4. Recommandations

Les recommandations suivantes sont faites pour l'orientation future de la mise en oeuvre du projet, dans le but de maximiser le "développement d'une économie locale résiliente" et en particulier l'augmentation de la productivité, des revenus durable et de l'emploi décent.

Approche :

L'approche de la phase 1 du PAPEA est basée sur les clusters, une approche intéressante en termes de dynamiques des acteurs mais qui a ses limites en termes de périmètre et de profondeur de son impact. Afin d'élargir et approfondir son impact, le programme gagnerait à mettre en place une approche plus systémique – du type développement des systèmes de marché (DSM) – tout en bâtissant sur les acquis de l'approche cluster.

Afin d'améliorer l'impact de PAPEA, le programme peut :

Utiliser les clusters comme une base pour passer à une approche à l'échelle

Les clusters ont permis à leurs membres de développer des dynamiques entrepreneuriales et au programme d'identifier et d'engager les acteurs clés, de développer une compréhension fine des différents acteurs et de leurs enjeux. Ils constituent donc une excellente base pour la suite du programme. PAPEA peut construire sur les la structuration des clusters et les acquis de la première phase tout en dépassant le strict cadre local de ces derniers en développant la logique DSM du programme.

- **Renforcer les clusters :**

Certains acteurs essentiels – particulièrement des acheteurs, transformateurs ou des fournisseurs de services, souvent des acteurs de grande taille - ne font pas parti des clusters. En effet, les clusters ont été développés de manière organique, et sans entièrement cartographier les acteurs. Maintenant que le programme connaît mieux les écosystèmes des clusters, il serait bon d'analyser leur composition et d'ajouter les acteurs essentiels qui n'en font pas encore parti.

- **Développer les liens entre clusters :**

Chaque filière du programme a plusieurs clusters, et la même filière peut se retrouver dans plusieurs région (porc, volaille, tomate). Il y a peu de liens entre les clusters d'une même filière à l'intérieur d'une même région, et encore moins entre ceux de régions différentes, alors que ces clusters partagent les mêmes problématiques, et qu'ils auraient intérêt à collaborer.

- **Passer à une logique filière**

Les clusters ont permis d'identifier et de travailler avec des acteurs importants des filières de chaque filière, mais beaucoup d'acteurs (producteurs, commerçants, transformateurs et acteurs d'appui) ne font pas parti des clusters, parce qu'ils sont basés dans d'autre zones. Passer d'une approche strictement centrée sur les clusters à une approche filière permettrait de prendre en compte l'ensemble de ceux qui travaillent dans cette filière et de travailler sur les enjeux de l'ensemble plutôt que d'une partie. Le programme pourrait prendre en compte les différentes zones de productions, les chaînes d'approvisionnement et les marchés. Le lien avec les grands commerçants et transformateurs des zones urbaines, Ouagadougou en particulier, gagnerait à être renforcé pour de multiples clusters et filières (voire manioc et patate douce par exemple).

- **Développer les liens entre filières**

Le programme pourrait développer les synergies entre les filières sur lesquelles il travaille. Des liens sont évidents entre des filières du même type. Les filières viandes (volaille, porc et bovin), ou maraichage (tomate, oignon, fraise, piment) partagent des problématiques similaires, et parfois les mêmes acteurs (fournisseurs d'engrais, provende, services vétérinaires, commerçants et transformateurs). Les filières viandes et maïs sont directement complémentaires puisque l'aliment représente 75% des coûts de l'élevage.

Mettre plus d'accent sur les fonctions d'appui

La première phase a surtout travaillé avec ceux que PAPEA appelle les acteurs essentiels : producteurs, commerçants et transformateurs. Pourtant la productivité de ces acteurs dépend des acteurs d'appui. La seconde phase du programme doit développer les services d'appui en aidant les acteurs à développer une offre adaptée aux acteurs des systèmes de marché du programme.

- **Développer les services aux agriculteurs et aux transformateurs**

Pour que les entreprises agricoles puissent augmenter leurs performances, leur durabilité économique sociale et environnementale et leur compétitivité, elles doivent avoir accès à un ensemble de services techniques et de gestion pertinents.

