



PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL - PADEL

Rapport final

Évaluation finale du Programme d'appui au développement local (PADEL) — Niger

Youssoufou Congo, Consultant international

Théophile Djedjebi, Consultant international

Daniel Latouche, Consultant international et Chef d'équipe

27 février 2017

Table des matières

Table des matières.....	2
Principaux acronymes et abréviations.....	4
Sommaire exécutif.....	5
 1. Objet et portée de l'évaluation.....	9
1.1 Objectifs de l'évaluation.....	9
1.2 Audience	9
1.3 Principes de l'évaluation.....	9
1.4 Contexte de l'évaluation	10
 2. Déroulement de l'évaluation.....	10
2.1 Couverture géographique et chronologie	10
2.2 Limite et contraintes	10
 3. Méthodologie de l'évaluation.....	12
3.1 Hypothèses du programme et théorie du changement	12
3.2 Matrice d'évaluation	13
3.3 Méthodes et outils d'évaluation	14
 4. Stratégie et état de mise en œuvre du programme.....	14
4.1 Contexte et antécédents du programme	14
4.2 Description : objectifs et produits	15
4.3 Situation financière.....	16
4.4 Autres interventions.....	17
4.5 Aperçu général de la mise en œuvre du programme et des résultats de court terme	17
4.6 Les résultats atteints pour les bénéficiaires	23
 5. Évaluation finale selon la matrice de résultats	24
5.1 Question 1 : Pertinence et qualité de la formulation du Programme.....	24
5.2 Question 2 : Efficacité de la mise en œuvre et de la gestion du programme.....	45
5.3 Question 3 : Efficacité du programme en termes d'appui au renforcement des entités locales.....	64
5.4 Question 4 : Efficacité de l'appui au secteur de la microfinance.....	86
5.5 Question 5 : Impact sur les institutions locales et les systèmes locaux de SAN	105
5.6 Question 6 : Pérennité des résultats du programme.....	121
 6. Conclusion.....	135
6.1 Faits marquants.....	135
6.2 Recommandations pour l'UNCDF	137
 7. Documents consultés et bibliographie.....	139
 Annexe 1 : Personnes rencontrées et/ou interviewés	144
Annexe 2 : Mise en convergence des indicateurs UNCDF et UE pour le PADMIF.....	150
Annexe 3 : Compréhension de l'évaluation selon la théorie du changement.....	153
Annexe 4 : Reconstruction de la logique d'exécution du PADEL.....	156
Annexe 5 : Fiches synoptiques d'investissements locaux en sécurité alimentaire	157
Annexe 6 : Fiches des SFD appuyés par le PADMIF	170
Annexe 7 : Fiches des groupements bénéficiaires des SFD appuyés par le PADMIF	183
Annexe 8 : Analyse de l'expérience du warrantage à Mayahi (1999-2014)	201
Annexe 9 : Extraits de Rapports de visite des investissements des communes de Mayahi	210
Annexe 10 : Extraits de réunions avec les conseils communaux.....	216

Annexe 11 : Analyse SWOT : UNCDF et l'expérience PADEL-Niger	221
Annexe 12 : Retour sur la théorie du changement	222

Liste des tableaux

Tableau 1 : Mobilisation financière selon les donateurs et les sous-programmes	16
Tableau 2 : Aperçu général de la mise en œuvre du programme selon les produits/résultats	25
Tableau 3 : Effets à long et moyen terme du programme	27
Tableau 4 : Réalisation financière selon les donateurs et les sous-programmes (en USD)	47
Tableau 5 : Ventilation financière par année par donateur (en milliers USD)	48
Tableau 6 : Coût de gestion de DELSA et PADMIF, 2011, 2014 et 2015	49
Tableau 7 : Mobilisation des ressources propres (5 communes)	71
Tableau 8 : Répartition des allocations du FI par commune et par cycle	74
Tableau 9 : Type d'investissements réalisés	75
Tableau 10 : Changement dans l'environnement du secteur de la microfinance	87
Tableau 11 : Évolution des capacités de représentation et d'appui à la microfinance	90
Tableau 12 : La professionnalisation, la solidité et l'articulation avec les banques des SFD	92
Tableau 13 : Appuis financiers reçus par les SFD visités et/ou enquêtés	94
Tableau 14 : Portée des SFD visités et/ou enquêtés	95
Tableau 15 : Encours d'épargne et de crédit des SFD visités et/ou enquêtés	96
Tableau 16 : Viabilité des SFD bénéficiaires ou ayant répondu au questionnaire	96
Tableau 17 : Principaux avantages et désavantages des appuis du PADMIF	97
Tableau 18 : Pourcentage de femmes membres/clients dans les SFD bénéficiaires	100
Tableau 19 : Indicateurs choisis de la sécurité alimentaire dans la région de Maradi	118
Tableau 20 : Résultats des cinq cycles de warrantage	130
Tableau 21 : Analyse SWOT	221
Tableau 22 : Les différentes étapes du cycle de warrantage	203
Tableau 22 : Résultats agrégés des cycles de warrantage 2010-2013	208

Liste des figures

Figure 1 : Vue simplifiée du programme PADEL	12
Figure 2 : Cycles de warrantage 2010-2013	237

Principaux acronymes et abréviations

AGR	Activités Génératrices de Revenus
AMN	Association de Municipalités du Niger
ANFICT	Agence Nationale de Financement des Investissements des Collectivités Territoriales
APSPD	Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés
ARN/ARENI	Association de Régions du Niger
ARSM	Agence de Régulation du Secteur de la Microfinance
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
CEP	Cellule d'exécution de Programme
CI	Comité d'Investissement
CP	Comité de Pilotage
CT	Collectivités Territoriales
DEL	Développement Économique Local
DELSA	Développement Local et Sécurité Alimentaire
DMCE	Direction de la Monnaie, du crédit et de l'épargne
FBSA	Fonds Belge de Sécurité Alimentaire
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies (UNCDF)
FDL	Fonds de Développement Local
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MISPD	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Aids
OMD	Objectifs du Millénaire du Développement
OP	Organisations paysannes
PACURD	Programme d'Appui à la Communauté Urbaine de Diffa
PADEL	Programme d'Appui au Développement Économique Local
PADL	Programme d'Appui au Développement Local
PADMI	Programme d'Appui au Développement de la Microfinance
PADSR	Programme d'Appui au Développement du Secteur Rural (UE)
PDC	Plan de Développement Communal
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PRODOC	Document de Projet
PSF	Prestataires de Services Financiers
PTA	Plan de Travail Annuel
SA, SAN	Sécurité Alimentaire, Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
SFD	Services Financiers Décentralisés
SNFI	Stratégie Nationale de Finance Inclusive
SNMF	Stratégie Nationale de Microfinance
SNV	Netherlands Development Organization
STD	Services Techniques Déconcentrés
TdR	Termes de Référence (Mandat)
UEMOA	Union économique et Monétaire Ouest-Africaine
UNCDF	United Nations Capital Development Fund (FENU)
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour le Développement Cadre

Sommaire exécutif

I – Contexte général de l'évaluation

Brève présentation du PADEL

1. Présent au Niger depuis plus d'une vingtaine d'années, l'UNCDF a appuyé le développement local dans les localités de N'guigmi, Mayahi et Diffa à travers des programmes d'Appui au développement local (PADL-N'guigmi et PADL-Mayahi) entre 2000-2007 et le Projet d'appui à la Communauté Urbaine de Diffa (PACURD 2005-2009), ce dernier comprenant aussi un volet microfinance.
2. Le PADEL vise à assurer aux populations de la région de Maradi au Niger un accès aux services publics et financiers en vue de promouvoir le développement économique local, d'améliorer la sécurité alimentaire par l'accroissement de l'accessibilité, la réduction de l'incidence de la soudure et de la malnutrition. Sa stratégie, elle, vise à renforcer les capacités des Collectivités Locales ainsi que celles des institutions de Microfinance à fournir un appui ciblé aux différentes échelles du territoire (local, régional).
3. Six résultats sont attendus de la mise en œuvre du PADEL : (1) le cadre juridique, institutionnel et organisationnel est amélioré ; (2) la performance des collectivités territoriales est améliorée ; (3) la sécurité alimentaire est améliorée grâce à des investissements et services publics sous maîtrise d'ouvrage communal ; (4) l'environnement institutionnel, légal et réglementaire est approprié par les acteurs pour un assainissement du secteur de la microfinance ; (5) les capacités de l'ANIP-MF et des structures d'appui sont renforcées ; (6) les SFD sont professionnalisés et articulés avec le secteur bancaire.
4. Le PADEL a un coût initial global de 12 968 245 USD sur une période de 5 ans. Les initiatives du Programme sont prévus de bénéficier à 484 949 habitants des 8 communes du Département de Mayahi pour le DELSA et à la toute la population des régions de Maradi, Zinder et Dosso pour le PADMIF.
5. En décembre 2012, l'Union Européenne a conclu un Accord de Contribution avec UNCDF pour un montant de 4 830 655 USD. Cette somme complète les montants déjà prévus par l'UNCDF pour le sous-programme PADMIF faisant passer le coût total estimé du projet à 17 503 311 USD.

Objectifs de l'évaluation

6. L'objectif général de l'évaluation est de permettre à UNCDF et ses partenaires de respecter leurs objectifs au chapitre de la comptabilité réciproque et envers l'ensemble des partenaires, de renforcer la démarche du gouvernement et des partenaires, de mettre à usage les bonnes pratiques révélées et contribuer à l'intégration de l'évaluation dans la formulation et le suivi des programmes.
7. Il s'agit plus spécifiquement de :
 - Déterminer si l'approche du programme est adéquate, entre autres si les objectifs sont alignés sur les besoins des populations et les priorités nationales, régionales et locales ;
 - Mesurer l'efficacité du programme en comparant les résultats obtenus avec les ressources mises à disposition et comprendre les facteurs affectant cette efficacité ;
 - Évaluer les effets de l'intervention du programme sur le cadre légal de la décentralisation et de la microfinance, sur les institutions et les populations bénéficiaires ;
 - Évaluer l'impact du programme sur l'amélioration des conditions de vie des populations et le renforcement de la sécurité alimentaire ;
 - Évaluer le potentiel de pérennité du programme et la probabilité que les acquis du programme se poursuivent au-delà du programme ;

Méthodes et outils d'évaluation

8. L'évaluation utilise une méthodologie mixte à plusieurs niveaux permettant d'obtenir des informations de nature différente à des niveaux différents. Les sources d'information ont été triangulées, chaque fois que possible, en combinant l'analyse documentaire et des données primaires.

9. De nombreux entretiens semi-structurés ont été menés avec les parties prenantes, les structures d'exécution, les acteurs clés tant du côté du DEL que de la microfinance. Une attention particulière a été accordée aux institutions impliquées dans le PADMIF, dans et à l'extérieur de la zone du PADEL.
10. Des discussions de groupe ont été organisées dans les communes retenues. Des discussions — plus d'une vingtaine — ont aussi impliqué des groupes de bénéficiaires des investissements ainsi que des bénéficiaires et des non-bénéficiaires des produits et services financiers appuyés par le PADMI.
11. L'évaluation s'est appuyée sur les indicateurs recueillis par l'équipe du PADEL pour l'établissement et le suivi de son cadre de rendement. Des lacunes importantes dans les données disponibles, en particulier l'absence d'une situation de référence couvrant l'ensemble des interventions et un cadre renseigné de manière aléatoire a rendu difficile une véritable analyse de type causale.
12. Le travail de terrain a été rendu difficile par la tenue d'élections présidentielles et par le fait qu'au moment de l'évaluation le PADEL était officiellement terminé.

II- Résumé synoptique de l'évaluation selon la matrice de résultats

QUESTION 1 : PERTINENCE ET QUALITE DE LA FORMULATION DU PROGRAMME

13. Le programme a pu renforcer sa pertinence à travers une prise en compte des objectifs et des pratiques des partenaires, des attentes des bénéficiaires et des expériences antérieures ?
14. Le programme est pertinent aux vues de l'état des lieux de la décentralisation au Niger, des problématiques rencontrées et des capacités des collectivités territoriales, mais les dimensions politiques et stratégiques auraient bénéficié d'une analyse plus poussée. ?
15. Les structures de gestion et de gouvernance du programme ont peu contribué à optimiser la pertinence du PADEL et la probabilité que le programme atteigne ses résultats à cause d'une appropriation institutionnelle limitée ainsi qu'un cadre de rendement et un dispositif de suivi limités.
16. Les mécanismes de financement du développement mis de l'avant sont généralement adaptés aux besoins de renforcement de la sécurité alimentaire ?
17. Le programme s'appuie sur une analyse adéquate de la place des femmes et du genre dans la problématique de la sécurité alimentaire, mais a peu pris en compte les questions environnementales sauf sous l'angle de la gestion des catastrophes naturelles

QUESTION 2 : EFFICIENCE DE LA GESTION DU PROGRAMME

18. Malgré le fait que les ressources humaines et financières affectées au Programme apparaissent adéquates, l'efficacité générale du programme en matière de fourniture des services et de la gestion des ressources est demeurée en deçà des attentes et a souffert d'une mauvaise appréciation des difficultés, de retards dans la mobilisation de financements et d'absence d'un cadre de gestion rigoureux.
19. Même si on ne peut parler de synergie entre les deux divisions (DELSA et PADMIF) du Programme, celles-ci ont pu concrétiser leur complémentarité, particulièrement dans une initiative comme le warrantage.
20. À quel point les investissements des investissements en faveur du développement économique local dans ont été planifiés et gérés de manière adéquate dans le respect d'une maîtrise d'ouvrage totale, mais avec les difficultés inhérentes à un apprentissage toujours à refaire ce qui a ralenti le rythme d'exécution des investissements des FDL ?
21. Les investissements des fonds de développement dans les institutions de microfinance ont été planifiés et gérés de manière adéquate, mais dans une perspective trop étroitement limitée au seul secteur de la microfinance.
22. L'efficacité du PADEL au chapitre de la gouvernance du programme a permis de garder celui-ci sur ses rails et d'éviter les dérapages notamment grâce aux missions de suivi de la DGDCT auprès des communes du Département. Par contre la concertation interbailleurs et avec la partie nationale, après des débuts prometteurs, s'est étiolée avec le passage du temps.

23. L'efficacité du programme en termes de pilotage n'a pas été convaincante en partie à cause des difficultés rencontrées par l'UNCDF pour assurer son propre leadership. Les relations entre les partenaires du programme n'ont pas été source de gains d'efficacité. Heureusement, le pilotage du programme dans sa dimension locale a été mené de manière efficace et efficiente même si la stratégie de désengagement a été improvisée.

QUESTION 3 : EFFICACITE DU PROGRAMME EN TERMES D'APPUI AU RENFORCEMENT DES ENTITES LOCALES

24. Au Niger, le cadre institutionnel et politique n'est guère porteur au chapitre du DEL et de la réduction de la pauvreté. Par contre, le pays dispose d'un cadre stratégique et d'outils permettant une meilleure gestion de la sécurité alimentaire et reconnaissant le rôle central des collectivités territoriales.
25. Les collectivités territoriales ont amélioré leurs capacités de mieux gérer les affaires locales ; elles sont plus efficaces dans leurs actions et ont accru leurs fonds propres. Leurs capacités organisationnelles se sont améliorées de manière significative.
26. L'efficacité de la mise en œuvre du volet « investissements » du programme a été élevée : des investissements importants ont été consentis et sont fonctionnels ; les instruments de planification et de maîtrise d'ouvrage ont été utilisés et ont permis une prise en compte des situations particulières. Des comités de gestion ont été formés, mais leur fonctionnement demeure incertain.
27. L'efficacité des Activités génératrices de revenus mises en place par les Communes est réelle et la situation alimentaire et nutritionnelle des groupes vulnérables s'est améliorée, mais de manière limitée.
28. La dimension genre est effectivement prise en compte dans le programme, mais se limite à considérer les femmes comme une catégorie vulnérable et non comme un facteur de changement.

QUESTION 4 : EFFICACITE DE L'APPUI AU SECTEUR DE LA MICROFINANCE

29. Le renforcement des structures de régulation et des structures d'appui a contribué à une plus grande efficacité de l'action des systèmes financiers alors que l'amélioration de l'environnement institutionnel, notamment la Stratégie Nationale de Microfinance, a eu un effet plus limité.
30. De la même manière, le PADMIF-PADEL a contribué au renforcement de l'action des SFD grâce à une plus grande professionnalisation, une plus grande solidité et un meilleur ancrage dans l'environnement, notamment suite à une plus grande collaboration avec les banques.
31. De manière générale, l'offre du PADMIF s'est révélée adaptée aux besoins des SFD bénéficiaires, mais ces derniers ont déploré un important déficit d'accompagnement et une mise en place pour le moins timide de produits dits innovants.
32. Le PADMIF a permis, de manière variable, un meilleur accès des femmes et des groupes les plus vulnérables aux services financiers appuyés par le programme ?
33. La pertinence et l'efficacité du PADMIF-PADEL n'ont contribué que marginalement à une meilleure performance du programme.

QUESTION 5 : IMPACT SUR LES INSTITUTIONS LOCALES, LES SYSTEMES LOCAUX DE SECURITE ALIMENTAIRE ET L'INSECURITE PARMI LES POPULATIONS

34. Les institutions locales ont profité d'un renforcement de leurs capacités financières et organisationnelles ; par contre l'absence de progrès dans la décentralisation a sérieusement limité les possibilités d'une institutionnalisation de ce renforcement ou même d'un élargissement à d'autres communes.
35. La contribution du PADEL à la mise en place d'une dynamique de DEL est demeurée limitée ?
36. De manière générale, on peut conclure à une contribution aux piliers de la sécurité alimentaire surtout en ce qui concerne une plus grande disponibilité grâce à une meilleure offre alimentaire et une plus grande accessibilité des plus vulnérables.
37. L'impact des services financiers sur les quatre piliers de la sécurité alimentaire a surtout été le fait d'une aide au stockage avec une contribution plus limitée à la production à travers une aide au financement et un renforcement de résilience des familles.
38. De manière générale, on peut parler d'une contribution du programme à la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables. Une plus grande implication des femmes est sans doute l'un des facteurs ayant un impact le plus durable.

QUESTION 6 : VIABILITE ET PERENNITE DES RESULTATS DU PROGRAMME

39. Le programme peut compter sur un appui institutionnel et un engagement politique limité pour soutenir les collectivités territoriales, mais davantage marqué pour ce qui est de la microfinance dans leurs efforts pour pérenniser les résultats obtenus ?
40. Les communes, acteurs et utilisateurs se sont engagés à maintenir, entretenir et développer les infrastructures et les opérations à la fin du programme, mais leurs ressources financières demeurent insuffisantes pour des actions à moyen terme.
41. La démarche SAN a connu un début d'intégration dans les instruments (planification, gestion et budgétisation) des collectivités locales et on assiste aux premiers pas d'une gouvernance alimentaire locale.
42. Les produits spécifiques associés à la SAN, principalement le warrantage, peuvent être profitables pour les institutions financières et son offre se poursuivre de manière acceptable pour les producteurs. Des difficultés particulières sont cependant à prévoir pour les crédits aux plus vulnérables.
43. Le rapport entre le coût des investissements et leurs retombées sur les communautés permet difficilement à d'autres communes de répliquer de tels investissements.
44. Pour la microfinance, la répliquabilité est plus facilement envisageable, mais requiert une réflexion approfondie sur les conditions à remplir pour une contribution de la microfinance à la sécurité alimentaire.

III – Conclusion

Constat général

45. La présente évaluation confirme la « portance » des grandes orientations stratégiques de l'UNCDF telles qu'on les retrouve dans le PADEL soit :
 1. Une orientation vers le **développement territorial**
 2. Une orientation **institutionnelle** qui privilégie les institutions issues du secteur public ou apparenté
 3. Une orientation **partenariale**
 4. Une approche privilégiant le **financement** sous toutes ses formes

Recommandation générales

46. Développer et renforcer dans le sens d'une meilleure articulation à la nouvelle stratégie corporative d'UNCDF et d'une plus grande efficacité organisationnelle, l'approche d'UNCDF (Territoire-Institutions-Partenariat-Financement – TIPF) telle qu'elle a été mise en œuvre dans le programme PADEL.
47. Ajuster le processus de planification et de formulation des projets TIPF dans le sens d'une plus grande solidité analytique, d'une meilleure prise en main par les chargés de programme et les équipes terrain et de la mise en place d'une plateforme partenariale exigeante, en tenant compte du nouveau paysage de l'aide au développement tel qu'il se met en place particulièrement en Afrique.
48. Revisiter la politique et les pratiques de suivi et d'évaluation afin d'en renforcer la rigueur, la pertinence et l'utilité pour la formulation et la gestion de programmes dans les pays les moins avancés surtout les pays fragiles ou en sortie de crise.
49. Développer un modèle d'intervention intégré, Développement Economique Local et Finances Inclusives (DELFI) qui dépasse la seule complémentarité, mais propose des solutions éprouvées et adaptées au problème du financement du développement local dans les pays les moins développés, particulièrement en Afrique subsaharienne.