Les producteurs ont besoins de semences de qualité, d'engrais, de provende, de services agronomiques ou vétérinaires, d'informations techniques ou de marché, de services de gestion, de formation etc. Les transformateurs ont besoins d'équipement, d'accès à des techniques performantes, de techniques de gestion. Les exemples de développement possibles avec les acteurs des clusters sont nombreux : Elkaf, qui vend des poussins d'un jour aux membres du cluster volaille de Bobo, fabrique déjà des couveuses, et pourrait à la fois améliorer ses modèles et proposer de la formation à ses acheteurs. Le programme pourrait soutenir les sécheurs de manioc à développer de nouveaux prototypes de séchoirs plus efficaces, etc.

- **Résoudre les contraintes des acteurs d'appui**

Le programme ne peut se contenter de mettre acteurs essentiels et d'appui en relation, il doit aider ces derniers à développer leurs services, afin que ceux-ci soient plus adaptés et abordables.

Le programme devra analyser les besoins des acteurs, identifier les acteurs d'appui et les services les plus pertinents, et collaborer avec ceux qui ont la capacité et les intérêts de développer les services.

Elargir la palette des interventions

La première phase de PAPEA a été très facilitative. Cela a stimulé les dynamiques endogènes des clusters mais pour avoir un impact plus profond sur les producteurs, les commerçants et les transformateurs et développer de nouveaux services d'appui, le programme devra être plus directif et utiliser toute la palette des instruments disponibles, y compris les investissements.

- **Recherches, études de marchés, investissements, garanties**

La mise en relation des membres des clusters a porté des fruits mais a atteint sa limite. Les programmes de développement de système de marché peuvent utiliser de nombreux autres

types d'instruments pour avoir un impact sur les acteurs. PAPEA phase deux peut proposer des études de marché (par exemple pour les transformateurs de manioc ou de patate douce qui veulent se lancer dans de nouveaux produits), des études techniques ou de faisabilité (par exemple pour développer de nouveaux équipements plus performant, comme des couveuses ou des séchoirs de mangue faites localement), des essais variétaux (pour essayer des variétés de fraise plus productives, ou de semences a cycles plus courts ou longs), le développement de services de formations, de conseils ou d'information, ou des investissements financiers afin de piloter et mettre en place de nouveaux produits ou services bénéficiant aux cibles du programme. Le programme a évité les investissements (sauf de manière très ponctuelle a travers son fond GES et un fonds d'infrastructure). Pourtant, les investissements sont un instrument essentiel des programmes DSM et un levier puissant pour impacter les secteurs cibles, à partir du moment où ils sont systémiques, c'est-à-dire qu'ils ne profitent pas simplement à l'entité qui bénéficie d'une subvention mais a l'ensemble du secteur. Durant sa deuxième phase, PAPEA ne devrait pas hésiter a utiliser le levier financier pour atteindre les changements systémiques souhaités.

- **Adopter une stratégie plus directive**

PAPEA a été très à l'écoute des membres des clusters dans le développement de ses interventions. Les stratégies commerciales sont faites par les clusters avec le soutien des co-facilitateurs. Cela participe de la dynamisation des clusters, mais les membres des clusters, qui sont en grande majorité des producteurs, ne sont pas neutres et soutiennent surtout des actions qui leur profitent directement.

Pour assurer la mise en œuvre d'interventions plus systémiques particulièrement avec les grandes entreprises capables de tirer les petits producteurs, les fournisseurs d'intrants ou les prestataires de service - l'équipe de PAPEA ne doit pas hésiter à orienter la stratégie et les interventions.

- **Permettre à l'équipe du projet d'intervenir plus directement**

L'équipe du projet doit passer d'un rôle centré sur le suivi, a un rôle plus actif dans la définition et la mise en œuvre du projet. Cela est d'autant plus souhaitable que l'équipe du projet a une expérience approfondie des filières, des technologies et des modèles d'affaires à mettre en place. Les projets de développement des systèmes de marché reposent sur l'expertise et la capacité stratégique de leurs équipes. L'équipe du projet (et non les co-facilitateurs) a la capacité de développer des interventions.

Thématiques spécifiques

Développement d'une stratégie d'insertion professionnelle systémique

PAPEA n'est pas un projet de formation et d'insertion professionnelle, et ces cibles sont bien différentes de celles des acteurs de la formation. Mais il est possible de développer une stratégie opportuniste en développant des services intégrés de conseil technique & formation ou d'information gratuits et adaptés à ces cibles. C'est d'autant plus important que la formation est une contrainte clé pour les jeunes et les femmes.

- **Prendre en compte les aspirations et les capacités des jeunes et des femmes**

Au Burkina, les jeunes qui suivent de formations professionnelles ne sont pas précisément les cibles du programme – ils font partis des très rares (3%) qui atteignent ce niveau de formation. Les jeunes ruraux n'ont ni le niveau ni les moyens d'intégrer ces formations, même dans des

formations courtes. De plus, ils n'ont souvent pas les moyens (capitaux, terres) de mettre en œuvre leur formation.

- **Développer des systèmes intégrés de formation/information**

Mais il est possible de développer une stratégie opportuniste afin de former les jeunes ruraux pauvres, en visant à compléter le savoir de ceux qui sont déjà engagés dans des activités agricoles et en leur proposant du conseil technique intégré dans services (par exemple en développant le conseil au niveau des vendeurs d'intrants ou d'équipement agricoles) ou au travers du développement de systèmes d'information à destination spécifique de ces cibles (voir section média plus bas).

Femmes et jeunes:

PAPEA pourrait développer une approche plus systémique ciblant spécifiquement les femmes et les jeunes afin d'avoir un impact plus profond sur ces cibles privilégiées du programme.

- **Adopter une stratégie plus spécifique**

Le programme doit analyser les contraintes des jeunes et des femmes – typiquement ces groupes ont moins d'accès à l'information, au foncier et aux capitaux - et proposer des solutions systémiques à ces problèmes. Un certain nombre peuvent être directement pris par les interventions d'insertion professionnelle, et autour des médias, d'autres doivent faire l'objet d'aménagements spécifiques : l'accès à la finance des jeunes et des femmes (développement de produits ou de garanties spécifiques pour ces groupes) et le plaidoyer (par exemple, autour de l'accès au foncier des femmes). Il s'agit aussi de faire comprendre au secteur privé l'intérêt qu'il a à travailler avec les jeunes et les femmes, soit en tant que consommateurs (en développant des produits et un marketing adaptés à ces cibles), soit en tant qu'employés ou fournisseurs (en montrant qu'il peut être plus profitable pour eux de travailler avec les femmes et les jeunes). Enfin, en soutenant des services ou des modèles d'affaires favorables aux jeunes et aux femmes (donc avec des besoins limités en capital, foncier ou connaissances).

- **Revoir les objectifs**

Il est spécialement difficile de toucher jeunes et femmes dans des programmes agricoles, et encore plus avec une approche développement des systèmes de marché. Les objectifs de PAPEA gagneraient à être revu à la baisse pour prendre cette situation en compte. Le programme doit aussi améliorer le suivi de ses objectifs en désagrégeant les indicateurs par sexe et âge.

Accès à la finance

La facilitation du PAPEA a consisté à stimuler le dialogue entre les acteurs essentiels des clusters et les institutions financières locales, et a résulté dans l'obtention d'une première vague de crédits au sein des clusters. Mais les contraintes des entreprises agricoles pour accéder au crédit subsistent. PAPEA pourra en deuxième phase s'appuyer sur sa relation avec les banques et les entreprises pour améliorer leurs capacités à collaborer et développer de nouveaux produits financiers plus adaptés.

- **Collaborer avec les banques pour financer les acteurs plus établis**

Certains acteurs ont des besoins de financement plus substantiels – comme par exemple les gros commerçants ou transformateurs (cf. clusters mangue). De tels besoins de financement ne peuvent pas être couverts par les IMF. Le programme doit collaborer avec les banques pour répondre aux besoins spécifiques de ces acteurs.

- **Développer des services systémiques d'éducation financière et de capacité des entreprises**

Le programme a pour l'instant assuré lui-même (au travers des co-facilitateurs) la formation en éducation financière des membres des clusters. Afin de développer des solutions plus pérennes et à plus grande échelle, le programme devrait mettre en place des services d'éducation financière indépendants du programme. Il pourrait par exemple s'agir de formations proposées par les institutions financières elles-mêmes – spécialement pour les entreprises, ou de contenus médiatiques capables de toucher les habitants des zones rurales pour les producteurs.