1. Objet et portée de l'évaluation

1.1 Objectifs de l'évaluation

Les objectifs généraux de l'évaluation sont :

- Permettre à UNCDF et ses partenaires de respecter leurs objectifs au chapitre de la comptabilité réciproque et envers l'ensemble des partenaires de développement ;
- S'assurer que l'évaluation s'inscrit et renforce la démarche du gouvernement et des partenaires de développement d'identifier et de mettre à usage les bonnes pratiques révélées par le programme ;
- Contribuer à l'intégration de l'évaluation dans la formulation et le suivi des programmes et à la mise au point de méthodologies d'évaluation innovantes.

Pour ce qui est des objectifs spécifiques, il s'agit de :

- Déterminer si l'approche du programme est adéquate, entre autres si les objectifs et les résultats spécifiques attendus sont alignés sur les besoins des populations cibles et sur les priorités nationales, régionales et locales et si les questions transversales sont prises en compte ;
- Mesurer l'efficacité du programme en comparant les résultats obtenus avec les ressources mises à disposition et comprendre les facteurs affectant cette efficacité ;
- Évaluer les effets de l'intervention du programme sur le cadre légal de la décentralisation et de la microfinance, sur les institutions et les populations bénéficiaires ;
- Évaluer l'impact du programme sur l'amélioration des conditions de vie des populations et le renforcement de la sécurité alimentaire ;
- Évaluer le potentiel de pérennité du programme et la probabilité que les acquis du programme se poursuivent au-delà du programme ;
- Tirer des leçons de la mise en œuvre du programme pour une capitalisation efficace ;
- Faire des recommandations à UNCDF et ses partenaires.

1.2 Audience

La principale audience de cette évaluation est le gouvernement du Niger, les communes de la région de Maradi, Zinder et Dosso ainsi que les principaux partenaires de développement impliqués dans la mise en œuvre du programme, en particulier le Fonds belge pour la sécurité alimentaire, le Grand-Duché du Luxembourg, l'Union européenne. L'audience supplémentaire est la direction d'UNCDF, le PNUD ainsi que les autres partenaires organisationnels auxquels l'UNCDF est associé.

1.3 Principes de l'évaluation.

En accord avec la politique d'évaluation du PNUD et reprise par celle d'UNCDF, l'évaluation doit respecter des **standards élevés de probité**, c'est-à-dire que l'exercice doit être justifié, impartial, indépendant, mené de manière transparente, éthique et avec diligence.

L'exercice doit être conçu avec à l'esprit la recherche d'une **qualité adéquate** ce qui signifie que l'évaluation doit tendre vers le respect des normes internationales généralement admises, que les principales questions doivent être claires, cohérentes et réalistes, que la collecte des données et l'analyse sont menées de manière professionnelle et avec un souci d'honnêteté intellectuelle et que les conclusions et recommandations issues de l'évaluation doivent être présentées de manière à être comprises par les bénéficiaires et à pouvoir les guider dans l'action.

L'évaluation doit finalement être conçue avec à l'esprit une recherche **d'utilité maximale**, c'est-à-dire avec une préoccupation pour la génération d'une information pertinente et propre à éclairer la prise de décisions.

1.4 Contexte de l'évaluation

L'évaluation finale vient deux ans après la conduite d'une revue interne de programme qui s'est concentrée sur les premiers résultats obtenus, la pertinence du programme et les meilleures façons de la renforcer.

L'évaluation tient compte des recommandations du Rapport Baastel chargé de revoir la politique du PNUD [Baastel, 2014] principalement en ce qui concerne les évaluations menées par UNCDF.

L'évaluation finale du programme PADEL intervient aussi à un moment clé de la mise en œuvre du *Plan stratégique d'UNCDF [2014-2017]* [UNCDF, 2013] dans lequel l'organisation fait part de sa volonté de mieux intégrer ses activités en matière de développement local et de microfinance, de recentrer ses efforts en faveur du financement, d'intégrer de nouvelles thématiques transversales [sécurité alimentaire, coopération transfrontalière, etc.] et de capitaliser de manière plus efficace sur les connaissances acquises.

2. Déroulement de l'évaluation

2.1 Couverture géographique et chronologie

Le PADEL a démarré en juin 2010 [PRODOC signé le 30/12/2009]. Prévu pour une durée de cinq ans, le programme était censé arriver à son terme en 2014. Suite à la demande des autorités du Niger, il a été décidé d'une prolongation jusqu'au 31 janvier 2016.

L'étendue géographique de l'évaluation porte sur les zones couvertes par les deux composantes du programme : DELSA et PADMIF.

Pour DELSA, il s'agit de l'ensemble du territoire du Département de Mayahi dans la région de Maradi, soit la commune urbaine de Mayahi et les sept communes rurales (Tchaké, Maireyrey, Issawane, Guidan Amoumoune, Attantané, Kanembabakaché et Sherkin Haoussa). Le département se trouve à 91 km de Maradi, le chef-lieu de la région du même nom, et environ 800 km de la capitale.

Suite à l'obtention d'un financement additionnel de l'UE, la zone de couverture du PADMIF s'est élargie. Elle comprend l'ensemble de la région de Maradi, la région de Zinder et la région de Dosso.

2.2 Limite et contraintes

Limites conceptuelles

L'originalité de cet exercice tient surtout au choix de procéder à une évaluation adossée, dans la mesure du possible, à une théorie du changement. L'évaluation par la théorie exige un modèle logique d'une grande rigueur où les différents éléments de la chaîne causale sont spécifiés, ce qui implique que les variables retenues soient distinctes les unes des autres et qu'il soit en conséquence possible d'en évaluer la contribution spécifique. Le PRODOC et les discussions qui ont mené au PADEL montrent qu'à l'origine le programme s'appuyait sinon sur une théorie ou un modèle, du moins sur une hypothèse générale de changement. Malheureusement, la réalité n'est jamais tendre envers les modèles et les hypothèses. Elle impose à ceux et celles qui veulent la modifier de revoir et d'adapter leur approche tout en s'assurant que le programme aille de l'avant.

Une évaluation fondée sur la théorie exige aussi des données fiables et valides ainsi qu'une Base de référence robuste qui seule permet le recours à des techniques d'analyse avancées [analyse contrefactuelle, essais contrôlés randomisés, etc.]. Ce ne pourra pas être le cas ici et bien qu'il sera fait usage de multiples

méthodes [ou lignes de preuve], l'analyse causale tient davantage de la convergence que de la stricte relation causale contrôlée. Ce travail d'analyse a été grandement facilité par la Revue technique de mi-parcours qui a regroupé les activités et les résultats de premier niveau en deux groupes de résultats et ainsi insufflé une dynamique de changement dans le cadre logique.

Limites méthodologiques

Le fait que le programme met de l'avant dans une formulation intégrée les deux pratiques d'UNCDF, Développement local et Microfinance, a posé des défis supplémentaires, d'autant plus que ces deux composantes ne couvrent pas les mêmes aires géographiques. De plus, le sous-programme PADMIF s'insère dans deux cadres opérationnels distincts, celui du PADEL comme tel (limité à certaines communes de la région de Maradi) et celui du Programme d'appui au développement du secteur rural (PADSR) financé par l'UE et centré quant à lui sur les régions de Dosso et de Zinder.

Dans l'idéal, il aurait fallu examiner l'apport du PADMIF-PADSR au développement du secteur rural dans les régions de Dosso et Zinder et comparer la contribution de la microfinance à la sécurité alimentaire dans ces deux régions avec celle obtenue dans les communes appuyées par le DELSA. Mais l'élaboration d'un protocole de recherche rendant plausible une telle évaluation aurait exigé des ressources considérables.

Limites techniques

Le programme a été préparé et exécuté sur une période de 7 années, davantage si on considère que les premières discussions remontent à 2006-07. Il a connu plusieurs ajustements suite à l'arrivée de nouveaux partenaires, aux changements de personnel.

L'équipe d'évaluateurs n'a disposé que de 20 jours de présence au Niger, dont 10 seulement ont pu être consacrés au travail de rencontres sur le terrain, ce qui a constitué un handicap important. Le fait qu'au même moment [le 21 février] se tiennent des élections présidentielles et législatives que le programme soit à toute fin terminée et couvre des zones et des sites dispersés n'ont pas facilité la tâche.

En conséquence, il s'est révélé impossible de visiter les huit communes couvertes par DELSA. Mais dans une évaluation finale adossée à la théorie du changement, ce n'est pas tant l'appréciation des activités menées qui importe que la « traduction » de ces activités (les extrants) en résultats de niveau intermédiaire et de niveau supérieur. Dans cette optique, le fait de se concentrer sur quelques communes a permis de permettre une analyse plus en profondeur.

Ce choix a permis de visiter pour des fins de comparaison un autre programme similaire au PADEL, le programme PAMED à Dosso ainsi qu'une commune située en dehors du Département.

Le choix des communes retenues pour les visites sur le terrain s'est fait à partir d'une grille détaillée (voir le Rapport de préparation et l'annexe concernée) assurant une compréhension satisfaisante du fonctionnement des systèmes alimentaires locaux dans le Département de Mayahi. Les communes suivantes ont été sélectionnées et visitées : Mayahi, Sherkin Haoussa, Tchaké, Kanembakachté et Attantané. Pour ce qui est du PADMIF, un maximum de sites de la région de Zinder et de Dosso a aussi été visité.

2.3 Remerciements

L'équipe d'évaluateurs tient à remercier les équipes d'UNCDF et du PNUD en poste à Niamey, Maradi, Mayahi, Dakar et New York pour leur collaboration. Les partenaires, les ministères, les parties prenantes, les intervenants, les bénéficiaires nous ont aussi apporté une collaboration d'autant plus appréciée qu'au moment de l'évaluation le programme PADEL était officiellement terminé. Des remerciements particuliers vont aux équipes communales, aux services déconcentrés de l'État, aux autorités locales qui nous ont reçus avec chaleur et empressement.

3. Méthodologie de l'évaluation

3.1 Hypothèses du programme et théorie du changement

Une théorie du changement explique de quelle façon une intervention devrait produire ses résultats prévus. Formulée avant l'exécution du programme, cette théorie définit la séquence des événements [extrants, résultats immédiats, résultats intermédiaires, résultats finaux] qui devraient avoir lieu conséquemment à l'intervention. Bref, ce qui devrait se passer.

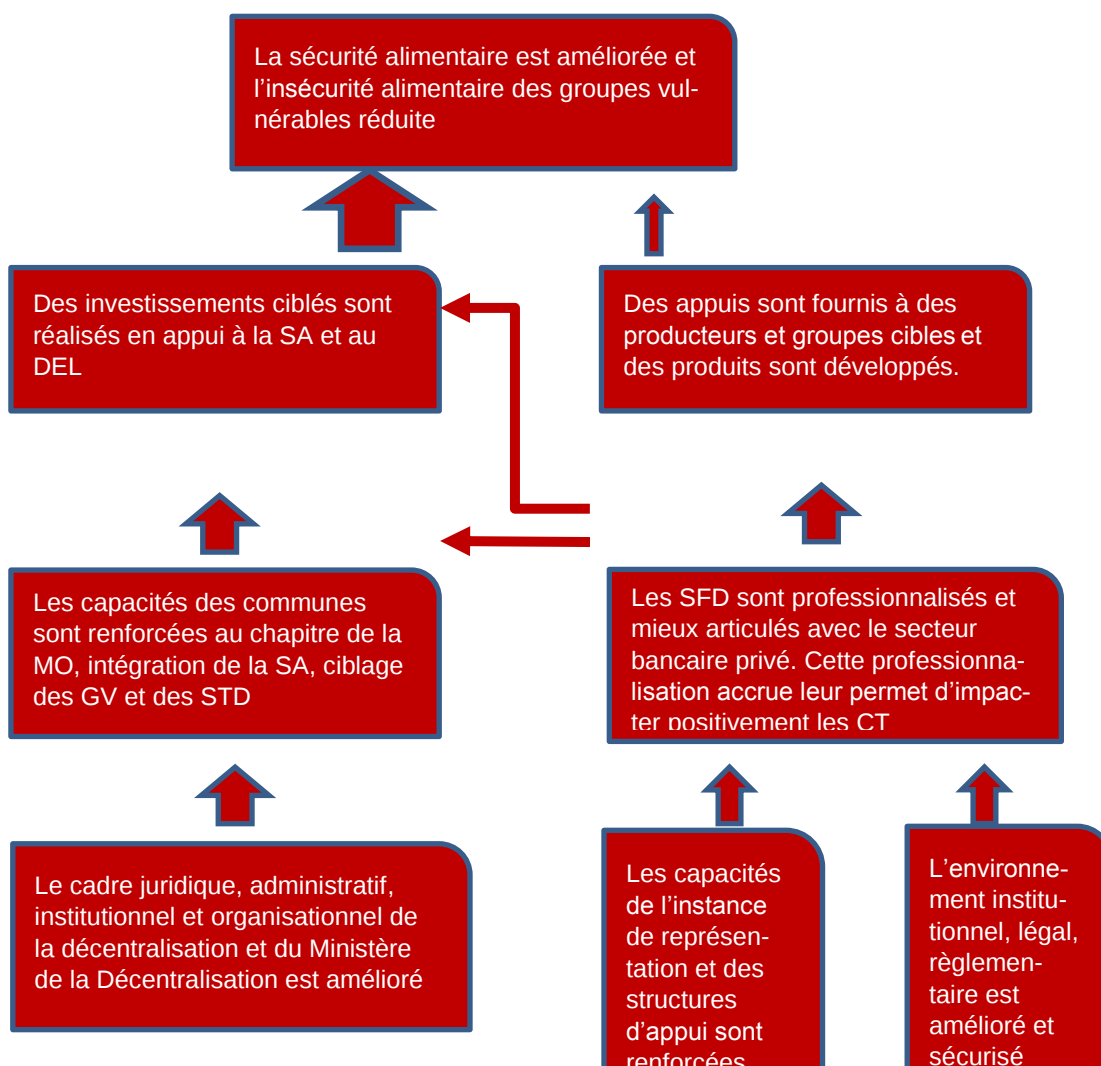
Il s'agit donc à la fois de construire une « boîte noire » du changement et surtout de l'ouvrir pour mieux examiner le lien de causalité entre les extrants de l'intervention et les résultats observés.

La figure 1 présente une vue simplifiée des principaux liens de causalité du PADEL. Les extrants et les intrants ne sont pas présentés ici. Le tableau a été reconstruit à partir du PRODOC où ces différents liens sont longuement commentés (cette discussion est reprise de manière plus détaillée en annexe).

Les différents mécanismes inclus dans la « Boîte noire » décrite à la Figure 1 s'appuient sur certaines hypothèses :

1. Il est justifié de présumer l'existence d'un Système alimentaire local dont le fonctionnement explique de manière distincte et significative le niveau de sécurité alimentaire existant sur un territoire donné ;
2. Il est possible et avantageux d'agir pour renforcer la sécurité alimentaire et réduire le niveau d'insécurité alimentaire, particulièrement auprès des groupes vulnérables en renforçant la sécurité alimentaire, en intervenant à travers une stratégie de développement économique local ;

Figure 1 : Vue simplifiée du programme PADEL



3. Les Communes peuvent jouer un rôle déterminant – si on développe leurs capacités et habilités — dans la création de partenariats avec l'ensemble des acteurs de l'économie locale et dans la conduite d'une stratégie de développement local appuyée sur le développement d'activités structurantes, la stimulation de micro et petites entreprises, le renforcement du dialogue social, la planification inclusive du développement et la prise en compte de la situation des femmes et des groupes vulnérables ;
4. Les investissements dans l'économie locale particulièrement en appui aux initiatives dirigées vers la sécurité alimentaire, réalisée et gérée par les Communes (en partenariats avec des acteurs privés ou issus de la société civile) peuvent, suivant certaines conditions, dont une Maîtrise d'ouvrage locale, dynamiser l'économie locale et accroître les revenus disponibles ;
5. La microfinance (PADMIF) peut jouer un rôle important dans la mise en œuvre d'une stratégie de DEL et par extension dans la réduction de l'insécurité alimentaire en (1) renforçant les capacités des SFD leur permettant de concevoir des produits et services financiers adaptés aux couches défavorisées (2) contribuant au renforcement des capacités des collectivités territoriales à mieux prendre en compte les besoins des groupes les plus vulnérables et en menant des actions spécifiques à ces groupes.
6. Une action en complémentarité entre la microfinance et le DEL est non seulement possible, mais aussi désirable pour amorcer la pompe d'un DEL au service de la sécurité alimentaire. Ainsi la microfinance (PADMIF) est amenée à apporter les produits et services financiers nécessaires aux organisateurs de producteurs qui utiliseront les infrastructures financées par DELSA pour exécuter des activités en lien avec la sécurité alimentaire tant au niveau de la production, de la transformation que de la distribution des produits alimentaires. Par ailleurs, le PADMIF pourra s'appuyer sur les produits DELSA en matière de genre pour adapter ses produits et services aux femmes.

Suite au dialogue entre les partenaires du programme afin de renforcer la dimension de sécurité alimentaire au sein du PADEL et d'étendre la zone couverte par le PADMIF, il a été convenu d'un resserrement de l'articulation du programme. La *Revue de programme de 2014* fait état de ce resserrement ainsi que d'une présentation plus « verticale » de la chaîne des résultats. Alors que le Document de programme comprend pas moins de 30 résultats pour les 6 produits, la logique reconstruite de 2014 n'en comprend plus que 22 avec des actions réparties sur trois niveaux, le niveau national, le niveau régional/et le niveau communal.

3.2 Matrice d'évaluation

Cette matrice emprunte aux éléments fournis dans le mandat en accord avec les critères usuels d'évaluation (UN, OCDE DCD-CAD), soit la pertinence, efficience, efficacité, impact et viabilité. La liste qui suit reprend avec de légères reformulations les questions principales d'évaluation proposées dans le mandat.

1. Dans quelle mesure les objectifs de développement du PADEL tel que définis dans le Document de projet et tel que mis en œuvre par la suite sont appropriés compte tenu des besoins et attentes des bénéficiaires, des problèmes que le programme entend et sont formulés en conséquence.
2. Dans quelle mesure la gestion du PADEL a-t-elle permis au programme d'atteindre les résultats attendus, compte tenu des ressources mises à sa disposition ?

3. Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué au développement des capacités des collectivités locales de sorte qu'elles soient mieux en mesure de planifier et d'exécuter des programmes d'investissements en faveur du développement économique local et de la sécurité alimentaire en tenant compte des considérations de genre et promotion du genre et des besoins des groupes vulnérables.
4. Dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué à la professionnalisation des SFD et au développement de services financiers adaptés à la réduction de l'insécurité alimentaire
5. Dans quelle mesure les activités financées par le projet ont-ils eu une influence sur les institutions et les systèmes de sécurité alimentaire au niveau local et contribué à la réduction de l'insécurité parmi les populations locales, y inclus les groupes vulnérables et les femmes ?
6. Dans quelle mesure les résultats du programme en ce qui concerne les collectivités locales et leur contribution au développement économique local ainsi qu'à la sécurité alimentaire, avec l'appui des SFD, sont-ils susceptibles d'être pérennisés sur le moyen et le long terme ?

3.3 Méthodes et outils d'évaluation

L'évaluation utilise une méthodologie mixte à plusieurs niveaux [« Multi-level mixed-method »] permettant d'obtenir des informations de nature différente à des niveaux différents [micro, local, régional, national, corporatif]. L'évaluation combine des approches quantitatives et qualitatives. Les sources d'information ont été triangulées, chaque fois que possible, par la combinaison de l'analyse documentaire et de l'analyse des données primaires.

La mission a mené **une importante analyse documentaire et revue de la littérature** (officielles, académique, scientifique et littérature « grise ») à la fois sur la sécurité alimentaire, la microfinance, le développement économique local et l'évolution de la société nigériane ce qui a permis de compenser en partie les faiblesses dans la collecte et l'archivage des données. La documentation du projet s'est révélée abondante, mais difficile à exploiter.

De nombreux entretiens semi-structurés ont été menés avec les parties prenantes, les structures d'exécution, les acteurs clés tant du côté du DEL que de la microfinance. Une attention particulière a été accordée aux institutions impliquées dans le PADMIF, dans et à l'extérieur de la région d'intervention du PADEL.

Des **discussions de groupe** ont été organisées dans les communes retenues en présence du maire, des cadres municipaux et des services déconcentrés, des membres du Conseil. Des discussions — plus d'une vingtaine — ont aussi impliqué des groupes de bénéficiaires des investissements ainsi qu'avec les bénéficiaires et des non-bénéficiaires des produits et services financiers proposés par les SFD appuyés par le PADMI.

En présentant les conclusions de l'évaluation, les évaluateurs sont restés fidèles à l'esprit des questions et sous-questions de la matrice d'évaluation proposée. L'absence de données probantes et un cadre de rendement incomplet ont rendu le travail d'analyse difficile. Néanmoins, l'équipe s'est assuré que les bonnes pratiques et autres innovations identifiées sont pertinentes aux critères d'évaluation et sont clairement liées — du moins dans la mesure du possible — aux sources de preuves. En présentant les conclusions de l'évaluation, les évaluateurs ont considéré des explications alternatives, tout en cherchant à éviter le piège des « alternatives de paille ».