- **Soutien aux IF – développements de capacités internes**

Les institutions financières manquent de connaissance du secteur agricole. Le programme améliore déjà la compréhension des équipes des IMF en les mettant en contact et en discutant les activités et les modèles d'affaires des membres des clusters. Ce rôle pourrait être formalisé en soutenant la mise en place de départements agricoles au sein des banques, la formation des équipes des équipes des IMF ou le partage de documentation (fiches sectorielles et modèles financiers) et permettant aux institutions financières mieux jauger les besoins, le revenus et les risques dans différentes filières.

- **Développer des produits adaptés**

Les petites entreprises agricoles ont des difficultés à obtenir des prêts – en particulier, les garanties demandées et les risques importants ne sont pas adaptés au secteur de l'agriculture. En phase 2, PAPEA pourrait travailler avec les institutions financières pour développer une offre de produits financiers plus adaptés et plus inclusifs, tels que des produits sans garantie, du type warrantage ou leasing, ou les assurances agricoles pour les secteurs les plus risqués (voir la grippe aviaire dans le secteur de la volaille).

Plaidoyer

Les initiatives de plaidoyer de PAPEA pourraient être plus ambitieuses, en dépassant le cadre des intérêts locaux des membres du cluster pour devenir plus systémiques au niveau de la filière.

- **Identifier des thèmes de plaidoyer systémiques**

PAPEA doit identifier les problématiques importantes pour les filières dans lesquelles il travaille – par exemples les taxes, l'accès aux fonds publics, la sécurité. Le programme a commencé à faire cette analyse mais les thèmes définis par le diagnostic du programme n'ont pas été repris par les co-facilitateurs.

- **Identifier les acteurs-clé et développer les capacités des acteurs à faire le plaidoyer**

La cartographie des acteurs doit permettre d'identifier les acteurs sur lesquels doivent reposer le plaidoyer – c'est-à-dire les acteurs ayant les capacités d'influencer les structures de l'État et l'environnement des affaires. Une fois identifié, le rôle du programme est de renforcer la capacité de ces acteurs et de soutenir leur effort de plaidoyer. Le programme gagnerait entre autre à mieux utiliser les leçons apprises des programmes de SNV en termes de plaidoyer

(Programme d'Action pour l'Amélioration du Leadership (LEAP+) et Voice for Change Partnership).

Média :

La stratégie media a le potentiel de toucher des centaines de milliers de Burkinabé afin d'informer sur les techniques et les opportunités des différentes filières du programme, mais aussi de promouvoir l'entrepreneuriat agricole et l'insertion économique des jeunes et des femmes. Les médias peuvent donc participer à l'insertion professionnelle des jeunes et des femmes, comme à changer la perception de l'agriculture par les jeunes, ou la perception du rôle des femmes dans l'agriculture ou la société plus généralement.

- **Contenus et diffusion**

Pour cela doit mettre en place une stratégie cohérente de développement et diffusion des contenus, en assurant que les messages et les supports de diffusions sont adaptés aux cibles du programme. Le programme peut s'appuyer sur des contenus déjà existants – par exemple les vidéos youtube de agribusinessTV et mediaprod - qui peuvent être repris sur d'autres plateformes. Il peut aussi stimuler la production de nouveaux contenus spécifiques pour les jeunes ou les femmes, prenant en compte leurs attentes et leurs intérêts. Les formats (écrit, audio, vidéo, courts ou long) et plateformes (radios, télévision, internet...) doivent être choisis afin d'atteindre le maximum de personne (dans les zones rurales, c'est encore la radio qui est la plus écoutée) et les contenus adaptés au format choisis.

- **Monétisation**

Afin de pérenniser ce service, le mandataire appuiera les médias à renforcer leur potentiel économique et générer des revenus.

Organisation

Equipe

L'équipe du projet doit s'impliquer plus directement dans la mise en œuvre. Elle doit mettre à profit ses compétences et sa compréhension du programme et de son approche afin de guider l'implémentation. Pour cela, l'équipe a besoin de moyens supplémentaire, et de développer les synergies avec les autres programmes mis en œuvre par le consortium et la DDC.

- **Mieux utiliser les compétences économiques dans l'équipe**

L'équipe doit avoir un mandat clair de direction de la mise en œuvre. Elle ne peut se contenter de faire la validation et le suivi des interventions décidées au niveau des co-facilitateurs, mais doit mettre à profit son expertise économique pour décider des interventions qui auront le plus d'impact – particulièrement quand il s'agit de co-investissement pour développer de nouveaux services techniques ou financiers, de développement de programmes media ou de plaidoyer.