4. Stratégie et état de mise en œuvre du programme

4.1 Contexte et antécédents du programme

Présent au Niger depuis plus d'une vingtaine d'années, l'UNCDF a appuyé le développement local dans les localités de N'guigmi, Mayahi et Diffa à travers des programmes d'Appui au développement local (PADL-

N'guigmi et PADL-Mayahi) 2000-2007 et d'un Projet d'appui à la Communauté Urbaine de Diffa (PACURD 2005-2009), ce dernier comprenant aussi un volet microfinance.

Le Programme « Appui au Développement Économique Local » (PADEL) vise à assurer aux populations de la région de Maradi un accès aux services publics et financiers en vue de promouvoir le développement économique local, d'améliorer la sécurité alimentaire par l'accroissement de l'accessibilité, la réduction de l'incidence de la soudure et la réduction de la malnutrition.

La stratégie du programme vise à renforcer les capacités des Collectivités Locales ainsi que celles des systèmes financiers décentralisés à fournir un appui ciblé aux différentes échelles du territoire afin de réaliser un programme d'investissement visant à améliorer les conditions de vie des citoyens y compris celles des groupes vulnérables.

Il convient de rappeler ici que le PADEL intervient dans l'ensemble de la région de Maradi : son sous-programme DELSA cible le Département de Mayahi (huit communes) et son volet microfinance, toute la région puisque le champ d'action des SFD n'est pas circonscrit à celui d'une commune ou même d'un Département. Le PRODOC initial reflétait bien cette double orientation du PADEL, développement économique local (sous-programme DELSA) dans les huit communes du Département de Mayahi et microfinance (sous-programme PADMIF) dans l'ensemble des communes de la région de Maradi, y compris évidemment celles du Département de Mayahi.

En mars 2012, la Commission Européenne a consenti en faveur du Niger une Convention de financement de 15,5 millions euros pour la mise en œuvre du Projet d'appui au développement du secteur rural (PADSR). L'objectif général de ce projet est d'assurer la sécurité alimentaire en favorisant le développement agricole durable et en améliorant l'accès des populations rurales aux opportunités économiques. Cet objectif général est décliné en deux objectifs spécifiques :

1. Appuyer les producteurs et associations de producteurs des 31 communes des régions de Dosso et Zinder pour qu'ils développent leurs activités productives, ce qui devrait assurer à terme leur sécurité alimentaire ;
2. Améliorer la qualité et accroître la couverture de services financiers ruraux inclusifs et adaptés aux besoins des pauvres dans un environnement assaini et de plus en plus sécurisé.

Avec une terminologie différente, ces deux objectifs spécifiques correspondent aux deux volets de l'action du PADEL, la sécurité alimentaire et les services financiers décentralisés. Pour atteindre son objectif en termes de SFD, l'UE propose des interventions à trois niveaux :

1. au niveau « macro » notamment par des actions visant l'amélioration du cadre institutionnel, légal et réglementaire du secteur de la microfinance par un appui aux structures ministérielles et autonomes en charge de la promotion de la surveillance et de l'assainissement du secteur ;
2. au niveau « méso » par un appui au renforcement de l'Association Professionnelle des Systèmes Financiers Décentralisés et des structures d'appui technique (formateurs et auditeurs) ;
3. au niveau des SFD comme tels et des banques classiques présents dans les régions de Dosso et Zinder.

Disposant d'un financement propre de 4,98 millions euros (financé à 89,75 % par l'UE), l'action conjointe UNCDF-UE est mise en œuvre selon les procédures de l'UNCDF et s'articule autour du Comité de Pilotage du PADSR, du Comité d'investissement du PADMIF et d'une Cellule de Gestion rattachée techniquement au Bureau régional pour l'Afrique d'UNCDF à Dakar.

4.2 Description : objectifs et produits

L'objectif final du PADEL est : contribuer à améliorer de façon durable les conditions de vie des populations dans la région de Maradi.

Son objectif spécifique est : la sécurité alimentaire et le Développement Économique Local sont promus par des services publics et financiers adaptés et efficaces.

Effet à long terme (Impact) : Les conditions de vie des populations de Maradi sont améliorées de façon durable.

Effet à moyen terme : L'insécurité alimentaire des groupes vulnérables dans les huit communes du Département de Mayahi est réduite de façon durable grâce à la mise en œuvre efficace de la décentralisation et la promotion d'une offre pérenne de services financiers dans un environnement assaini et de plus en plus sécurisé.

Le Document de projet fait état de six produits attendus redéfinis par la suite en autant de résultats :

1. Le cadre juridique, institutionnel et organisationnel de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration est amélioré.
2. La performance des collectivités territoriales du Département de Mayahi est améliorée.
3. La sécurité alimentaire est améliorée dans le Département de Mayahi grâce à des investissements et services publics sous maîtrise d'ouvrage communal.
4. L'environnement institutionnel, légal et réglementaire est approprié par les acteurs ; la Stratégie Nationale de Microfinance est actualisée et mise en œuvre, pour un assainissement du secteur.
5. Les capacités de l'ANIP-MF et des structures d'appui sont renforcées.
6. Les SFD sont professionnalisés et l'articulation avec le secteur bancaire assurée.

Pour atteindre ces résultats, le PADEL intervient à travers le sous-programme « Développement local et Sécurité Alimentaire » (DELSA) et le sous-programme « Appui au Développement de la Microfinance » (PADMIF).

4.3 Situation financière

Le PADEL est cofinancé par le Fonds Belge de Sécurité Alimentaire (FBSA), l'Union Européenne, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Grand-Duché du Luxembourg (à travers le Programme Conjoint des Agences du SNU pour la région de Maradi), l'UNCDF et le Gouvernement du Niger. Comme l'indique le tableau 1, il s'agit d'un financement relativement important, soit un total prévu de 17 503 011 \$ pour un montant de 15 611 610 \$ finalement mobilisé. Ces données seront analysées à la section 5.

Tableau 1 : Mobilisation financière selon les donateurs et les sous-programmes (USD) (en février 2016)

Bailleurs	DELSA		PADMIF	
	Montant PRODOC	Montant mobilisé	Montant PRODOC	Montant mobilisé
FBSA	4 734 900	4 544 237	1 021 000	1 021 000
UNCDF	2 000 000	2 000 000	1 500 000	1 500 000
PNUD	1 000 000	1 000 000	-	-
NIGER	512 795	s.o	s.o	s. o
GDL (PCM)	-	-	1 000 000	525 055
UE	-	-	5 734 316	4 830 655

SOUS-TOTAL	8 247 695	7 544 237	9 255 316	7 876 710
-------------------	-----------	-----------	-----------	-----------

Source : PADEL. Ces chiffres n'ont pas été vérifiés ou réconciliés ; s.o. sans objet.

4.4 Autres interventions

Les documents de préparation du projet PADEL font mention des nombreux projets et programmes tant nationaux qu'internationaux susceptibles d'intervenir dans la zone du PADEL. Mentionnons le FIDA (et son programme IRDAR), l'OMS, le FNUAP, l'UNICEF, la SNV, la Coopération suisse, la Banque Mondiale, la Coopération française, la Coopération allemande, AQUADEV, la Coopération Technique Belge (Région de Dosso) auxquels, il faut évidemment ajouter le PNUD, l'Union européenne et le Grand-Duché du Luxembourg. Les travaux menés dans le cadre de la formulation de la stratégie départementale sur la sécurité alimentaire font état de 23 intervenants partenaires au niveau communal, dont 18 sont présents dans au moins cinq des huit communes ciblées.

4.5 Aperçu général de la mise en œuvre du programme et des résultats de court terme

Le tableau 3 présente les principaux produits et résultats attendus à court terme du PADEL selon les indicateurs retenus par le projet. Nous nous limitons ici à déterminer l'état d'avancement du programme en fin de parcours.

Cette appréciation utilise les indicateurs retenus par le PADEL pour la zone de Maradi. Suite à l'entrée de l'UE dans le programme et à l'agrandissement de la zone d'intervention du PADMIF, d'autres indicateurs ont été proposés et utilisés pour ce qui est des Résultats 4, 5 et 6 afin de mieux tenir compte de la spécificité du programme PASDR de l'UE. Nous en faisons état. On notera que le résultat 4 concerne l'environnement institutionnel et est donc similaire dans le cas du PADMIF/PADEL et du PADMIF/UE.

La lecture des documents associés au projet révèle que beaucoup d'efforts ont été consacrés à la formulation des indicateurs de rendement, un exercice qui a donné lieu à des débats apparemment animés. Il apparaît cependant que les indicateurs finalement retenus, s'ils permettent de suivre les progrès en termes d'activités, ne nous renseignent guère sur le processus de changement qui aurait permis l'atteinte de résultats finaux (et donc le « succès » du projet). Sur un plan plus concret, le renseignement de ces indicateurs n'a pas été facile. La fiche technique finale de l'ensemble des indicateurs fait état pour chacun des indicateurs de « Difficultés de suivi, d'agrégation d'information, de comparabilité depuis la situation de référence ».

Un contexte de mise en œuvre très difficile

On l'oublie trop souvent, mais au moment de la mise en œuvre du PADEL (2010) le contexte nigérien est particulièrement difficile et peu accueillant pour un projet aussi ambitieux.¹

Au plan politique, le pays vit sous un régime d'exception dont le terme est fixé à 2011. En attendant un retour à une vie politique normale — un retour dont plusieurs doutent —, des autorités de transition président aux destinées des régions et des départements. Dans le cas des communes, il s'agit d'administrateurs délégués et de commissions consultatives pour suppléer à l'absence de conseils municipaux. Cette rupture démocratique rend difficiles les négociations autour de l'installation des équipes, complique la tâche des négociations avec certains bailleurs et fait planer un nuage d'incertitude sur tout le programme.

Un tel climat n'est guère propice à des avancées en matière de décentralisation. Déjà que le processus est à un stade embryonnaire, en 2010 il est plausible de se demander si les institutions locales ne seront pas les laissés-pour-compte d'un éventuel retour à la normale.

¹ Les remarques qui suivent sont tirées en grande partie du Rapport final de l'équipe PADEL (UNCDF, 2016)

Sur le plan de la sécurité alimentaire, le pays traverse une crise alimentaire suite à la mauvaise campagne agricole de 2009. Dans la seule zone du projet, le déficit est de l'ordre de 2 733 tonnes. Le pays est au bord de la rupture et il est clair dès le début du projet qu'il faudra répondre à des situations d'urgence aux dépens de la planification quinquennale envisagée dans le PRODOC. Comment élaborer un cadre de rendement réaliste dans de telles conditions ?

Au plan social et économique, la région de Maradi est en situation de grande vulnérabilité, une situation plus sérieuse que prévu au moment de la formulation du projet (2008-2009). Cette vulnérabilité se manifeste par (i) un accroissement de la population suite à une croissance naturelle non maîtrisée (ii) un accès limité aux services sociaux de base, en raison d'une offre insuffisante d'équipements et d'un encadrement réduit (iii) un revenu extrêmement faible sinon inexistant suite à une agriculture de subsistance en crise (pluvio-métrie en baisse, accès limité aux facteurs de production suite à l'absence de facilités de crédit, des capacités de production réduites, etc. [iii] des distorsions du marché induites par la proximité du Nigéria [iv] une faiblesse généralisée des capacités humaines, organisationnelles et institutionnelles..

Le secteur de la finance inclusive est confronté à la possibilité très réelle d'un effritement suite à des problèmes de nature institutionnelle, organisationnelle, financière). Plusieurs partenaires ont déjà annoncé leur intention de quitter le secteur.

Ces remarques, rédigées avec le bénéfice du recul, ont pour but de souligner le caractère éminemment difficile de la situation de 2010-2011. Ils rappellent aussi que l'analyse faite à l'époque a sous-estimé les difficultés et contraintes.

Les résultats attendus pour DELSA

Résultat C1 : Le cadre juridique, institutionnel et organisationnel de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration est amélioré

La définition du Résultat/Produit 1 dans le PRODOC fait état d'une « amélioration du cadre juridique, administratif, institutionnel et organisationnel du Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation ». Cette définition a par la suite été modifiée au profit d'une « amélioration du cadre juridique, institutionnel et administratif de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration ». Cette formulation appelle quelques commentaires :

- On continue de parler de cadre de mise en œuvre et non pas des résultats accomplis au chapitre de la décentralisation-déconcentration. Or la qualité de ce cadre de mise en œuvre n'a qu'un impact très limité sur le contenu même de la décentralisation et de ce qu'il permet aux collectivités locales d'accomplir ;
- L'environnement institutionnel se limite à trois indicateurs dont il n'est pas facile d'identifier la logique d'ensemble 1) Disponibilité de la politique nationale de décentralisation et niveau de mise en œuvre de ses outils opérationnels (2) Niveau de fonctionnalité du Comité de Concertation sur la Décentralisation (3) Niveau de fonctionnalité de l'Association des municipalités du Niger.²
- La question mérite d'être posée : « En quoi ces trois variables indépendantes, particulièrement les variables concernant le CCD et l'AMN, contribuent-elles à court terme à l'amélioration du cadre juridique, institutionnel et organisationnel de mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration et éventuellement l'amélioration de la performance des collectivités territoriales de Mayahi ? » N'aurait-il pas été préférable de prendre en compte des indicateurs concernant les

² L'appréciation de l'environnement institutionnel n'a de sens qu'en lien avec les résultats que l'on cherche à obtenir dans un secteur donné. Ainsi, dans une analyse de l'environnement institutionnel des collectivités locales d'Afrique, *Cities Alliance* et *Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique* ont proposé dix critères, chacun avec quatre sous-critères, pour évaluer les marges de manœuvre données par les États à l'action des villes et des collectivités locales (*Cities Alliance* et *CGLUA*, 2012, 2015). L'intérêt de cette approche est d'utiliser des indicateurs en lien direct avec la préoccupation des analystes soit évaluer l'impact de l'environnement institutionnel sur les capacités d'action des collectivités locales à mettre en œuvre des politiques publiques locales. Ainsi parmi les critères proposés on trouve l'état de la démocratie locale, la performance des collectivités locales, l'existence d'une stratégie urbaine nationale, les ressources propres des collectivités ou les transferts de l'État.

transferts de compétences, les capacités financières des collectivités ou le système de suivi de la politique de décentralisation ?

Ces précisions étant apportées, que nous dit le cadre de résultats au chapitre du Résultat 1. Si on se fie au degré de fonctionnalité du CDD et de l'AMN, l'amélioration doit être considérée comme ayant été faible ou moyennant faible tant ces deux instances n'ont guère été fonctionnelles si on se fie au nombre de réunions tenues ou aux activités de concertation ou de lobbying tenues. Par contre l'adoption en mars 2012 de la Politique Nationale de Décentralisation constitue une réalisation importante même si sa mise en œuvre est toujours loin d'être effective.

Ce jugement que d'aucuns jugeront sévère doit être mis en contexte :

- Dans le cas de la CCD et de l'AMN, faut-il voir dans leur faible niveau de fonctionnalité, la « cause » (parmi d'autres) ou au contraire la « conséquence » d'une faible mise en œuvre de la politique de décentralisation ?
- De plus, se limiter au nombre de réunions tenues pour juger de la contribution à l'atteinte d'un résultat n'est guère satisfaisant.
- De la même manière, comment établir un lien causal entre une politique de décentralisation non véritablement opérationnelle — c'est le constat qui ressort de l'analyse du cadre de performance — et une éventuelle amélioration de la performance des collectivités locales ?
- Faut-il s'en tenir, comme nous le faisons ici, à l'identification et à la formulation des indicateurs de rendement ou examiner aussi le choix des activités ainsi que l'atteinte des résultats immédiats (les extrants) atteints à ce premier de la chaîne causale ?
- Sans entrer dans les détails, on notera en ce qui concerne les activités que la majorité des activités retenues sont des activités de renforcement des capacités qui font appel à des démarches de formation dont la contribution est toujours difficile à évaluer et qui se limitent le plus souvent à la tenue d'ateliers de formation avec peu de chances d'un renforcement dans l'action.

Est-ce à dire que la décentralisation n'a pas fait de progrès durant la période du PADEL ? Évidemment non. Jusqu'en 2011, ces avancées ont surtout été d'ordre institutionnel et organisationnel avec (1) la création en 2008 d'un établissement public à caractère administratif, l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (2) l'adoption en septembre 2010 du Code Général des Collectivités Territoriales qui assure la cohérence du dispositif juridique de la décentralisation (3) la finalisation de la carte administrative l'année suivante avec l'établissement des régions et des Communes à statut particulier. L'action du PADEL et plus particulièrement du PNUD a contribué à ces avancées particulièrement durant la période pré-PADEL. Plusieurs intervenants et acteurs ont souligné que sans le travail d'UNCDF et du PNUD, le Niger en serait peut-être encore dans une phase de pré-communalisation.

Sans le PADEL, il ne fait pas de doute que l'ANICT serait demeurée ce qu'elle a été entre 2008 et 2013, une coquille vide. C'est parce que le PADEL s'était engagé à faire transiter ses appuis financiers par l'ANFICT (à travers les procédures nationales) que l'Agence s'est vue « forcée » — le terme n'est pas trop fort — d'installer ses organes de gestion (Direction Générale, Conseil d'administration), de recruter son personnel, de se doter d'un Manuel de procédures. Quant à l'opérationnalisation de deux principaux guichets, pour le Fonds d'Appui à la Décentralisation et pour le Fonds de Péréquation (en 2014 et 2015), elle est grandement due à l'insistance du PADEL à faire usage des mécanismes de transfert de l'ANICT.

Le fait qu'en 2016, tous les PTF se disent prêts à utiliser le mécanisme de l'ANICT (à condition que celui-ci puisse continuer à rencontrer ses promesses) confirme non seulement la pertinence, mais aussi l'efficacité et la soutenabilité de cet important dispositif de la décentralisation fiscale.

Selon la Mission, la mise en place effective de l'ANFICT constitue la contribution importante du PADEL à un processus de décentralisation qui tarde à prendre son envol. Cette avancée confirme la validité d'une approche plus ciblée à l'objectif d'un renforcement du cadre institutionnel et organisationnel de la décentralisation, une sorte de « Just-enough-decentralization » centrée sur les dimensions financières et fiscales.

Résultat C2 : La performance des collectivités territoriales du Département de Mayahi est améliorée ;

Sans faire l'exégèse du Résultat 2, on notera que le choix des indicateurs pour évaluer cette performance est sujet à discussion :

- L'évaluation par enquête du degré de satisfaction des populations à l'égard des services offerts est certes un instrument utile, mais dont les limites sont connues ;
- Il semble que l'on confond la signature d'un contrat de performance avec l'appréciation de cette performance ; il en va de même pour la prise en compte de l'insécurité alimentaire par les Plans de développement communal ;
- Il avait été prévu à l'origine de retenir l'accroissement des ressources propres des collectivités locales comme un indicateur de l'amélioration de leurs performances. Cette proposition n'a pas été formellement retenue.
- Il avait aussi été envisagé (dans le PRODOC) d'utiliser le nombre de demandes d'appui des Collectivités territoriales auprès des Services déconcentrés comme indicateur. Cette proposition ne semble pas avoir été retenue. De plus, la formulation même du Résultat 2 ne tient pas compte des Services déconcentrés pas plus d'ailleurs que de l'accroissement des dépenses propres, ces deux indicateurs ayant été remplacés par les trois indicateurs mentionnés dans les paragraphes précédents.

Si on se fie à deux des indicateurs retenus (% de contrats de performance entre le projet et les communes et % des PDC faisant une place à la sécurité alimentaire), l'amélioration de la performance des collectivités serait réelle. Pour ce qui est du troisième indicateur (degré de satisfaction à l'égard des services offerts par les communes), il est qualifié en fin de parcours de satisfaisant.

De l'avis de la Mission, le cadre de rendement en ce qui concerne ce résultat est particulièrement déficient et ne permet pas d'apprécier de manière satisfaisante et sur une base comparative la place qu'occupe ce résultat dans la chaîne causale. Par exemple, il est impossible de comparer les performances des huit communes et d'utiliser cette variable comme facteur explicatif (l'un d'entre eux tout au moins) du résultat 3 (Mise en place de services publics sous maîtrise communale) et éventuellement du résultat final (Réduction de l'insécurité alimentaire).

Ces propos concernent le Cadre de rendement dans sa version officielle et qui a servi de base pour la Revue technique de 2013, cadre de rendement qui d'ailleurs a été peu utilisé par cette Revue compte tenu des déficiences mentionnées ici et du fait qu'il était à ce moment fort peu renseigné.

Cela ne signifie évidemment pas que le PADEL ne s'est pas préoccupé de la question de l'amélioration de la performance des communes et que des activités n'ont pas été programmées à cette fin. Ainsi, d'importants efforts ont été consentis pour réaliser les diagnostics SAFIC, des outils dont la réalisation est cependant intervenue trop tardivement dans le déroulement du PADEL pour qu'il soit plausible d'assumer qu'ils ont joué un rôle dans l'amélioration de la performance des communes. De plus, comme on pourra le voir dans l'analyse à partir de la matrice d'évaluation, les collectivités de la zone du PADEL ont généralement connu un accroissement de leurs recettes propres. Certes, on peut s'interroger quant à savoir si le PADEL est la « cause » principale et unique de cette amélioration (ou si le travail des Services déconcentrés dans le cadre du processus de décentralisation n'y est pas pour quelque chose), mais cela ne change rien au constat d'une amélioration. Il est difficile de comprendre pourquoi cet indicateur n'a pas été retenu par le Cadre de rendement.

Nos visites sur le terrain ont permis de constater que l'amélioration du fonctionnement des CT (nous préférons le terme de « fonctionnement » à celui de « performance ») a été supérieure à ce que laissent croire les indicateurs officiellement retenus. Dans les cinq communes que nous avons pu visiter, les signes d'amélioration sont multiples :

- Le fait que toutes (y compris les communes non visitées) les communes aient connu, à des degrés divers et selon une durabilité « variable » une amélioration de leur capacité à mobiliser des ressources internes constitue un élément de preuve indiscutable ;
- Toutes les CT de Mayahi ont pu mener à terme les exercices de type SAFIC et se montrent donc capables d'amorcer et de mener à terme une réflexion de nature économique ;
- Toutes les CT ont pu assurer la maîtrise d'ouvrage d'au moins deux ou trois investissements selon les procédures prévues ;
- Toutes les CT se sont montrées capables d'utiliser un nouveau logiciel de gestion élaboré à leur intention ;
- Toutes les CT disent avoir bénéficié de l'appui des services déconcentrés ;
- Dans la mesure où il a été possible de le vérifier, les CT de Mayahi ont su profiter en 2014 et 2015 du Fonds d'Appui à la Décentralisation et du Fonds de péréquation.

Notre propre appréciation de l'amélioration de la « performance » des collectivités territoriales à partir d'une visite et de rencontres sur le terrain suggère un portrait plus positif que les indicateurs proposés ne le laissent croire. Certes, ce résultat, comme nous le verrons, n'a pu être atteint qu'au moyen d'un accompagnement rapproché très intensif, mais selon la Mission le résultat est au rendez-vous.

Résultat C3 : la sécurité alimentaire est améliorée dans le Département de Mayahi grâce à des investissements et services publics sous maîtrise d'ouvrage communal ;

Depuis une vingtaine d'années, beaucoup d'efforts, entre autres au Niger, ont été faits pour définir et « mesurer » la sécurité alimentaire, les moyens pour y arriver et les politiques et programmes à mettre en œuvre pour atteindre des résultats que l'on veut significatifs et durables. L'approche dite des « six piliers » constitue une avancée importante pour imposer un minimum de cohérence, de profondeur et d'extensibilité aux efforts consentis dans ce secteur. Le PADEL s'inscrit dans cette démarche en privilégiant les retombées positives en termes de sécurité alimentaire des investissements et services publics sous maîtrise communale, des retombées rendues plus significatives suite à un meilleur accès à des services financiers par des populations qui vont ainsi pouvoir mieux tirer profit des infrastructures et services mis à leur disposition.

Le résultat 3 peut être considéré comme le point d'aboutissement — le résultat ultime si on préfère — de l'entreprise PADEL. Dans un langage plus formel, on dira qu'il s'agit de la « variable dépendante », une variable par définition difficile à mesurer tant ses composantes sont nombreuses et elles aussi difficiles à mesurer et apprécier sur le plan causal.³

Le cadre de rendement propose cinq indicateurs qui sans couvrir toutes les composantes des piliers de la sécurité alimentaire permettent d'apprécier certaines des retombées des activités menées par les collectivités locales. Il n'a pas été possible de valider la démarche qui a conduit à ces mesures ou d'en corroborer la validité et la fiabilité par d'autres sources.

Selon trois des indicateurs retenus (le taux d'accroissement de la production agricole, le % d'enfants mal-nutris et le revenu moyen induit par l'accès aux SFD), la sécurité alimentaire aurait effectivement été améliorée dans le Département de Mayahi. Par contre, deux autres indicateurs sont en baisse : le niveau de stock céréalier disponible au moment de la soudure et le taux de couverture des besoins en eau potable.

L'atteinte d'un résultat selon ces indicateurs préétablis est une chose, identifier les signes et les manifestations d'une contribution à un changement en est une autre. Parmi les points saillants de cette contribution à une plus grande sécurité alimentaire à travers une plus grande production et circulation de la production agricole, mentionnons :

³ Dans cet esprit, il est difficile de comprendre pourquoi la définition de cet objectif ne fait pas référence à l'action spécifique du PADMIF, par exemple « La sécurité alimentaire est améliorée dans le Département de Mayahi grâce à des investissements et services publics sous maîtrise d'ouvrage communal et à l'action des institutions de microfinance ».

- Une contribution du PADEL à la mise en place sous maîtrise d'ouvrage communal de 25 magasins de stockage et boutiques, des installations qui servent à des opérations de warrantage (obtention de crédits en retour du dépôt de la production courante) ;
- Une contribution directe du PADEL à la création, toujours sous maîtrise communale, de 6 parcs à bétail et la rénovation de 7 autres ;
- La création de trois marchés à céréales et l'ajout de 47 boutiques et douze latrines dans l'ensemble des marchés ;
- Le fonçage et la rénovation de dix puits.

Au total, c'est 98 investissements liés directement à la sécurité alimentaire ou l'économie locale dont il est question, dans environ trente infrastructures distinctes dans les huit communes du département. On trouvera en annexes des fiches détaillées décrivant certains de ces investissements dont l'importance ne se réduit pas à la seule mise en place d'un nouvel équipement ou à la rénovation d'un existant déjà. Chacune des décisions d'investissement a fait l'objet d'une réflexion par la collectivité locale (en fonction de son plan de développement) et d'une négociation avec les usagers et bénéficiaires. Il a fallu ensuite s'assurer de la construction de l'infrastructure et surtout de l'appui aux gestionnaires qui en auront la charge.

À ces investissements s'ajoute la contribution des sociétés de microfinance appuyées directement par le PADEL-PADMIF et qui interviennent, pourrait-on dire, en aval des investissements et des infrastructures mentionnées plus haut. Ainsi l'agence ASUSU SA, une institution de microfinance couvrant tout le département de Mayahi et appuyé par le PADMIF a pu faire bénéficier 12 000 personnes du crédit warrantage (ce qui permet à ces personnes d'utiliser les magasins mis sur pied par la collectivité ou par d'autres intervenants). Cet appui garantit aux producteurs une valorisation supérieure de leur production en leur permettant d'écouler leur stock à un moment jugé. Cela permet aussi aux producteurs d'avoir accès à des crédits pour d'autres activités en laissant leur récolte précédente comme garantie. Sur la période du PADEL, l'agence ASUSU SA a aussi fait bénéficier plus de 16 000 personnes de crédits pour des activités génératrices de revenus, particulièrement les femmes et les groupes les plus vulnérables. Au total, c'est plus de 25 000 personnes de la grande région de Maradi (qui comprend le Département de Mayahi) qui ont pu profiter des crédits proposés par les SFD opérant dans la région (et bénéficiant du soutien du PADEL-PADMIF).

Les résultats attendus pour PADMIF

Résultat C4/ : L'environnement institutionnel, légal et réglementaire est approprié par les acteurs ; la Stratégie Nationale de Microfinance est actualisée et mise en œuvre, pour un assainissement du secteur ; un cadre de concertation national fonctionnel est mis en place⁴

Pour ce qui est de l'**appropriation**, si on se fie au pourcentage (100 %) des SFD en conformité avec le nouveau cadre légal et réglementaire (nouvelle loi, son décret d'application, les instructions de la BCEAO et le nouveau référentiel comptable) ainsi que le pourcentage (100 %) de SFD supervisé de manière prévue, le taux d'atteinte de ce résultat est effectivement très élevé.

Au chapitre de la **Stratégie nationale**, à la fois le PADEL et le PADMIF sont d'accord pour constater que la Stratégie nationale a effectivement été adoptée. Au chapitre de sa mise en œuvre, au moment de l'évaluation (décembre 2015 — février 2016), la mise en œuvre tardait à se manifester (selon les rapports internes, un exercice de capitalisation sur le PADMIF concluait à un « démarrage effectif » de la mise en œuvre suite à des engagements de l'AFD, du FIDA, du Luxembourg et de la Coopération suisse qui se seraient engagés à hauteur de 13,4 % du budget prévisionnel de la SNFI.⁵

Mais l'interprétation de ce résultat demeure difficile. La formulation même du résultat est ambiguë puisqu'elle fait référence à la fois à l'actualisation de la SNMF, sa mise en œuvre et l'assainissement du

⁴ Cette définition du Résultat C4 comprend les trois dimensions mentionnées dans le PADMIF : (1) l'environnement institutionnel, légal et réglementaire (2) la SNMF est actualisée (3) le cadre de concertation.

⁵ Ce rapport de capitalisation a été produit à l'interne par UNCDF. Il ne concerne que la pratique microfinance telle qu'on la retrouve dans le PADMIF. Même si le travail a été effectué après la visite sur le terrain de la mission, nous avons utilisé certaines des données et informations recueillies par les auteurs qui ont pu effectuer un travail de terrain beaucoup plus appuyé.

secteur. De plus, conclure que la SNMF a été effectivement actualisée de manière satisfaisante parce qu'il y a eu un diagnostic approfondi et une large consultation des acteurs n'est pas entièrement convaincant.

Pour ce qui est du **cadre de concertation nationale**, le verdict est plus facile. Si on se fie au nombre de rencontres tenues, aucune, le résultat n'aurait pas été atteint.

Mais ici aussi, ce pourcentage (0 %) ne nous dit pas toute l'histoire (tout comme les 100 % mentionnés plus haut). En effet, les discussions et tractations entourant l'éventuelle mise en œuvre du Cadre de concertation (comme partie intégrante de la Stratégie nationale) contribuent déjà à son fonctionnement.

Résultat C5 : L'opérationnalisation de l'APSFD et les capacités des structures d'appui technique sont renforcées

Au chapitre de l'APSFD, le rapport de capitalisation (Kouame, 2016) fait état d'une performance satisfaisante pour ce qui est de l'atteinte des résultats en matière de qualité des prestations fournies — si on se fie au nombre de sessions de formation organisées, soit 31 — et de l'appropriation du nouveau cadre comptable. Le niveau d'atteinte des résultats est cependant considéré comme faible si on se fie au taux de couverture du budget de l'APSFD par ses ressources propres (13 % en 2015) et le pourcentage des membres qui s'acquittent de leurs cotisations (57 % en 2015 alors qu'on en prévoyait 80 %).

Quant aux **capacités des structures d'appui technique**, le rapport de capitalisation juge le niveau de résultats atteints faible même si le % de SFD en activités disposant de contrôle interne atteint 80 % (avec 100 % de prévu) et que le nombre de formateurs certifiés formés atteint lui 19 en 2015 (15 de prévus) et qu'un pool de 27 experts nationaux a pu être mis sur pied.

Résultat C6 : Les SFD sont professionnalisés et l'articulation avec le secteur bancaire est assurée

Même si les indicateurs de résultats retenus par le PADMIF/UE sont d'ordre général, l'examen des indicateurs d'activités confirme qu'effectivement le niveau de professionnalisation des SFD, la portée de leurs actions et la progression de leur autonomie professionnelle se sont améliorés pour atteindre un niveau dit « satisfaisant ».

Quant aux indicateurs d'activités liées à l'articulation avec le système bancaire, ils sont jugés dans l'ensemble comme très satisfaisants compte tenu du nombre élevé de SFD ayant développé des partenariats avec les banques, le nombre de contrats de refinancement, le % de SFD bénéficiaires à jour dans leur remboursement.

4.6 Les résultats atteints pour les bénéficiaires

En l'absence de l'enquête attendue de l'Institut National de la Statistique sur la proportion de la population en dessous du seuil de la pauvreté dans le Département de Mayahi et la Région de Maradi, il est difficile de percevoir l'amorce d'une tendance, positive ou négative, à plus long terme (tableau 3 : effet A).

Au chapitre des effets à moyen terme, il y aurait eu — si on se fie aux indicateurs retenus pour le Cadre de rendement une légère amélioration de la performance des collectivités locales (B6), une amélioration moyenne (plus de 50 %) du taux de pénétration des SFD (B7). Cela est conforme avec l'appréciation des résultats à court terme.

Par contre, pour ce qui est de la proportion de la population en situation de sécurité alimentaire, la situation observée en 2014 suggère que l'augmentation est significative, le pourcentage passant de 14 % à 47 %, une hausse de plus de 33 points, soit 236 % ! (B-2). La baisse importante de la proportion de la population en insécurité sévère (B-5) va dans le même sens. C'est aussi le cas de la proportion de la population en insécurité modérée. Quant à l'augmentation de la proportion de la population à risque d'insécurité alimentaire (B-3) qui passerait selon le Rapport d'étude de l'INS de 30,2 % en 2010 à 35,6 % en 2015, il est tout

à fait conforme à la tendance générale dans la mesure où les différentes formes d'insécurité alimentaire sont en fait des vases communicant.

Ce sont des résultats à la fois impressionnant et encourageant, mais aussi quelque peu surprenant. Il est certain que si nous disposions de données montrant une baisse significative du taux de pauvreté, il serait plus facile de se laisser porter par de tels résultats. Nous reviendrons dans le cœur de l'évaluation sur ces résultats d'impact.

Au chapitre des investissements, le PADEL dans sa composante DELSA a réalisé plus de 140 investissements (dont les 98 mentionnés plus haut auxquels on ajoutera une quarantaine dans les secteurs de la santé et de l'éducation). Et d'investissements sociaux. C'est plus de 839 millions de FCFA (1,34 million \$ US) qui aura été injecté dans l'économie locale sous forme d'investissements productifs et d'investissements sociaux. Sur une période de cinq ans, il s'agit d'une somme de 33 395 \$ par année par commune, ce qui est inférieur à la somme de 50 000 \$ par année souvent mentionnée comme représentant le seuil maximal d'absorption pour une collectivité locale africaine.⁶

En parallèle, le PADEL dans sa composante PADMIF a injecté quant à lui 516 millions CFA en appuis directs (subventions et refinancement⁷) aux SFD de la région de Maradi (825 000 \$ US), dont environ 40 % pour le Département de Mayahi, soit environ 330 000 \$.⁸

C'est donc environ 1,7 million \$ US que le PADEL a « investis » dans l'économie locale des huit communes du Département de Mayahi au cours de la période.

5. Évaluation finale selon la matrice de résultats

5.1 Question 1 : Pertinence et qualité de la formulation du Programme

Cette section examine la pertinence du PADEL afin de déterminer si ses objectifs sont adaptés aux problématiques de la pauvreté et de la sécurité alimentaire dans le Département de Mayahi (telle qu'elles pouvaient exister au milieu des années 2000 et qu'elles ont pu évoluer par la suite) et si cette adaptation s'est traduite dans la formulation du programme.⁹

La question générale posée est la suivante : Dans quelle mesure les objectifs de développement du PADEL tel que définis dans le Document de projet et tel que mis en œuvre par la suite sont appropriés compte tenu des besoins et attentes des bénéficiaires, des enjeux identifiés et des problèmes que le programme entend résoudre et sont formulés en conséquence.

⁶ Dans les faits, le programme s'est déployé sur quatre années d'investissements, ce qui fait grimper le montant absorbé à 41 744 \$ par année.

⁷ Les subventions servant à renforcer les capacités techniques et logistiques des SFD, elles ne devraient pas à proprement parler être incluses puisqu'elles ne constituent pas à proprement parler des « financements directs » aux bénéficiaires. Elles constituent en général 25 % des appuis directs aux SF.

⁸ Il s'agit d'un estimé de la répartition géographique des appuis reçus par les sept SFD appuyés dans la Région de Maradi.

⁹ Rappelons qu'à la fin 2012, l'UE a choisi de contribuer au PADEL par le biais de son propre programme, le PADS (Programme d'Appui au Développement du Secteur Rural) pour les régions de Dosso et de Zinder. Le PADS comprend deux volets, un volet d'appui à la production et aux producteurs agricoles afin de contribuer à une plus grande sécurité alimentaire et un volet microfinance. Ce volet s'est en quelque sorte « fusionné » avec la composante PADMIF du PADEL dont le champ d'application s'est trouvé élargi pour inclure les SFD de Dosso et de Zinder en plus de celle de la région de Maradi. L'examen de la pertinence concerne le programme PADEL dans son entier et inclut donc les deux sous-programmes DELSA et PADMIR. Dans ce dernier cas, le point de vue sera celui du PADMIR-PADEL et la pertinence particulière du PADMIR-PADS ne sera pas spécifiquement étudiée. Mais dans l'ensemble, l'approche retenue par l'UE pour le PADS dans les régions de Dosso et Zinder s'apparente étroitement à celle du PADEL dans sa région propre de sorte que l'analyse de la pertinence proposée ici s'applique, à certaines nuances près, au PADS.

Tableau 2 : Aperçu général de la mise en œuvre du programme selon les produits/résultats attendus

Produit/Résultat	Principaux indicateurs suggérés	Situation de départ	Situation en 2014	Situation finale (2015)
Résultat C1 : Le cadre juridique, institutionnel et organisationnel de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration est amélioré	Disponibilité de la politique nationale de décentralisation et niveau de mise en œuvre de ses outils opérationnels (plan d'action, manuels et guides et mise en œuvre de la Stratégie)	Valeur de référence : 0	Valeur cible originale : 1	Valeur atteinte : 1
	Niveau de fonctionnalité du CCD (Comité de concertation sur la décentralisation) — nombre de réunions du CCD réalisées	Très faible	Faible	Moyen faible
	Niveau de fonctionnalité de l'AMN (Association des Municipalités du Niger) — nombre de dossiers de plaidoyer en faveur des CL pilotés par l'AMN	Très faible		Faible
Résultat C2 : La performance des collectivités territoriales du Département de Mayahi est améliorée	Degré de satisfaction de la population à l'égard des services offerts aux citoyens par les communes	Pas satisfaisant	Moyennement satisfaisant	Moyennement satisfaisant
	% de contrats de performance entre le projet et les huit communes	0 %	100 %	100 %
	% de PDC approuvé par les collectivités territoriales, prenant en compte les déterminants de l'insécurité alimentaire propre aux communes.	0 %	100 %	100 %
Résultat C3 : La sécurité alimentaire est améliorée dans le Département de Mayahi grâce à des investissements et services publics sous maîtrise communale	Taux d'accroissement de la production agricole	-8,44 %	42 %	44,29 %
	Niveau de stock céréalier disponible à l'entrée de la période de soudure	3 975 t	4 085 t	2 012 t
	Taux de couverture des besoins en eau potable	54 %	43,25 %	42,21 %
	% d'enfants malnutris de moins de 5 ans enregistrés dans les formations sanitaires	43 %	16,12 %	18,32 %
	Revenu moyen induit par l'accès aux SFD	0	47 132 FCF A	Non disponible
Résultat C4 : L'environnement institutionnel, légal et réglementaire de la microfinance est approprié par les acteurs ;	% SFD en conformité avec le nouveau cadre légal et réglementaire (nouvelle loi, son décret d'application, les instructions de la BCEAO et le nouveau référentiel comptable). ¹⁰	0 %.	100 %	100 %

¹⁰ Les indicateurs présentés ici sont ceux retenus par le PADEL dans ses rapports de nature générale (comprenant à la fois DELSA et PADMIF). Dans ses rapports soumis au PADSR, le PADMIF fait état d'une sélection de 10 parmi plusieurs indicateurs et dont quatre sont présentés ici. Comme il se doit, tous sont avant tout des indicateurs reliés à la tenue d'activités, comme la tenue d'ateliers, la publication d'un Plan de mise en œuvre, le nombre de rencontres. (voir Kouame, 2016).

Produit/Résultat	Principaux indicateurs suggérés	Situation de départ	Situation en 2014	Situation finale (2015)
la Stratégie Nationale de Microfinance est actualisée et mise en œuvre, pour un assainissement du secteur ; un cadre de concertation national fonctionnel est mis en place	% de SFD supervisé de manière prévue	0	1 (100 %)	1 (100 %)
	Document de la Stratégie Nationale de la Microfinance (SNMF) actualisée et adoptée	0	1 (100 %)	1 (100 %)
	Degré (%) de mise en œuvre de la SNMF	0 %	0 %	0 % (voir les commentaires à la suite)
	Performance du cadre de concertation aux niveaux national et régional est renforcé — nombre de rencontres au niveau national et régional par an	0	0	0
Résultat C5 : L'opérationnalisation de l'APSFD est renforcée ; les capacités des structures techniques d'appuis sont renforcées.	Taux de couverture du budget de l'APSFD par ses ressources propres (cotisations des membres et ressources générées par la prestation de services)	-	-	13,0 (40 % prévu)
	Nombre et qualité de formateurs (ANIP-MF/faïtière et autres structures d'appui) disponibles			19 (prévu : 15 %)
	Qualité et nombre de structures d'appui-conseil disponibles au niveau de la région de Maradi	0	0	0 (prévu : 4)
	% de SFD en activités disposant d'un cadre de contrôle interne	-	-	80 % (100 %)
Résultat C6 : Les SFD sont professionnalisés et l'articulation avec le secteur bancaire est assurée	% SFD qui ont augmenté leur viabilité (portée, qualité du portefeuille, autosuffisance opérationnelle et financière)	10 %	57 %	61 % (prévu : 20 %)
	Nombre de contrats de refinancement signés entre SFD et les banques	-	-	16 (10)
	Nombre de SFD ayant développé un partenariat avec les banques	4	7	13 (prévu : 12)
	Nombre de SFD développant des mécanismes financiers innovants (spécialement des produits adaptés à la sécurité alimentaire, warrantage	-	-	19 (prévu : 8)
	Nombre de points de services ouverts dans les huit communes	5	4	4
	Nombre d'organisations de producteurs informées et sensibilisées sur les produits financiers	10	20	40

Source : Les appréciations sont tirées du *Rapport final PADEL*, du *Rapport de la Revue technique* de 2014 et du *Rapport de capitalisation* du PADMIF (Kouame, 2016).