- **Renforcer les équipes**

Les moyens nécessaires doivent être mis en place afin de donner aux équipes la capacité d'aller sur le terrain et de développer les interventions directement avec les acteurs concernés. Dans l'optique d'une approche développement des systèmes de marché, l'équipe de mise en œuvre peut rester relativement restreinte, mais pourrait être renforcée, notamment en termes de compétences DSM – c'est-à-dire en ajoutant un spécialiste du développement secteur privé, qui comprend les problématiques des entreprises et est capable de développer des accords à la fois réalistes et exigeants avec les entreprises partenaires – et en Suivi-Evaluation – en

assurant qu'il y ait au moins un poste à temps plein et des équipes de collecte des données (qui peuvent être des ressources externes ou temporaires).

- **Développer des synergies avec les autres programmes**

PAPEA doit développer des synergies avec les autres programmes de la DDC, mais aussi des programmes mis en œuvre par le consortium ou par d'autres bailleurs. C'est particulièrement vrai par rapport aux autres programmes de développement agricoles, mais aussi sur les problématiques où le programme a moins d'expertise – par exemple l'accès à la finance ou l'insertion professionnelle.

Suivi et évaluation

Le système de suivi-évaluation doit être amélioré. Les indicateurs gagneront à être simplifiés et adaptés afin de mieux suivre les interventions essentielles du programme et leurs impacts. La logique d'impact pourra être précisée au travers de chaînes de résultats, et le système et l'équipe de suivi-évaluation aura besoin de plus de ressources pour améliorer la qualité du suivi, en mettant l'accent sur la désagrégation des indicateurs par sexe et âge.

- **Simplifier le cadre logique et le recentrer sur la logique d'impact**

Le cadre logique, avec ses 42 indicateurs, est trop complexe. PAPEA doit le recentrer sur les intrants essentiels (nouvelles transactions et services d'appui, prêts, formations et diffusion de contenus médiatiques, plaidoyer), les extrants (changements de comportements des acteurs des systèmes de marchés) et les impacts (changements de comportements et augmentation des revenus des groupes cibles). Mesurer le nombre de producteurs et d'entreprises qui ont augmenté leurs revenus (l'objectif essentiel du programme) est essentiel. Des chaînes de résultats simples doivent être développées pour chaque type d'intervention, et le cadre logique doit être aligné sur la logique d'impact.

- **Améliorer la qualité du suivi**

Le système et l'équipe de suivi-évaluation aura besoin de plus de ressources afin de suivre les interventions et leurs impacts. Un poste de suivi évaluation en plein temps doit être complété par des équipes de suivi qui mesureront les impacts, plutôt que de laisser la collecte des informations aux animateurs des clusters. Le système de suivi doit être recentré sur les interventions essentielles, plutôt que de mesurer les résultats cluster par cluster.

- **Désagrégation par sexe et âge**

Le programme gagnera à mesurer les changements de comportement et leurs impacts pour les groupes cibles – en particulier les femmes et les jeunes.

Sécurité

Le programme doit mener une réflexion sur l'évolution des conditions sécuritaires dans le pays et les zones d'intervention du programme, afin de proposer des mesures de prévention et mitigation de l'insécurité.

Cela va de la revue des zones d'intervention (sachant que le programme s'est déjà retiré d'une partie de la région Nord), au développement de systèmes d'intervention et de suivi alternatifs (le programme réfléchit déjà à la mise en place de points focaux au sein des clusters dans le cas où les co-facilitateurs ne peuvent plus se rendre sur place).

En termes programmatiques, il faudra évaluer l'impact potentiel sur les filières et les interventions et mettre en place une Gestion de projet sensible aux conflits. L'impact de l'insécurité est bien sûr disruptive, mais peut aussi créer des opportunités dans certaines zones (ainsi les clusters tomate de Ouagadougou gagnent-ils à la baisse de production du nord). De même, le programme a-t-il intérêt à se recentrer sur les zones urbaines qui sont mieux sécurisées et constituent à la fois des lieux d'accueil des populations déplacées et un marché de plus en plus important pour la production agricole.