Tableau 3 : Effets à long et moyen terme du programme

	Principaux indicateurs suggérés	Situation de départ [2010]	Cible 2012	Cible 2014	Situation en 2015	Rapport INS
A. Effet à long terme : Améliorer de façon durable les conditions de vie des populations dans la région de Maradi	A1. Proportion de la population en dessous du seuil de la pauvreté	73,4 % [Maradi en 2008]		68 %	ND	Enquête INS
B. Effet à moyen terme : Réduire de façon durable l'insécurité alimentaire des groupes vulnérables dans les huit communes du département de Mayahi grâce à une mise en œuvre efficace de la décentralisation et contribuer à la promotion d'une offre pérenne de services financiers dans un environnement assaini et de plus en plus sécurisé	B.1. Revenu monétaire moyen des ménages	31 101	35 000	45 000	ND	Rapport INS
	B.2. Proportion de la population en sécurité alimentaire ¹¹	14 %	30 %	50 %	46,9 %	Rapport d'étude INS
	B.3. Proportion de la population à risque d'insécurité alimentaire	30,2 %	25 %	15 %	35,6 %	Rapport d'étude INS
	B.4. Proportion de la population en insécurité modérée	26,5	20 %	15 %	11,1 %	Rapport d'étude INS
	B.5. Proportion de la population en insécurité sévère	29,30 %	25 %	20 %	6,4 %	Rapport d'étude INS
	B.6. Degré d'amélioration de la performance des collectivités locales	D	D	C	C	Rapport et contrat de performance
	B.7. Taux de pénétration des SFD	6 %	7 %	9 %	9,29 %	Rapport ARSM, ANIP-MF, BCEAO

Source : Rapport final PADEL et Rapport de la Revue technique de 2014

¹¹ La sécurité alimentaire traduit une situation dans laquelle toutes les personnes ont à tout moment un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine, et nutritive, leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie active et saine. Le risque d'insécurité alimentaire traduit une situation dans laquelle un ménage peut satisfaire ses besoins alimentaires, mais risque de basculer en insécurité alimentaire s'il n'y a pas d'intervention pendant la période de soudure. L'insécurité alimentaire modérée représente une situation dans laquelle un ménage peut à peine satisfaire ses besoins alimentaires même dans une année de bonne production. L'insécurité alimentaire sévère caractérise une situation dans laquelle un ménage ne peut pas satisfaire ses besoins alimentaires même dans une année de bonne production.

Cinq sous-questions ont été retenues :

- 5.1.1 Dans quelle mesure le processus de formulation du programme a-t-il renforcé sa pertinence à travers une prise en compte des objectifs et des pratiques des partenaires, des attentes des bénéficiaires et des expériences antérieures ?
- 5.1.2 Le programme est-il pertinent aux vues de l'état des lieux de la décentralisation au Niger, des problématiques rencontrées et des capacités des collectivités territoriales ?
- 5.1.3 Jusqu'à quel point la formulation des structures de gestion et de gouvernance du programme a-t-elle contribué à optimiser la pertinence du PADEL et la probabilité que le programme atteigne ses résultats ?
- 5.1.4 Les mécanismes de financement du développement mis de l'avant
- 5.1.5 Le programme est-il pertinent dans sa compréhension et de ses efforts au chapitre de la promotion des femmes et de la prise en compte des questions de genre ainsi que des questions environnementales ?

5.1.1 Dans quelle mesure le processus de formulation du programme a-t-il renforcé sa pertinence à travers une prise en compte des objectifs et des pratiques des partenaires, des attentes des bénéficiaires et des expériences antérieures ?

➤ **Le programme s'inscrit dans la philosophie de la Déclaration de Paris, particulièrement au chapitre de l'harmonisation et de l'alignement, ce qui renforce sa pertinence.**

Un alignement réussi

Comme le reflète le PRODOC, l'UNCDF a fait de réels efforts pour aligner le PADEL sur les stratégies nationales de développement du Niger, les institutions et les procédures du pays

Au plan national, le PADEL s'insère étroitement dans six des sept axes de la *Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP)* qui vise à améliorer les conditions de vie des populations en réduisant de moitié l'incidence de la pauvreté à l'horizon 2015, la *Stratégie de développement rural*, le *Plan d'Action National en Microfinance*, la *Politique Nationale en matière de Genre*, le *Plan National de Contingence pour la Sécurité Alimentaire* et par la suite les nombreuses initiatives du Gouvernement (et des partenaires) en matière de sécurité alimentaire dont l'*Initiative 3 N*. Tout comme dans le *Projet d'Appui à la Commune Urbaine de Diffa (PACURD)*, le PADEL a été formulé dans l'esprit d'une utilisation intégrale du circuit du Trésor pour ce qui est des décaissements, de la gestion comptable et financière, de la passation de marchés publics. De nombreuses mesures du PADEL prévoient aider le gouvernement et les collectivités territoriales à renforcer leurs propres capacités de planification, de gestion et de mise en œuvre des politiques en lien avec les problématiques du PADEL (sécurité alimentaire, décentralisation, microfinance, etc.). La consolidation des capacités de gestion des finances publiques et de passation des marchés est aussi des éléments importants de la stratégie du PADEL.

Des efforts soutenus pour assurer une plus grande harmonisation

En 2008-2010, soit durant la période où le PADEL prend forme, le programme s'inscrit très étroitement dans plusieurs stratégies, entre autres les *Objectifs du Millénaire pour le Développement* qui à l'époque constitue l'agenda international de référence des acteurs du développement, le *Plan-cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF)* qui propose une stratégie coordonnée pour l'ensemble des membres du système des Nations Unies et en précise les orientations stratégiques et le *Programme Conjoint Maradi (PCM)* qui regroupe l'ensemble des agences des Nations Unies actives dans la région et qui vise à en faire un pôle de développement et de créer les conditions d'atteinte des OMD à travers une transformation économique et rurale. En proposant des circuits et des procédures déjà éprouvés dans des projets et programmes antérieurs, le PADEL a cherché à multiplier les occasions d'approches et de procédures communes entre les bailleurs.

Les équipes des projets et programmes de la région, dont celles du FIDA (PPLDA), de la SNV, d'Accion Contra el Hambre (ACH), de la Coopération Suisse, de l'UNICEF, du PAM, d'OCHA et les IMF ont partagé avec la mission de formulation leur approche d'intervention ainsi que leur lecture des grands défis de développement de la région de Maradi confirmant la pertinence des axes d'orientation du futur projet et la nécessité de créer et d'entretenir une dynamique de partenariat fondé sur les avantages comparatifs.

Comme on pouvait s'y attendre, ces efforts d'harmonisation se sont relâchés avec le temps, chaque bailleur étant amené à privilégier ses propres champs d'expertise et ses zones géographiques. La pertinence en a nécessairement souffert.

- **Un processus de formulation ouvert et participatif qui a permis une prise en compte effective des besoins et des attentes et rendu plus difficile l'adaptation à des conditions changeantes**

Une formulation inclusive

Le programme a fait des efforts soutenus pour s'assurer de la participation et la consultation du plus grand nombre de parties prenantes. Ainsi l'idée du projet a été amplement partagée avec l'ensemble des partenaires, sa formulation a été très participative. Aux niveaux national et local, la mission de formulation a tenu des réunions d'évaluation des attentes, d'analyse des défis et de cadrage du processus avec les autorités nationales et locales dont le ministre de l'Intérieur et de la décentralisation, le Gouverneur de la région de Maradi, les Préfets de Mayahi et d'Aguié et des responsables de l'ensemble des services techniques déconcentrés dont la Direction Régionale de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire.

La mission de formulation du PRODOC a eu des échanges jugés fructueux avec les huit maires des communes de Mayahi. De leur analyse des nombreux problèmes de développement de leur localité respective, il ressort en particulier que ceux liés à la faiblesse des ressources d'investissement pour la fourniture des services essentiels à la population et ceux relatifs à l'insécurité alimentaire sont assez préoccupants. Cette situation est davantage accentuée du fait de l'enclavement des zones de production, la faiblesse des infrastructures de stockage ainsi que la mauvaise gestion des banques céréalières entre autres. Des entretiens approfondis ont lieu avec des groupements féminins actifs dans les secteurs productifs comme le maraîchage, l'artisanat. L'accès au crédit et l'encadrement de leurs initiatives font partie des facteurs limitant leurs activités.

L'UE et le FBSA ont été étroitement associés selon des modalités et des fortunes diverses à la formulation du projet. Dans les deux cas, l'UNCDF a fait preuve d'un esprit d'accommodement rare chez les bailleurs. Il faut dire que sans ces deux bailleurs, le PADEL n'aurait pas pu vraiment décoller. Paradoxalement, la collaboration avec le PNUD a été jugée difficile, des difficultés qui se sont prolongées tout au long du projet. Les difficultés financières rencontrées par le PNUD et les succès jugés limités de ses interventions auprès des autorités nationales pour renforcer le processus de décentralisation et ainsi permettre d'atteindre le premier objectif ont fait du PNUD un joueur marginal.

Le portrait est plus complexe dans le cas de la microfinance. Celle-ci ne constituait qu'un élément secondaire dans les PADL. Il n'est donc pas surprenant que ce secteur n'ait guère retenu l'attention au chapitre des leçons apprises. En comparaison avec le développement économique local ou la sécurité alimentaire, le secteur de la microfinance n'a pas fait l'objet dans le PRODOC d'une réflexion poussée pour ce qui est de l'état des lieux. Par contre, la formulation de la stratégie d'intervention démontre une bonne compréhension de la nécessité de bien articuler la microfinance avec le développement local dans les communes retenues.

Mais difficile à mener à terme et à adapter aux conditions changeantes

Dès le début, il s'est avéré laborieux pour l'équipe de rédaction du PRODOC-PADEL de concrétiser l'entente de principe existant avec les représentants du FBS et de transformer celle-ci en un document

opérationnel. Il en est de même pour les négociations avec l'UE pour l'appui de cette dernière au PAD-MIF. Dans les deux cas, les discussions ont cependant été concluantes et ont permis d'accroître considérablement la pertinence (et le financement du PADEL), mais au prix de délais et surtout des inévitables ajustements dans un programme qui n'aura finalement atteint son rythme de croisière qu'en 2013, soit trois années après la signature du PRODOC.

- **Le programme a fait une lecture adéquate des interventions précédentes, mais aurait profité d'une réflexion plus appuyée qui aurait renforcé sa pertinence.**

Une continuité recherchée

Le PADEL a été précédé par deux Programmes d'appui au développement local dans les zones de Mayahi et de N'Guimi qui ont démarré officiellement en novembre 2000 dans un contexte de prédécentralisation et financés par le PNUD, le Gouvernement du Niger, l'UNCDF (alors le FENU) et le FBS (Fonds Belge de Survie). Ces PDL s'inscrivent dans la tradition des programmes d'appui au développement local alors mis en place par le FENU dans une dizaine de pays d'Afrique subsaharienne. Ils cessèrent leurs activités officiellement à la fin 2007 (fin 2008 pour celui de Mayahi). Comme le souligne le PRODOC du PADEL, ces PADL « ont ouvert un certain nombre de chantiers que le présent Programme se propose de poursuivre. Parmi ceux-ci, on peut noter la mise en place d'investissements publics sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales avec un ciblage spécifique relié à la sécurité alimentaire, la promotion d'initiatives productives en faveur des groupes vulnérables, la promotion du genre, l'assainissement de la chaîne de recouvrement, le plaidoyer efficace pour favoriser les transferts de fonds de péréquation ou réaliser des partenariats harmonieux avec les services techniques et les ONG œuvrant dans la commune » (p. 11). Tous ces éléments allaient se retrouver dans le PADEL.

L'identification systématique des forces et des faiblesses du PADL

L'évaluation finale des PADL de Mayahi et de N'Guimi a mis en évidence les facteurs de réussite ainsi que les limites de ce projet. Au nombre des facteurs de réussite, l'on mentionne :

- La qualité d'une approche fondée sur la démocratie à la base et l'implication de tous les acteurs, quelles que soient leur appartenance ou nationalité
- Le choix d'une option d'appui-conseil et non de « meneur » pour les équipes d'appui ;
- La responsabilisation des communes dans l'opérationnalisation des investissements ;
- Les mécanismes d'auto-évaluation, suivi, contrôle, partage de l'information, transparence ;
- L'implication des détenteurs du pouvoir traditionnel ;
- La nécessaire alphabétisation des acteurs concernés.

Parmi les limites du PADL, il est mentionné :

- La non-prise en compte des conditions extrêmement difficiles qui entourent l'objectif d'une plus grande sécurité alimentaire : forte croissance démographique, aléas climatiques, timidité dans l'adoption des nouvelles technologies de production ; blocage culturel ;
- La non-prise en compte de la diversification des cultures et non seulement l'adoption de campagnes de cultures pluviales ;
- Les limites d'initiatives sans grande envergure qui ont forcément peu d'impact sur la production ;
- Le peu de valorisation des filières productives et du capital productif ;
- Trop de saupoudrage, ce qui réduit l'atteinte d'une masse critique dans des domaines structurants ;
- Le peu de cas de la transformation et de la commercialisation ;
- Le manque de coopération avec les partenaires naturels que sont les Mutuelles d'épargne et de crédit et les organisations de producteurs ;
- Le peu de cas fait d'une généralisation à travers la microfinance

Pour réussir, suggère le PRODOC, une action locale doit être multifonctionnelle, multipartenaires et multi niveaux. Cette exigence se traduit par l'obligation d'intervenir à la fois au palier national et institutionnel et au niveau local plus opérationnel, de conduire des actions ciblées et qui prennent en compte toutes les facettes du développement des territoires et de mettre en place des systèmes de suivi auxquels participent tous les acteurs locaux. Le PRODOC conclut, suite à l'analyse du PADL, que le PADEL doit mettre l'accent sur :

- L'intervention au niveau national et local, institutionnel et opérationnel une planification/programmation sensible aux besoins spécifiques des groupes vulnérables,
- un mécanisme innovant de mise en place des investissements structurants en introduisant de la flexibilité dans la gestion du FDL ;
- la possibilité de mobiliser en une fois les montants cumulés du programme triennal d'investissement sur un espace continu afin de disposer de ressources conséquentes et éviter le saupoudrage ;
- un ciblage des problématiques de développement ayant reçu peu d'attention comme la sécurité alimentaire, banques de céréales, l'appui à la microfinance et le développement économique local ;
- des mesures opérationnelles pour le ciblage des groupes vulnérables et la mise en œuvre d'actions spécifiques à leur endroit en s'appuyant sur le dispositif institutionnel de la décentralisation ;
- la mise en place de systèmes de suivi participatif ;
- l'implication croisée des secteurs publics et privés ;
- l'importance favoriser l'intégration des collectivités décentralisées et des services déconcentrés ;
- la conduite d'actions ciblées prenant en compte toutes les facettes du développement des territoires ;
- la nécessité d'identifier des actions qui s'articulent aux autres paliers de l'action publique ; l'importance d'amener tous les partenaires à partager leurs expériences.

Une analyse parfois complaisante et prédéterminée qu'on s'empresse d'oublier

L'énumération des forces, des faiblesses, des acquis et des enseignements est un passage obligé pour tout programme « post-Déclaration de Paris ». Le PADEL n'y échappe pas. Même s'il évite de poser trop directement les « questions qui fâchent » — par exemple : comment expliquer que tous ces points faibles décelés dans les programmes précédents semblent être capables de se reproduire aussi facilement ou encore : quand est-il des pouvoirs traditionnels ? Pourquoi les avoir apparemment oubliés ? — le rituel n'est pas sans intérêt dans la mesure où il permet déjà d'identifier les points critiques tels que perçus par l'équipe de formulation.

Mais l'analyse demeure parfois complaisante. Ainsi, on choisit de passer sous silence que le fait que saupoudrage si fortement dénoncé répond souvent à la volonté de ne pas accentuer les disparités entre les territoires tout en constituant une réponse à des exigences gouvernementales. De la même manière, proposer de mettre l'accent sur un « ciblage sectoriel des problématiques ayant reçu peu d'attention » fait l'impasse que ce sont souvent les populations et/ou les responsables locaux qui choisissent ainsi de les passer sous silence.

Il ne s'agit pas de suggérer que le programme aurait dû faire table rase de ses interventions antérieures, mais simplement qu'il existe des coûts à une telle prise en compte, des coûts au chapitre de l'éparpillement, de la reconduction aveugle, de la recherche de problèmes pour correspondre aux solutions disponibles. Seul un exercice de capitalisation plus stratégique permettrait d'éviter que l'exercice se réduise à l'identification des « points de vente » du nouveau programme. Un tel exercice permettrait aussi de s'assurer que les leçons apprises ne sont pas oubliées de nouveau lors de la mise en œuvre d'un nouveau programme, comme ce fut le cas avec le PADEL. Ces leçons et les faiblesses identifiées se révélèrent des écueils que le PADEL n'arriva pas toujours à éviter.

Le choix des huit communes du Département de Maradi s'est avéré pertinent pour la conduite du sous-programme DELSA

Parmi les considérations qui fondent cette pertinence :

- Selon l'analyse menée par le PRODOC, l'incidence de la pauvreté à Maradi est la plus élevée du pays (79,7 %). C'est aussi le cas pour la profondeur (35,1 %) et la sévérité (19,0 %) de cette pauvreté.
- Le choix de Maradi se situe dans la continuité du PADL et permet d'envisager une consolidation des acquis et une prise en compte des forces et faiblesses d'une intervention locale en faveur de la SAN
- Le choix du Département de Mayahi est justifié dans la mesure où cette zone est particulièrement enclavée (routes), fortement mobilisée et permet de couvrir l'ensemble des collectivités d'un même territoire administratif.
- Ce choix correspond aux attentes des autorités gouvernementales ;
- Même si les valeurs d'insécurité alimentaire du département sont inférieures à celles pour le pays en entier, elles demeurent très élevées et justifiant pleinement une intervention.
- L'expérience a montré qu'il est important d'intégrer toutes les communes d'une même entité administrative (le Département) ; une telle décision favorise la répliquabilité et l'apprentissage ;
- Le choix de Maradi s'inscrit dans la décision du SNU de privilégier cette zone pour des actions coordonnées.
- Ce choix est propice à une collaboration et une implication financière d'autres bailleurs (UE, FBSA).

L'importance de la continuité dans le temps doit ici être soulignée. Lors des rencontres avec les conseils municipaux, ce thème est revenu à de nombreuses reprises. Le fait qu'UNCDF a pu assurer une présence rapprochée pendant toutes ces années est non seulement mentionné pour ses effets symboliques, mais aussi parce qu'il permet au conseil de mieux organiser son action et d'apporter les correctifs nécessaires. C'est particulièrement le cas pour la prise en compte de l'entretien, une obligation qui a de la difficulté à s'installer et qui dépend entièrement du suivi fourni par le PADEL.

En regard de la Microfinance, le choix des zones d'intervention est considéré comme pertinent sans pour autant être optimal aux yeux de la microfinance

Au chapitre de la Microfinance, le choix de la zone de Maradi apparaît davantage dicté par la présence du sous-programme DELSA que par les impératifs de la microfinance dans la zone. Malgré tout, ce choix est pertinent :

- La couverture en institutions de microfinance, bien qu'existante, est particulièrement faible et non-professionnelle dans la zone
- Il existe au moins six points de service dans les communes retenus ce qui confirme un recouvrement de la couverture géographique du PADMIF et de DELSA.
- Il n'empêche pas le déploiement d'efforts au niveau de tout le Département et même dans d'autres régions comme prévu dans la collaboration éventuelle avec l'UE (Zinder et Dosso).

Par contre, il apparaît que le PRODOC a sans doute sous-estimé les conséquences pour le PADEL de l'état d'extrême faiblesse dans lequel se trouvent les IMF dans la zone d'intervention, une faiblesse fortement signalée aux responsables de la formulation.

Dans le choix des communes, le PADEL a su faire preuve d'une certaine capacité d'adaptation. Ainsi l'arrêt prématuré en avril 2009 du programme IRDAR qui couvrait les deux communes de Mayahi et Maireyrey a forcé le PADEL, par souci de cohérence et de continuité, à incorporer ces deux communes afin de s'assurer que toutes les communes du Département soient couvertes.

Absence d'un regard croisé.

Finalement, la mission d'évaluation n'est au fait d'aucune réflexion incorporant à la fois des éléments de sécurité alimentaire, de développement économique local et de microfinance pour les zones retenues. D'ailleurs, non seulement les zones d'intervention du PADMIF ne coïncident pas avec celles de DELSA, mais elles ont été appelées à changer dans le temps (suite à l'entrée en jeu de l'Union Européenne). Cette non-concordance rend difficile d'établir un diagnostic territorialisé commun.

Ce constat permet de souligner l'une des difficultés majeures à une plus grande complémentarité entre les actions en faveur du développement économique local et du développement de la microfinance : une perspective différente sur le territoire. L'approche microfinance est toute entière centrée sur les individus dont on tente de renforcer l'autonomie financière et ainsi en faire un acteur économique de plein droit. Pour le DEL, le territoire constitue bien davantage que le seul socle spatial sur lequel s'inscrivent les activités de production et d'échange.

5.1.2 Le programme est-il pertinent aux vues de l'état des lieux de la décentralisation au Niger, des problématiques rencontrées et des capacités des collectivités territoriales ?

- **Le Programme est pertinent dans son choix de la décentralisation comme cadre général pour des actions publiques en faveur du développement.**

Un choix justifié en faveur de la décentralisation

Le gouvernement du Niger a choisi de privilégier la décentralisation comme mode d'organisation de l'État et la conduite des politiques publiques compte tenu des conditions socioéconomiques, politiques, culturelles et géographiques du pays. Seule une décentralisation effective peut assurer une présence de l'État à la grandeur du territoire et rendre légitime une action publique, y compris au chapitre de la sécurité alimentaire, qui doit s'inscrire dans un environnement ethnoculturel et religieux complexe.

Même si l'administration des communes a été passablement bousculée suite au coup d'État militaire de 2010, l'engagement envers la décentralisation n'a jamais été remis en question. La formulation du PAD-DEL reflète ce choix en faveur de la décentralisation. C'est l'un des éléments forts de la pertinence du programme.

Mais l'UNCDF doit accélérer son passage à une vision de la décentralisation plus ancrée dans l'économie politique

Cette légitimité incontestée de la décentralisation en Afrique et au Niger est certes un atout important. Mais elle n'exclut pas une réflexion critique à la fois sur ses retombées pour les communautés et les citoyens et sur les difficultés à passer d'une décentralisation au niveau des principes à une décentralisation ancrée politiquement, financièrement et organisationnellement. Se contenter de proclamer que la décentralisation nigérienne ou africaine est trop jeune pour montrer des résultats positifs et qu'il aura fallu des siècles aux pays du Nord pour atteindre une décentralisation effective — et encore — ne suffit pas.

Cet examen critique sur les coûts/bénéfices de la décentralisation est déjà largement engagé principalement dans les pays anglophones et même à l'échelle de la planète. Jusqu'ici, la démarche a surtout été le fait d'économistes qui s'interrogent pour savoir si le cadre décentralisé est le plus approprié pour construire des routes, protéger la forêt, améliorer l'accès à l'eau, préserver la biodiversité. Quelques voix s'élèvent pour suggérer que la décentralisation n'a guère profité aux femmes et aux exclus du développement. D'autres ont suggéré que ce qui a été effectivement décentralisé, c'est le contrôle du parti au pouvoir, quel qu'il soit, sur une démocratie locale qui peine à s'établir.

Au cours des années, l'UNCDF a développé une approche de la décentralisation qui place les collectivités locales, en particulier les communes, au centre du processus. C'est une approche de type « bottom-up » qui privilégie de renforcer la « demande » de décentralisation et non uniquement d'en définir le

contour juridique ou constitutionnel. Cette approche a fait tache d'huile auprès de nombreux autres bailleurs.

Si, comme on aime à le répéter, la décentralisation est un processus politique, alors pour atteindre sa finalité ce processus a besoin d'acteurs politiques qui évoluent dans un espace politique largement autonome et qui posent des gestes tout aussi politiques. On parle à ce sujet de l'approche d'économie politique à la décentralisation.

Cela signifie de considérer la décentralisation comme une ressource politique dont l'utilité première se trouve dans les actions qu'elle permet pour améliorer le bien-être des citoyens. Cela exige certes de compléter le cadre normatif de la décentralisation, mais aussi d'en sortir et de voir la décentralisation pour ce qu'elle est et ce qu'elle permet de faire et non seulement pour ce qu'elle pourrait être.

- **De manière générale, le programme est pertinent par rapport aux problématiques identifiées, mais les dimensions politiques et stratégiques auraient bénéficié d'une analyse plus poussée.**

Une analyse de la situation partagée par l'ensemble des partenaires avec le danger d'un certain éparpillement

À partir de 2005-2006, toutes les évaluations convergent et tant le gouvernement dans sa *Stratégie de Développement Accéléré et de réduction de la pauvreté* (Niger, 2007), que le FIDA (Fonds international de développement agricole) dans sa nouvelle stratégie IRDA (FIDA, 2006) et le PNUD (2006) au moment de la revue à mi-parcours de son programme pays s'entendent, à des degrés divers, sur

- la nécessité d'agir rapidement pour éviter le retour de catastrophes humanitaires ;
- L'importance d'une action d'envergure qui nécessitera l'implication coordonnée du plus grand nombre de partenaires (bailleurs) ;
- Une volonté de cibler les actions sur les régions et les groupes les plus vulnérables, en particulier les femmes, et de se rapprocher au maximum des bénéficiaires ;
- La nécessité d'accentuer les efforts pour le développement d'activités productives afin d'assurer des revenus minimums aux familles et un accès à des ressources financières ;
- L'importance d'agir sur plusieurs fronts, développement économique local, appui aux femmes et prise en compte du genre, appui au développement agricole, développement local, etc.
- La nécessité de placer la sécurité alimentaire au cœur des actions à entreprendre et d'adopter une approche holistique l'insécurité alimentaire particulièrement des groupes vulnérables.

Cette multiplication des problématiques abordées permet au PADEL de tisser des liens avec une multitude de partenaires et d'acteurs. Avec le recul du temps, la lecture du PRODOC donne parfois l'impression d'un empilement analytique qui se traduira éventuellement par un éparpillement dans les actions entreprises, d'où :

- Une difficulté à identifier la raison d'être principale, le « identifiable something » du projet. Est-ce un projet d'appui au développement agricole, à la sécurité alimentaire, à la décentralisation, au développement municipal, au financement du développement local, à la réduction de la pauvreté, etc.
- L'impression que la place importante accordée à la sécurité alimentaire dépend en bonne partie de la disponibilité d'un financement dans ce secteur ;
- L'impression également que l'arrimage entre développement local et microfinance demeure quelque peu artificiel et que si DELSA et PADMIF avaient eu le choix, ils ne se seraient pas retrouvés ensemble dans le PADEL. Devrait-on parler d'un mariage de raison ?
- La volonté de tout inclure, de n'oublier aucun problème, d'où cette impression finale d'un programme qui au niveau de la formulation va dans toutes les directions à la fois.

Difficile aussi d'éviter l'impression que l'identification des problématiques a elle aussi quelque chose

d'artificiel dans la mesure où les thèmes retenus sont limités aux éventuels axes orientations d'intervention retenues par le projet et ne sont pas intégrés dans une approche cohérente. Bref, on peut se demander si les diagnostics et les « solutions » envisagées ne dépendent pas davantage du « coffre à outils » dont on dispose que de la réalité.

Le Programme s'appuie sur une compréhension générale adéquate de la sécurité alimentaire.

Bien que cela demeure un jugement forcément subjectif, il est de l'avis de la mission d'évaluation que la compréhension de la sécurité alimentaire manifestée par le programme est adéquate et contribue à la pertinence générale du programme. En d'autres mots, l'analyse que fait le PRODOC de la sécurité alimentaire et des meilleures façons de la renforcer (une analyse qui doit beaucoup aux discussions avec le FBSA) apparaît conforme à la réalité et aux pratiques en la matière et n'est pas tout simplement la résultante d'une volonté de démontrer que cette réalité « coïncide » avec l'approche d'UNCDF. Le fait que la stratégie nationale du Niger fasse du palier local et des communes en particulier la porte d'entrée de la politique du pays en faveur de la sécurité alimentaire conforte l'approche retenue dans le cas du PADEL.

Un important travail de capitalisation et de conceptualisation reste à faire sur les liens entre les différentes problématiques.

Ce qui a manqué, comme il le sera souligné, c'est une analyse des interfaces entre les principales problématiques et pratiques que l'on retrouve dans le cadre général et la théorie du changement sous-jacent au PADEL, soit la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, le Développement Économique Local, le développement communal et territorial, la finance inclusive.

Par exemple, au chapitre du développement économique local, non seulement cette démarche fait-elle l'objet d'une présentation sommaire, mais la place qu'y occupe les communes n'a pas fait l'objet d'une réflexion approfondie. De plus, les liens entre le DEL et la sécurité alimentaire sont loin d'avoir été explicités de manière satisfaisante.

Le même constat s'applique à la microfinance. En effet, on fait l'hypothèse que dès que les institutions de microfinance se seront professionnalisées et que le secteur aura été assaini, les IMF et les collectivités locales s'empresseront d'établir des liens de coopération, liens qui contribueront à dynamiser le développement économique local.¹²

- **Le Programme est pertinent dans son approche globale de privilégier les communes comme acteur du développement.**

La commune comme porte d'entrée d'une action publique en faveur du DEL et de la sécurité alimentaire

L'UNCDF a été un pionnier dans l'importance accordée aux collectivités locales particulièrement dans les pays francophones d'Afrique où les réticences sont encore grandes à considérer les collectivités locales comme de véritables gouvernements locaux. Aujourd'hui, la pertinence d'une implication des « entités décentralisées » (collectivités ou gouvernements) dans la relance des économies locales est largement reconnue, du moins sur papier. Cette implication est au cœur même de l'action du PADEL (et même du nom du programme).

L'une des plus importantes différences entre le PADEL et le PADSR concerne la place qu'occupent les collectivités territoriales dans chacun de ces programmes. Dans le cas du PADEL, les communes sont à la fois la porte d'entrée pour une action en faveur du développement économique local (et la sécurité

¹² Le secteur microfinance d'UNCDF a mené une réflexion de capitalisation sur l'expérience du PADMIF au printemps et à l'été 2016, après le travail de terrain de la mission et trop tard pour qu'il soit possible d'intégrer de manière systématique les résultats de l'étude dans notre propre réflexion. À quelques reprises, nous y avons fait référence pour des données d'appoint. Malheureusement comme l'étude ne fait aucune référence au sous-programme DELSA, l'autre composante du PADEL, et se concentre uniquement sur les activités du PADMIF sans mentionner les collectivités locales et leurs propres activités, d'un point de vue global

alimentaire) ainsi qu'un moyen privilégié de dynamiser un processus de décentralisation sans lequel le développement local risque de demeurer lettre morte.

La nécessité de renforcer les capacités des communes

Le PADEL reconnaît aussi pleinement la nécessité de renforcer les capacités des communes en matière de livraison des services publics comme condition nécessaire à l'émergence d'une dynamique de développement local et plus particulièrement de développement économique local. Le PRODOC insiste longuement sur les besoins des communes au chapitre des capacités institutionnelles, administratives et organisationnelles ainsi que des compétences (personnel). L'une des contributions originales du PADEL est de proposer de mener à travers le SAFIC des diagnostics intégrés de la situation réelle des communes. L'état des lieux des communes fourni par le Document de référence décrit bien la situation dans laquelle se trouvent les huit communes du Département et confirme la nécessité d'un Plan de redressement préalable à toute action en faveur de développement économique local. Sur la base de ces diagnostics, le PRODOC envisage des Plans de Redressement avant même d'envisager de faire jouer un rôle important aux communes.

5.1.3 Jusqu'à quel point la formulation des structures de gestion et de gouvernance du programme a-t-elle contribué à optimiser la pertinence du PADEL et la probabilité que le programme atteigne ses résultats ?

- **La formulation de la structure de gestion et de gouvernance du programme a tenu compte de la dualité du programme**

Une tutelle partagée et incontournable

Dans une large mesure, la question de savoir si la structure de copilotage gouvernemental, ministère responsable des Finances et de l'Économie et ministère responsable de la Décentralisation et des Collectivités Locales est vide de sens dans la mesure où sans une telle dualité le programme n'aurait sans doute pas vu le jour. En Afrique, comme partout ailleurs, il n'est pas dans l'habitude du ministère des Finances de laisser à d'autres le champ libre dans un secteur financier. Que des représentants du Ministère des Finances ont participé sur une base régulière à des discussions concernant certes la micro-finance, mais aussi les investissements locaux, la sécurité alimentaire et les banques d'intrants constituent un pas en avant important.

De plus, l'arrivée de l'UE dans le financement du PADMIF et le fait de voir la zone d'action du PADMIF s'élargir au-delà de celle de DELSA rendaient inévitable cette double structure de gestion qui avait déjà été prévue dans le PRODOC de décembre 2009. En effet, il était prévu que la tutelle globale du Programme serait assurée par le ministère responsable de la décentralisation (le MISPD à l'époque) compte tenu du fait qu'il assure la tutelle générale des collectivités territoriales au Niger, qu'il pilote le processus de décentralisation et que le principe d'intervention d'UNCDF établit la porte d'entrée de ses interventions au niveau des CT. Il était aussi prévu que la tutelle technique du sous-programme PADMIF soit assurée par le Ministère de l'Économie et des Finances et que des tutelles déléguées et des arrangements particuliers soient mis en place pour les relations avec d'autres ministères.

Le fait d'avoir voulu répondre aux objectifs et atteindre les résultats de deux sous-programmes (DELSA et PADMIF), chacun d'entre eux recouvrant en fait plusieurs sous-programmes et leurs propres résultats a certes permis d'accroître la pertinence générale du programme, mais au prix d'une adéquation plus limitée au niveau de chaque sous-programme. Comment mettre en place et surtout exécuter un cadre de suivi intégré où il faut mesurer, entre autres, l'état d'avancement de la stratégie nationale de décentralisation, les capacités des communes à gérer des procédures d'appels d'offres, le degré de professionnalisation des SFD, les investissements des communes, la solidité et la portée de l'action des SFD, l'efficacité du lobbying de l'AMN, la situation de la sécurité alimentaire chez les enfants et les activités génératrices de revenus chez les femmes. On peut facilement en imaginer les difficultés.

L'expérience d'autres programmes d'appui au développement local montre cependant que la présence d'un seul ministère de tutelle est loin d'être un gage d'efficacité. Il ne faut donc pas exagérer les difficultés causées par cette double tutelle.

La coexistence sur le terrain sans difficulté majeure de deux modalités d'exécution

Dans le PRODOC, il était prévu que le sous-programme DELSA soit mis en œuvre sous la modalité NIM (*National Implementation*) et que le PADMIF opère selon la modalité DIM (*Direct Implementation*). En théorie, la première modalité accorde davantage de responsabilités aux acteurs nationaux (et en ce sens, correspond davantage à la Déclaration de Paris), alors que la modalité DIM prévoit une plus grande implication du PNUD et de l'UNCDF. L'arrivée de l'UE dans le programme allait quelque peu modifier cette situation dans la mesure où il s'est avéré difficile pour le PNUD-UNCDF de gérer « directement » un sous-programme d'une envergure et opérant selon des modalités différentes de ce qui avait été prévu pour le PADMIF dans le PRODOC.

Certes, cette coexistence a souvent servi de prétexte pour expliquer certains retards et il est certain que deux modalités d'exécution amènent une complication supplémentaire, mais elle a aussi permis de prendre en compte deux réalités différentes, celle de la microfinance et celle des investissements communaux.

Le fait qu'au quotidien, les deux sous-programmes n'aient pas été étroitement connectés — pas autant que le PRODOC ne l'avait espéré — a considérablement réduit les occasions de friction entre les deux. L'absence de synergie a aussi des avantages. Nous y reviendrons.

➤ Une appropriation institutionnelle qui a contribué, mais de façon limitée, à renforcer la pertinence du programme

Un PRODOC relativement silencieux sur l'appropriation nationale du PADEL et une remontée stratégique limitée

Même si le ministère responsable de la décentralisation a été consulté et a participé à la formulation du PADEL, il serait exagéré d'affirmer que sa présence se fait sentir dans le document de projet. Pas plus qu'on ne saurait conclure que le PRODOC « interpelle » le ministère sur son rôle et ses obligations au chapitre de la mise en œuvre du PADEL. Il en va de même — faut-il s'en surprendre ? — pour le ministère des Finances. On ne trouve aucun engagement précis, aucune feuille de route des actions qui devront être entreprises.

Même si la Déclaration de Paris suggère de mettre la partie nationale dans le siège du pilote (selon une expression consacrée), il est clair à la lecture du PRODOC qu'il n'en sera rien pour le PADEL qui de plus aura à opérer avec non pas un, mais deux « pilotes » virtuels. Les retards mis pour s'assurer de la mise en place de l'Agence Nationale de Financement des Investissements des Collectivités Locales, sans doute le dispositif clé au plan national et permettant de passer à un pilotage effectif, illustrent bien ces difficultés d'appropriation.

Dans ce sens, on pourra dire que l'appropriation et l'implication des partenaires nationaux n'auront pas constitué une plus-value pour renforcer la pertinence du programme. Une telle pertinence ne peut se construire que dans le temps suivant une implication forte de la partie nationale dont l'engagement doit dépasser le seul pilotage et encadrement formel. Une lecture des comptes rendus des comités de pilotage ainsi que des recommandations d'action donne parfois l'impression d'un contrôleur qui vient s'assurer de la bonne marche d'un processus plutôt que celle d'un partenaire activement impliqué. Non pas que la partie gouvernementale (au niveau national) soit désintéressée du succès de l'entreprise ou même de la problématique de la sécurité alimentaire — le Niger est considéré comme un pays en pointe sur cette question —, mais plutôt qu'il demeure difficile pour les autorités de faire le pont entre des stratégies nationales (en l'occurrence la sécurité alimentaire et la microfinance) et des actions publiques regroupées dans des politiques publiques et des programmes d'action. Comme l'a fait remarquer F. Eboko (2015) le problème central de toutes les politiques publiques en Afrique est d'arriver à déplacer

le curseur du palier national ou même international où sont élaborées les stratégies et les grandes orientations vers le meilleur palier pour une action qui aura un effet immédiat sur le problème. C'est vrai pour le SIDA (le sujet des travaux de F. Eboko), ce l'est aussi pour la sécurité alimentaire, le commerce de l'ivoire ou la déforestation. L'une des raisons de cet état de fait généralisé se trouve dans la difficulté à faire remonter vers le palier décisionnel les résultats et enseignements des actions menées sur le terrain. Ce semble avoir été le cas pour le PADEL au Niger.

Une appropriation difficile au niveau méso

Les structures intermédiaires, l'Association des Municipalités et l'Association des Régions pour les collectivités locales et l'APSFD pour les institutions de microfinance n'ont que faiblement contribué à s'approprier les démarches de développement économique local et de professionnalisation des IMF.

L'absence de ressources financières (et humaines) est naturellement pointée du doigt pour cet état de fait. Mais l'explication n'est pas suffisante. Dans le contexte politique et administratif d'un pays qui reste imprégné d'une forte tradition jacobine, elle-même renforcée par une hiérarchie d'État très rigide et qui laisse peu de place à la mise en place d'espaces de contestation, il est sans doute illusoire de s'attendre à ce que ces structures intermédiaires, même dotées de moyens, jouent un autre rôle que celui de relais de l'État. Au Niger, comme dans bon nombre de pays africains, il n'y a parfois rien de plus centralisateur ou recentralisateur que la formulation ou la mise en œuvre d'une politique nationale de décentralisation.

Une appropriation marquée techniquement au niveau micro (local)

Rarement en Afrique de l'Ouest sommes-nous en présence de collectivités locales qui constituent de véritables espaces de débats politiques guidant les choix politiques et électoraux des populations. Malgré les craintes exprimées à cet effet, les exemples de « capture » par les élites locales, y compris les élus, des avantages conséquents à la décentralisation demeurent rares et limités aux grandes villes et à certaines villes moyennes. Dans la majorité des villes, surtout en milieu rural, l'accès à la magistrature offre surtout des possibilités d'avancement pour la carrière politique des élus. Mais au Niger comme ailleurs en Afrique de l'Ouest, cet avancement tient davantage au clientélisme électoral des élus locaux qu'à leur performance à la tête de leurs municipalités.

Les occasions pour les élus de marquer leur différence par des décisions qui reflèteraient leurs orientations idéologiques ou même leurs seuls intérêts partisans demeurent rares surtout lorsqu'il s'agit d'investissements. Dans les communes appuyées par le PADEL, le fait que les décisions d'investissements dépendent d'un Comité d'investissement et non du seul Conseil municipal ou d'une Agence de Développement et de Promotion Locale réduit considérablement les décisions prises à partir de considérations politiques. Il en va de même du Plan de Développement Communal dont la technicité et le caractère consensuel rendent difficile l'expression ouverte de préférences politiques.

Est-ce à dire que de telles considérations n'entrent pas en ligne de compte sans doute pas, mais il faudrait pouvoir se pencher plus à fond sur la question. À l'occasion au cours de la mission, il a été fait allusion à des décisions qui ne seraient pas « au-dessus de tout soupçon politique ». Au détour d'une confidence, en provenance de citoyens ou de techniciens, on en vient à déplorer que les élus soient parfois guidés par des intérêts politiques.

Ces observations suggèrent un commentaire qui dépasse le cadre fixé à cette évaluation : ce rejet de la politique, surtout lorsqu'elle est qualifiée de « politique partisane » ou de « politique politicienne » constitue un frein important à une véritable appropriation de tout programme de développement local, économique, alimentaire ou autre. En situant l'action politique locale en dehors de la sphère du politique, non seulement contribue-t-on à la délégitimer, mais de plus on en réduit nécessairement le degré de pertinence.

- **Un cadre de mise en œuvre peu convaincant et un dispositif de suivi qui a tardé à se mettre en place rendant difficile le suivi en temps réel**

La difficile gestation du cadre de rendement

L'analyse des documents produits dans la foulée du processus de reconduction du PADL pour une deuxième phase du PADL montre combien la gestation du PADL a été longue et douloureuse. Après un premier faux-départ en 2007-2008 avec un programme appuyé par la FAO, il fallut plusieurs mois de négociations pour aboutir au printemps 2009 à une première formulation d'un PRODOC dont on peut dire qu'il n'obtint finalement que la note de passage suffisante à un accord de principe. Le PRODOC finalement signé en décembre 2009 ne doit cet aboutissement qu'à l'obligation ressentie surtout par l'UNCDF et le gouvernement du Niger d'aller de l'avant. D'ailleurs, seuls le PNUD, l'UNCDF et le Gouvernement du Niger ont signé le document de projet de 2009, l'engagement de l'UE et du FBS restant alors à finaliser.

Le cadre logique ayant été initialement jugé incomplet, insuffisant et mal formulé par le Groupe d'appréciation de la FBSA et dans l'impossibilité d'en arriver à un document acceptable à temps pour la signature officielle de 2009, une bonne partie de l'année subséquente fut consacrée à cette tâche. L'entreprise s'est avérée plus difficile que prévu. Une mission conjointe avec le principal bailleur du PADEL (FBSA) en septembre 2010 a recommandé une « actualisation » du Cadre de Résultats et de Ressources ainsi qu'un Plan de suivi qui furent finalement adoptés dans une version définitive par le Comité de Pilotage en décembre 2011, soit près de 18 mois après le lancement officiel du programme. Ce n'est donc qu'au début 2013 que le Plan de suivi put présenter un aperçu de l'avancement du PADEL après une année entière (2012) de fonctionnement et un premier cycle FDL décaissé.

5.1.4 Les mécanismes de financement du développement mis de l'avant sont-ils adaptés aux besoins de renforcement de la sécurité alimentaire ?

Cette question est abordée ici sous le seul angle de sa pertinence et non de son exécution. Il s'agit de se demander si les mécanismes, c'est-à-dire la vision d'ensemble, le dispositif général et les modalités particulières envisagées lors de la formulation du projet étaient « adaptés ».

➤ **La SAN (et le DEL) vue à travers le prisme des « besoins de crédit » : une perspective nouvelle et assumée**

Il existe une multitude de portes d'entrée pour appuyer le développement économique local et pour renforcer la sécurité alimentaire. La double originalité du PADEL se trouve (1) dans le choix de lier le DEL et la SAN (2) et dans une approche qui favorise la dimension financière de la démarche de développement que ce soit sous l'angle DEL ou SAN.

Dans le cas du DEL, cette dimension financière est illustrée par l'importance que le PADEL accorde aux investissements, aux activités génératrices de revenus, aux équipements et infrastructures structurants, à la planification et l'éducation économique, aux outils d'analyse financière (comme le SAFIC), aux mécanismes d'identification et de satisfaction des besoins, aux groupes marginaux.

Dans le cas de la SAN, celle-ci est considérée de manière générale selon les quatre piliers classiques (production, accessibilité, stabilité et utilisation). Mais lorsqu'il s'agit de définir les axes d'intervention retenus pour la recherche d'une plus grande sécurité financière, on choisit de privilégier les besoins en crédit.

Des formes de crédit spécifiques sont envisagées pour chacun des six axes d'intervention correspondant aux quatre piliers de la sécurité alimentaire :

- Appui à la production : crédit équipements, crédits pour Fonds de roulement, crédits pour les intrants
- Appui à la sécurisation de la production : crédits de stockage (warrantage)
- Appui aux filières porteuses : crédits pour les intrants, la production et la commercialisation de chaque filière

- Appui à la transformation des produits locaux : crédits pour petits équipements, crédits pour Fonds de roulement, crédit pour achat de matières premières
- Appui à l'élevage, embouche : crédit embouche, crédits élevage de petits ruminants

Discutant plus précisément des piliers de la SAN, le PRODOC conclut que les SFD de la région de Maradi mettront l'accent « sur les deux principaux axes de l'insécurité alimentaire que sont l'accessibilité et la stabilité par le biais de produits financiers globaux (équipement, exploitation et social) d'une part, l'éducation à la gestion des revenus d'autre part » (p.26).

Ce choix de la perspective financière, financement des investissements dans le cas du DEL et fourniture de produits financiers adaptés dans celui de la sécurité alimentaire, constitue un virage important, encore mal définie certes, mais revendiqué comme tel dans le PRODOC de 2009. S'agit-il d'un choix « adapté » aux exigences du DEL et de la SAN telles qu'on pouvait les identifier en 2008-2009 (au moment de la crise financière) ? Il est plausible, six ans plus tard, de le croire, même si on doit aussi constater que l'argumentaire et la réflexion mériteraient d'être à leur tour renforcés, en lien d'ailleurs avec le virage financier pris par UNCDF depuis ce moment.

➤ **Une réflexion qui reste à faire sur la contribution de la microfinance au développement économique local, à son financement et sur ce que cela implique en termes d'exécution**

La contribution de la microfinance au développement local, en particulier des économies locales, est un sujet qui a fait couler beaucoup d'encre, surtout de la part des économistes. Certes, un PRODOC ou un Accord de contribution (entre l'UE et l'UNCDF) ne sont pas les lieux les plus appropriés pour tenir de tels débats, mais vu que le PADEL représente l'initiative la plus importante jamais menée par l'UNCDF de réunir ses deux pratiques dans une action commune, on se serait attendu à une réflexion sur la contribution de la microfinance au financement du développement local. Pour ce qui est du PADMIF, le PRODOC est pratiquement silencieux sur les modalités des circuits de financement. Pourtant la liste de ce qui est attendu des SFD fait croire que des appuis financiers importants sont en jeu. Ainsi, il est prévu que :

- Le PADMIF « apportera un appui financier conséquent et adapté aux organisations paysannes et aux filières de production » ;
- La gestion des ouvrages communautaires « engendrera un besoin en service d'épargne que les SFD doivent offrir » ;
- Les SFD « développeront des produits d'assurance maladie » ;
- Les activités reliées à la sécurité alimentaire « engendreront des besoins importants de financement. Les SFD partenaires au Programme seront sollicités » ;
- Ces ressources du secteur privé « seront sécurisées » auprès des SFD partenaires » ;
- Le développement de « partenariats avec le secteur bancaire ».

Ce sont là des responsabilités qui s'apparentent aux fonctions remplies par des banques d'investissements locaux ou tout au moins par des intermédiaires financiers et qui auraient justifié un traitement plus systématique et surtout plus nuancé. C'est bien mal connaître une institution de microfinance (ou toute institution financière décentralisée) que de penser qu'il est possible de simplement dresser la liste de ce qu'elle devra faire pour que les choses se mettent en place.

➤ **Le mécanisme du FDL avec maîtrise d'ouvrage entière des communes s'est révélé adapté à la lutte contre l'insécurité alimentaire, mais difficile à mettre en place**

Une approche générale qui a fait ses preuves

L'approche des *Fonds de Développement Local* a maintenant été expérimentée dans plus d'une vingtaine de pays africains ; l'UNCDF quant à elle a expérimenté de tels fonds dans au moins une douzaine de pays d'Afrique subsaharienne. Au Niger, Burundi, Mozambique et Bénin, les FDL ont eu spécifiquement pour cible l'insécurité alimentaire (ou, si on préfère, la sécurisation alimentaire). La démarche a

été largement documentée et évaluée. Pas moins d'une demi-douzaine de manuels de procédures sont offerts. En matière de FDL, l'expertise du FDL et le leadership de l'UNCDF sont largement reconnus.

Une fois de plus le choix de centrer le renforcement des capacités des communes sur leur maîtrise du cycle des investissements s'est aussi avéré judicieux.

Un virage économique toujours difficile à prendre pour les communes

À l'origine, les FDL constituaient le bras financier des collectivités locales voulant intervenir en appui au développement local, particulièrement en matière de construction d'écoles, de cases de santé, de pistes, d'assainissement, d'adduction d'eau. Très rapidement, des investissements de nature socioéconomique ont fait leur apparition comme la construction d'équipements marchands (marchés publics), irrigation, aménagement de terroirs, infrastructures touristiques. La généralisation du Développement Économique Local comme nouveau « modèle » : de développement a légitimé le virage économique des FDL et confirmé la conviction déjà largement partagée que le développement économique des territoires constituait la voie royale vers un développement créateur de richesses, mais dans une perspective d'inclusion et d'égalité des chances (pour les individus et les territoires).

Le ciblage des investissements retenus sur la sécurité alimentaire demeure problématique

Malgré une bonne compréhension des causes de l'insécurité alimentaire dans la région de Maradi, il s'est révélé difficile au PADEL de s'assurer que l'outil privilégié du programme, celui des investissements par les communes, soit ciblé sur la réduction effective de ces causes.

Il est énormément demandé à ces investissements, entre autres de faire beaucoup avec peu, le montant global des sommes mises à la disposition des communes dans les FDL demeurant fort modeste, et de s'inscrire dans une dynamique de renforcement d'un processus de développement économique local dont on espère qu'il conduira à une plus grande sécurité alimentaire.

En ciblant de la manière la plus stratégique possible leurs investissements, il est espéré que les communes pourront répondre à ces exigences (et beaucoup d'autres)

5.1.5 Le programme est-il pertinent dans sa compréhension et de ses efforts au chapitre de la promotion des femmes et de la prise en compte des questions de genre ainsi que des questions environnementales.

- **Le programme s'appuie sur une analyse adéquate de la place des femmes et du genre dans la problématique de la sécurité alimentaire**

Une faible prise en compte initiale, mais des changements importants durant la formulation

Dans les premières formulations (notamment dans la proposition de programmation conjointe UNCDF-FAO-PNUD-FIDA (2007) d'un éventuel PADL II, les questions de genre et du rôle spécifique des femmes n'occupent pas la place centrale à laquelle on aurait pu s'attendre » (voir aussi UNCDF 2007 et 2008 b). Ainsi dans un commentaire produit en marge de la réunion du Groupe d'appréciation, un analyste a écrit : « les problèmes du genre sont abordés à travers une fenêtre très étroite dans le sens que si trois pauvres sur quatre sont une femme, ce n'est pas uniquement une question d'insuffisance de revenus qui peut être corrigée par des activités génératrices de revenus. C'est une faute de stratégie que de se limiter à cette rationalité » (FBS, 2009a).

Ces remarques et d'autres discussions amèneront UNCDF à reprendre son analyse pour constater, entre autres, que le faible accès par les femmes aux investissements fait que l'exercice de nombreuses activités génératrices de revenus ne leur a pas permis d'acquérir un véritable pouvoir économique. Il en découlera :

- une relecture du programme à la lumière de la Politique Nationale en matière de genre et du Programme Intérimaire du Gouvernement qui constituent les cadres dans lesquels s'insère le PADE
- une meilleure inclusion des groupes vulnérables (femmes, jeunes, handicapés, etc.) grâce au ciblage nominatif des bénéficiaires à la base.
- Une volonté de rééquilibrer les rapports sociaux, afin d'atténuer le fait que la pauvreté a de plus en plus un visage féminin.
- Des mesures permettant aux femmes et aux plus vulnérables d'améliorer leurs conditions de vie.

Il s'agit d'une approche certes plus étoffée, du moins au niveau du PRODOC, et qui évite de voir les mesures en faveur des femmes reléguées dans la sous-section des « questions transversales ». Mais ces mesures, saupoudrées un peu partout dans le document auraient bénéficié d'une formulation précisant des objectifs et des produits distincts pour l'égalité entre les hommes et les femmes ou d'une prise en compte de type *mainstream*. Certaines absences (Budget genre) ne sont pas justifiées.

- **Le programme a planifié des efforts significatifs pour s'assurer que les femmes sont parties prenantes et bénéficient de la recherche d'une plus grande sécurité alimentaire.**

Des efforts soutenus pour impliquer les femmes au titre de la prise de décision, de l'exécution et comme bénéficiaires

Le PRODOC prévoit des actions à plusieurs niveaux, à savoir :

- Mise en place de mécanismes de participation des groupes vulnérables à tous les niveaux des instances locales de prise de décision afin d'inclure le Genre dans la planification et la budgétisation communale, à commencer par la prise en compte spécifique du genre dans les PDC ;
- Prise en compte du genre et inclusion des femmes dans le processus du Fonds de Développement Local comme condition d'accès des communes à l'ensemble des fonds ;
- Mise en place d'un fonds d'investissement particulier, le FoCoSa, pour l'appui aux initiatives des femmes, des jeunes et d'autres groupes vulnérables pour le financement d'unités de production et transformation des produits locaux ;
- L'institutionnalisation de l'approche genre au niveau des instruments de planification et de décision des communes ;
- Priorisation des groupes vulnérables pour l'appui à l'accès aux ressources foncières existantes et renforcement des capacités des Communes pour une meilleure prise en compte du Genre ; mise en place des banques de soudure pour les femmes et les groupes vulnérables ;
- Renforcement des capacités des femmes, mais aussi de l'ensemble des décideurs et acteurs locaux pour améliorer la compréhension des rôles et responsabilités de tout un chacun.

Si la majorité des actions prévues pour les femmes se retrouvent dans la composante DELSA, le PAD-MIR n'est pas en reste. Ainsi il est spécifiquement fait mention de :

- Ciblage particulier et prioritaire des institutions de Microfinance envers les groupes vulnérables et les femmes pour augmenter leur accès au crédit et leurs moyens pour développer des AGR ;
- Appui des SFD dont la clientèle est composée au minimum de 50 % de femmes ou qui s'engagent à atteindre ce pourcentage durant la durée de vie du programme.
- Une meilleure collaboration entre les communes, les STD et les SFD par rapport à la prise en compte de la dimension genre ;

La montée en puissance de l'UE dans le financement et la programmation du PADEL-PADMIR allait renforcer cette attention portée aux femmes.

En fin de compte, il est prévu que le programme touche 484 949 personnes et qu'environ 320 000 jeunes et 252 000 femmes bénéficient des retombées du programme. Ces chiffres, dont on ne peut évaluer la

validité, ont-ils été atteints ? Sans doute pas. Mais comme on le verra aux sections suivantes, les femmes ont été les premières bénéficiaires des efforts consentis au chapitre des investissements pour la sécurité alimentaire et des appuis au secteur de la microfinance. Nous y reviendrons.

Une faible prise en compte de la dimension ethnoculturelle

Sauf pour une référence oblique aux « lourdeurs culturelles », la formulation du PADEL passe rapidement sur les considérations socioculturelles qui peuvent affecter la mise en œuvre d'une politique publique. On se limite souvent aux seules considérations liées au genre et à l'exclusion.

Passons sur le fait que la culture (y compris la religion) est ici présentée sous l'aspect de « contraintes », une vision pour le moins réductrice de la culture, pour signaler que les réticences à aborder les questions de culture sont sans doute justifiées sur le plan de la rectitude politique, mais contribuent aussi à fausser l'analyse de la réalité et surtout des moyens et des actions que l'on entend mettre en œuvre pour changer cette réalité.

Le document de formulation mentionne brièvement les manifestations les plus visibles des contraintes qui affectent « la femme nigérienne » (un concept qui laisse songeur !) soit principalement le faible accès des femmes aux investissements réalisés par les communes, aux ressources financières via les SFD, aux ressources naturelles, aux équipements, aux services sociaux de base ainsi que la faible envergure des AGR initiées par elles et la faible valorisation de leurs activités. Selon plusieurs participants (hommes et femmes) rencontrés lors de la mission, cette liste de contraintes s'applique à l'ensemble du pays, même dans les centres urbains, mais le degré d'inscription culturelle serait plus prononcé dans la région de Maradi.

- **Le programme a peu pris en compte les questions environnementales considérées ici principalement sous l'angle de la gestion des catastrophes naturelles**

Une faible prise en compte de la dimension environnementale, sauf pour les catastrophes naturelles

Le PRODOC ne fait aucunement mention de l'environnement ou même des ressources naturelles. Ces questions habituellement traitées en fin de document sous la rubrique « Questions transversales » sont ici passées sous silence. Pourtant le document-cadre UNDAF [2014-2018] accorde beaucoup d'attention aux questions environnementales.

Rédigé avant cette nouvelle version de l'UNDAF, le PRODOC ne tient guère compte des questions associées au climat ou aux catastrophes naturelles. Celles-ci réapparaîtront cependant au cours du programme. Pourtant, au moment de la rédaction du PRODOC, les changements climatiques étaient déjà considérés, surtout au Niger, comme une variable déterminante de la conjoncture alimentaire et économique. Que le PRODOC n'y accorde pas l'attention requise est une chose, que le programme par la suite n'intègre pas cette dimension dans sa mise en œuvre en est une autre. Le pays dispose pourtant d'un dispositif de suivi climatique de premier ordre qui apparemment n'a été que d'une utilité limitée au niveau des actions entreprises dans le cadre du programme. La pertinence de ce dernier s'en serait trouvée renforcée.

5.1.6 Conclusions partielles sur la pertinence du PADEL :

Perspective d'ensemble

La Revue technique de programme a constaté « une bonne pertinence de toutes les actions proposées par le PADEL » à qui le score de B (*bonne performance*) est accordé.¹³ L'évaluation finale confirme ce score.

Une relecture du contexte de la période 2007-2009 et des pratiques courantes quelques années après la Déclaration de Paris permet de penser que le score de B+ serait sans doute plus approprié.

On peut cependant s'interroger sur le niveau de pertinence d'un programme similaire en 2016 compte tenu de la performance générale du programme sur les autres critères d'évaluation et l'évolution du contexte institutionnel particulièrement au chapitre de la décentralisation.

Parmi les raisons qui militent en faveur d'un score relativement élevé en ce qui concerne la pertinence du programme tel qu'elle s'exprime dans la formulation, on notera :

- L'inscription réussie du Programme dans la philosophie de la Déclaration de Paris ;
- La prise en compte de l'expérience du PADL et la volonté de construire sur les acquis, mais en mettant la sécurité alimentaire au cœur des actions envisagées ;
- La convergence du diagnostic et des orientations proposées avec les stratégies gouvernementales et celles des autres bailleurs ;
- L'identification des problématiques pertinentes ;
- Le choix de faire des collectivités locales la porte d'entrée d'une action en faveur du développement économique local et de la sécurité alimentaire ;
- La décision d'impliquer les deux champs de pratique d'UNCDF ;
- Le choix d'un mécanisme de financement adapté à la recherche d'une plus grande sécurité alimentaire et aux capacités d'absorption des communes ;
- Une prise en compte soutenue des questions de genre.

Parmi les « faiblesses » décelées, nous avons noté :

- Le caractère parfois improvisé et bâclé de la démarche de formulation qui donne un PRODOC répétitif, souvent complaisant ;
- Des lacunes sérieuses au chapitre du cadre de suivi, lacunes qui dépassent la difficulté inhérente à formuler un cadre de rendement pour un programme aux allures de « work in progress » ;
- La mise en place tardive d'un dispositif national de financement des investissements locaux
- L'absence de recul critique par rapport aux initiatives précédentes (PADL) et au mode opératoire d'UNCDF ;
- Une certaine « pensée magique » suite à la conviction que tout investissement local a nécessairement des effets catalyseurs du seul fait qu'il entraîne des conséquences en aval ;
- Une appréciation optimiste des progrès de la décentralisation ;
- L'absence de fil conducteur et une tendance à l'empilement (des leçons apprises, des objectifs, des cibles, des résultats, des activités, etc.) ;
- Le peu de cas fait des problèmes prévisibles de mise en œuvre ;
- L'absence de considérations culturelles, ethnoculturelles et environnementales ;
- Un certain « laisser-aller » dans la définition et la gestion des partenariats.

Recommandations :

Les pages qui précèdent font état de plus d'une vingtaine de constats tant positifs que négatifs sur la pertinence d'un projet tel le PADEL. Parmi les principales recommandations, on retiendra :

¹³ Légende : A= Très bonne performance, B=bonne performance, C= une performance problématique qui requiert des correctifs, D= Un niveau de performance inacceptable

1. S'assurer de l'alignement et de l'harmonisation d'un programme tout au long de la durée de vie de ce dernier et non pas uniquement au moment de la phase de formulation. Cela implique des consultations régulières avec l'ensemble des PTF et une implication plus grande de la partie gouvernementale dans la direction stratégique du projet.
2. Procéder à une évaluation aussi objective que possible des programmes antérieurs de manière à en tirer des enseignements véritables dont on s'assurera de la traduction en orientations et actions spécifiques.
3. S'assurer d'élaborer une vision commune de la situation de départ partagée par l'ensemble des parties prenantes (y compris les donateurs et partenaires) ainsi que les membres de l'équipe de programme
4. De procéder à un examen critique de l'état de la décentralisation dans les pays d'intervention et de tenir compte des capacités des collectivités territoriales, des entités déconcentrées des ministères et celles du Gouvernement au chapitre de l'appropriation et du pilotage. Proclamer sa foi en la décentralisation ou encore affirmer qu'il s'agit d'une « innovation » ne suffit plus.
5. De la même manière, procéder à une analyse systématique de l'état des lieux de la microfinance et de l'inclusion financière sur le territoire du projet pour voir une vue complète et dynamique de l'ensemble de la situation.
6. D'approfondir la réflexion sur les thématiques et les problématiques d'intervention afin d'identifier des objectifs et des résultats partagés par tous les partenaires et qui (1) permettent une convergence réussie d'actions communes sur le terrain (2) rencontrent les besoins des populations et des organisations travaillant au niveau local et (3) appellent une appropriation active du Gouvernement et de l'État qui se traduit dans des engagements mis en œuvre.
7. De consacrer les efforts nécessaires pour élaborer un cadre de rendement rigoureux et un dispositif de suivi qui fasse consensus entre tous les partenaires, qui s'inscrivent dans le modèle de changement retenu et qui intègrent véritablement les deux pratiques (si pertinent).
8. D'approfondir la réflexion sur les contributions croisées du développement local et de la finance inclusive (microfinance).
9. D'ajuster les objectifs, les modes et les instruments d'intervention retenus en fonction des pays retenus et non l'inverse afin de s'assurer (1) de l'engagement maximum et de la capacité d'absorption des parties (2) que les procédures mises en place soient conformes aux principes des déclarations internationales sur l'harmonisation et l'appropriation de l'aide (3) ne conduisent pas à une détérioration des pratiques de bonne gouvernance locale, et (4) n'aboutissent pas à l'abandon de facto des pays les plus pauvres.
10. De veiller à l'élaboration d'une théorie du changement selon les règles de l'art et qui inclut une réflexion sur les conditions de l'attribution ainsi que la spécification interne du modèle retenu.
11. De conserver le mécanisme du FDL, mais en s'assurant d'un meilleur ciblage des investissements retenus vers des objectifs de sécurité alimentaire et de développement économique locale et en prévoyant une formule de support type pour en assurer le suivi.
12. Développer des initiatives telles la budgétisation genre à partir d'états des lieux établis de manière sexo-spécifique.
13. Intégrer les dimensions socioculturelles dans l'analyse.
14. Mieux tenir compte des variables environnementales et de ressources naturelles, notamment par l'inclusion de réflexions de type prospective. De s'assurer d'un processus de formulation des programmes qui privilégie la recherche d'impacts durables auprès des populations et intègre cette dimension dans sa grille de résultats.
15. Mettre en place une stratégie de capitalisation et de gestion de la connaissance qui facilite les « retours sur expérience » et le plaidoyer auprès de la partie nationale.

5.2 Question 2 : Efficience de la mise en œuvre et de la gestion du programme

Cette section concerne la mise en œuvre et la gestion du programme Il s'agit de déterminer si celle-ci a permis, et dans quelle mesure, une utilisation optimale des ressources mises à la disposition du programme pour atteindre ses résultats.

Les deux sous-programmes DELSA et PADMIF ont été considérés ensemble, mais ont aussi fait l'objet de sous-questions distinctes.¹⁴

La question générale posée est la suivante : dans quelle mesure les ressources du programme (personnel, conseils, fonds, expertise, etc.) sont mises à contribution de manière à maximiser l'atteinte des résultats de gestion du PADEL et permettre au programme d'atteindre les résultats attendus, compte tenu des ressources mises à sa disposition ?

Sis sous-questions ont été formulées pour y répondre.

- 5.2.1 Quelle a été l'efficacité générale du programme pour ce qui est de la fourniture des services et la gestion des ressources.
- 5.2.2 Dans quelle mesure les deux divisions d'UNCDF ont-elles maximisé leurs synergies et leur complémentarité afin de fournir des résultats satisfaisants
- 5.2.3 À quel point les investissements des Fonds de développement ont-ils été planifiés et gérés de manière adéquate ?
- 5.2.4 À quel point les investissements dans les institutions de microfinance ont-ils été planifiés et gérés de manière adéquate ?
- 5.2.5 Quelle a été l'efficacité du PADEL au chapitre de la gouvernance et à quel point ce dernier a-t-il impliqué ses partenaires clés dans la supervision du programme ?
- 5.2.6 Quelle a été l'efficacité du programme en termes de pilotage ?

5.2.1 Quelle a été l'efficacité générale du programme pour ce qui est de la fourniture des services et la gestion des ressources ?

➤ Une mise en œuvre réussie, mais difficile à l'image de la complexité du programme, mais qui a souffert d'une mauvaise appréciation des difficultés à venir

La Revue technique de mi-parcours a longuement fait état des difficultés que le programme a connues pour sa mise en œuvre : retards dans le lancement des cycles d'investissements, roulement du personnel, retards dans l'élaboration du Cadre de rendement, manque de disponibilité des autorités, complexité des relations entre les bailleurs, désaccords sur les orientations, difficultés d'articuler le PADMIF et DELSA, manque de préparation des équipes locales au niveau des institutions de microfinance et des collectivités, retards dans la mobilisation des ressources, etc. Bon nombre de ces difficultés sont dues à des facteurs externes hors de portée du PADEL. Nous ne nous y attarderons pas sauf pour souligner que :

- Le caractère extrêmement ambitieux du programme tant dans sa portée (toutes les communes d'un département) que son approche (agir à la fois sur le front du développement économique local et de la microfinance) et ses multiples dimensions (national, intermédiaire et local) ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réflexion et d'une préparation initiale ;
- Les relations difficiles entre les bailleurs, leurs approches et leurs sensibilités différentes n'ont pas été adéquatement gérées ; on s'est contenté de pousser les difficultés vers l'avant en espérant qu'elles se résorbent avec le temps et les exigences de l'action ;

¹⁴ Le programme étant officiellement terminé au moment de la mission, il n'a pas été possible de pousser très loin l'analyse de sa gestion. L'éparpillement des documents et l'inexistence d'un système d'archivage performant ont aussi compliqué la démarche d'analyse. En l'absence d'indicateurs issus d'outils de gestion bien établis, les considérations qui suivent sont fondées, en dernière analyse, sur une appréciation subjective des membres de la mission. Les comptes rendus des diverses instances — dans la mesure où ils étaient disponibles et exploitables — ainsi que l'appréciation de la Mission de Revue Technique ont fourni l'essentiel des informations.

- Le flottement qui a entouré les orientations stratégiques d'UNCDF a miné son leadership et aggravé les inévitables difficultés de mise en œuvre ;
- Les difficultés liées au manque de préparation des communes étaient connues et n'auraient pas dû constituer une surprise ;
- La structure du programme en deux silos annonçait dès le départ des difficultés d'harmonisation sur le terrain.

➤ **Malgré une importante mobilisation de ressources, la qualité générale de l'exécution budgétaire a été en deçà des attentes**

Le PRODOC a été approuvé avec un budget de 10 768 695 USD en fin 2009. Le déficit de financement à la formulation était de 2,2 millions USD. Il a été largement comblé par la mobilisation d'USD 1 million (programme conjoint Maradi : Fonds du Grand-Duché de Luxembourg) et d'USD 5,7 millions de l'Union européenne pour l'extension des activités du PADMIF dans deux régions additionnelles. L'incapacité des bailleurs à formaliser leurs engagements à temps pour la signature, pourtant maintes fois reportée, témoigne de la difficulté de passer de la parole aux actes lorsque vient le temps de concrétiser la Déclaration de Paris.

Sauf pour le PNUD, la plupart des bailleurs ont respecté leurs engagements par rapport au PRODOC et les engagements annoncés, mais non encore formalisés au moment de la signature officielle (*Union européenne et Luxembourg) se sont effectivement concrétisés. Le fait que le PNUD n'ait pu mobiliser que 55 % des sommes attendus a certainement eu des conséquences pour ce qui est des activités liées au Produit 1 (Renforcement des acteurs et du processus de décentralisation).

Le taux d'exécution générale s'est révélé moyen avec un pourcentage d'ensemble de 82 %, soit 87 % pour DELSA et 75 % pour PADMIF. Les retards au départ sont en partie responsables de cette situation, de même que les difficultés rencontrées par les institutions de microfinance et les Communes à présenter des projets jugés finançables. D'ailleurs, dans le cas du PADMIF, il a été souligné à la Mission que le PADMIF ayant pu continuer ses activités durant les premiers mois de 2016, plusieurs décaissements dans le pipeline au moment du séjour des évaluateurs (février 2016) ont pu être complétés. Le taux final de décaissement pour le PADMIF approcherait plutôt les 80-82 % que les 75 % notés au moment de la Mission.

Tableau 4 : Réalisation financière selon les donateurs et les sous-programmes (en USD)

Bailleurs	Montant PRODOC	Montant mobilisé	Montant dépensé	Taux de réalisation
Composante DELSA				
FBSA	4 734 900	4 544 237	4 321 673	95,1 %
UNCDF	2 000 000	2 000 000	1 770 945	88,8 %
PNUD	1 000 000	1 000 000	546 701	54,7 %
NIGER	512 795			
TOTAL DELSA	8 247 695	7 544 237	6 593 319	87,0 %
Composante PADMIF				
FBSA	1 021 000	1 021 000	708 642	69,4 %
UNCDF	1 500 000	1 500 000	1 460 931	97,4 %
GDL (PCM)	1 000 000	525 055	217 055	71,3 %

UE	5 734 316	4 830 655	3 875 508	80,2 %
TOTAL PADMIF	9 255 316	7 876 710	5 929 375	75,3 %
TOTAL	17 503 011	15 611 610	12 795 038	82,0 %

Source : PADEL. Les chiffres des divers tableaux n'ont pas été réconciliés.

Près des deux tiers des décaissements sont intervenus durant les trois dernières années du Programme, dont 25 % dans la seule année de 2015. Ces chiffres n'ont rien de très surprenant dans la mesure où les années 2013-2015 ont été les plus actives en matière d'investissements et que la pratique des FDL implique habituellement un cycle d'investissements sur trois années.

Tableau 5 : Ventilation financière par année par donateur (en milliers USD)

Donateur	Année 2010	Année 2011	Année 2012	Année 2013	Année 2014	Année 2015	Total
UNCDF/LD	360 827	263 272	311 265	205 145	341 271	200 000	1 681 780
UNCDF/FIPA	329 800	467 326	294 365	223 198	94 126	52 116	1 460 931
FBSA	356 593	613 435	1 184 070	1 466 378	559 360	1 075 178	5 255 014
UE/PADMIF			84 990	459 349	1 512 250	1 868 796	3 925 385
GDL			13 016	188 196	15 016		216 228
PNUD	29 965	57 332	118 900	59 702	122 516		388 415
TOTAL	1 077 185	1 401 365	2 006 606	2 601 968	2 644 539	3 196 090	12 927 753
En %	7,8 %	10,9 %	15,6 %	20,3 %	20,3 %	24,7 %	100,0 %

Source : PADEL

➤ **Les activités dites de gestion ne sont pas intégrées dans une démarche de Gestion axée sur les résultats.**

Pour des raisons de transparence et d'efficacité, la gestion est considérée comme un Produit distinct, le Produit 7 dans le Cadre Logique. Au cours des années, le pourcentage des frais de gestion sur l'ensemble des sommes engagées a rarement été inférieur à 25 %.

La Mission ne peut dire si un tel pourcentage est élevé — à première vue, c'est ce qui semble le cas —, mais élevé par rapport à quoi ? Dans la mesure où le PADEL entend éviter à tout prix à se substituer aux collectivités locales (ou aux institutions de microfinance) et que ces collectivités ont un niveau de capacités très faibles, il ne faut pas se surprendre si les activités visant à renforcer ces capacités vont exiger passablement de ressources de la part du Programme. Par exemple, le profil de développement territorial d'une commune comme Sherkin Haoussa — une commune jugée en pointe — atteint un niveau inférieur à 40 % lorsqu'on tient compte de la position de la commune sur huit indicateurs (Gouvernance locale, Performance financière, Performance fiscale, Qualité des services, etc.).

Ce qui est plus surprenant par contre, c'est le peu de cas que les structures de pilotage et de gouvernance du Programme semblent faire d'activités de gestion qui ne sont inscrites dans aucun cadre de rendement particulier. On est loin d'une Gestion Axée sur les Résultats. Ces activités de gestion font l'objet d'un rapport d'exécution présenté au Comité de Pilotage qui l'accepte habituellement en l'état. Quant au PTA, il se limite à préciser, au dollar près (877 552 \$ en 2015), le montant total programmé au titre de la gestion du PADEL et les sources de ce financement.

À ce titre, et bien que la Mission n'ait pas mené de réflexion précise à ce sujet, elle est d'avis que la GAR semble avoir laissé bien peu de traces dans l'ensemble du PADEL, des traces autres que la ventilation des activités par résultats recherchés.

Tableau 6 : Coût de gestion de DELSA et PADMIF, 2011, 2014 et 2015

Année	DELSA			PADMIF		
	Dépenses de gestion	Total des dépenses	%	Dépenses de gestion	Total des dépenses	%
2011	556 806	14 369	39 %	693 212	1 047 806	66 %
2014	395 552	1 271 296	31 %	567 800	2 388 800	24 %
2015	324 492	1 196 492	27 %	464 072	1 892 552	24 %

Source : PADEL

- **Les activités d'appui à l'amélioration du cadre de la mise en œuvre de la décentralisation et de la déconcentration ont particulièrement souffert des retards au niveau de la mobilisation des ressources.**

Les activités du Programme ont été fort nombreuses, mais pas toujours selon une logique et un ordre apparent. La contribution de ces activités à la pertinence générale du Programme demeure difficile à évaluer.

Ce sont les activités du Produit 1 et qui prévoient une amélioration du cadre juridique, administratif, institutionnel et organisationnel du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Si on se fie au cadre de rendement, l'atteinte du résultat lié à ce produit devait être rendue possible par des activités regroupées dans trois sous-produits : (1) la mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation (2) la redynamisation de la concertation entourant la décentralisation (3) le renforcement des capacités de l'Association des Municipalités. Pour chacun de ces sous-produits, des activités spécifiques sont identifiées. On en trouve six au total. À leur tour chacune de ces activités s'appuie sur des sous-activités qui apparaissent et disparaissent au gré des Plans de Travail Annuel. Au total, on a pu identifier 31 sous-activités, dont 17 dans le PTA 2012. Le PTA 2013 compte toujours 17 activités à son programme, mais 3 des activités du PTA 2012 ont été remplacées par trois nouvelles propositions. Le PTA 2015 n'en compte plus que 10.

- **Les ressources humaines affectées au Programme ainsi que les ressources financières apparaissent adéquates**

Il a été impossible à la Mission d'accorder à cette question toute l'attention qu'elle méritait. Si on se fie au Rapport technique, aux différents Rapports d'exécution et à de brèves discussions sur le terrain, il appert :

- Que les ressources financières mises à la disposition des communes et des institutions de microfinance pour des « investissements » en lien avec les objectifs de DELSA et PADMIF ont été suffisantes et correspondent à la capacité d'absorption des entités ;
- Que les ressources financières consacrées au renforcement des capacités n'ont pas été suffisantes et, surtout dans le cas de DELSA, n'ont pas été dépensées de manière optimale ;
- Que la gestion des ressources humaines a rencontré d'importantes difficultés, certaines dues au choix des personnes, d'autres liées aux conditions de travail ou aux exigences requises ;
- Que les expertises requises pour des appuis ciblés dans des secteurs pointus (comptabilité municipale, appui aux filières porteuses, gestion des banques d'intrants, gestion des avances par les SFD) n'ont pas toujours pu être mobilisées avec diligence ;
- Que la gestion des ressources financières et humaines (notamment pour le recrutement) a été rendue difficile à cause de la coexistence pas toujours évidente des multiples grilles (UNCDF, PNUD, FBSA, UE, Niger) et des pratiques pas toujours conciliables ;
- Que l'éparpillement sur trois sites (Dakar, Niamey, Mayahi, sans compter les sept autres communes et New York), l'étendue de la zone couverte par le PADMIF, la dualité DELSA-PADMIF n'a pas facilité les choses.

- **La gestion de l'information et de la documentation et de manière générale de l'ensemble de la connaissance a été déficiente.**

Il s'est avéré impossible à la mission d'avoir accès et de pouvoir utiliser de manière efficace la documentation (rapports, études, comptes rendus, bilans, etc.) relative au programme pour la simple raison que cette documentation ne semble avoir fait l'objet d'aucun traitement systématique quant à sa production, son attribution et son classement. Rares sont les documents qui sont proprement attribués et même datés. Pour un même document, on peut compter jusqu'à quatre ou cinq versions. C'est le cas par exemple du Cadre de rendement (cadre logique et indicateurs) dont il n'existe pas moins de six versions finales.

Ces lacunes en matière de documentation et d'archivage sont particulièrement flagrantes pour le sous-programme DELSA qui ne dispose, entre autres, d'aucune fiche signalétique des investissements réalisés. L'absence de ces fiches a considérablement alourdi le travail d'évaluation.

5.2.2 Dans quelle mesure les deux divisions (DELSA et PADMIF) ont-elles maximisé leurs synergies et complémentarités afin de fournir des résultats satisfaisants ?

Cette question est traitée à l'intérieur du volet « efficience ». Elle se retrouve cependant dans toutes les questions d'évaluation. Elle se situe au cœur même de l'hypothèse de changement sur laquelle s'appuie le PADEL. Dans le cas présent, il s'agit de déterminer si les deux pratiques d'UNCDF et les deux sous-programmes ont maximisé leur synergie. Nous allons étendre la réflexion pour nous demander ce que peut bien recouvrir cette notion de synergie.

- **Malgré des attentes irréalistes et une réflexion initiale limitée, le warrantage s'est avéré un succès auquel les deux divisions ont contribué.**

Un concept difficile à manier

Concept mystérieux s'il en est un, celui de synergie évoque tantôt les bienfaits de la coopération, de l'entraide, de la communauté de pensée et d'actions, tantôt les réductions d'effectifs, l'assèchement des ressources. Faire plus avec moins : le vieux rêve des alchimistes.

Dans un contexte de synergie, même l'arithmétique se trouve bouleversée ainsi que l'exprime l'équation synergétique par excellence de $1 + 1 = 3$. En harmonisant leurs efforts, deux agents arrivent à créer davantage de valeur que s'ils agissaient indépendamment l'un de l'autre. La proposition fait rêver.

L'effet synergétique n'est pas facile à évaluer. Ainsi l'équation $1 + 1 = 3$ n'a d'intérêt que si le troisième terme de l'équation, celui qui représente la contribution des autres variables, est égal à 0, soit $1 + 1 + 0 = 3$, ou tout au moins inférieur à 1. Et que dire de ces situations de synergie négative où la somme des parties est moindre que leur contribution individuelle ($1 + 1 + [-0,2] = 1,8$) ou encore le résultat d'une erreur d'appréciation ? Bref, la tentation est forte de déceler un effet de synergie là où il n'existe pas.

La complémentarité est moins ambitieuse. Il s'agit de cette qualité de deux biens ou de deux activités qui fait en sorte que l'utilisation ou la possession de l'un d'entre eux est facilitée (et non pas causée) par l'utilisation ou la possession de l'autre. Moins ambitieux certes, le concept de complémentarité est tout aussi difficile à identifier sur le terrain dans la mesure où deux activités peuvent sembler varier l'une en fonction de l'autre — elles seraient donc complémentaires —, mais uniquement sous l'effet d'une troisième.

Au final, la synergie et la complémentarité ne s'apprécient correctement qu'en référence avec les objectifs et les résultats que l'on cherche à atteindre qu'il s'agisse de la réduction de la pauvreté, une plus grande scolarisation des filles, une réduction des accidents de la route, une plus grande sécurité alimentaire ou l'accroissement des investissements structurants. Il ne s'agit donc pas d'observer si cha-

cune des activités en cause a atteint ses objectifs ou eu des effets, mais bien de déterminer si la combinaison des deux séries d'activités a entraîné une plus-value (effet de synergie) ou si elles se sont tout au moins « facilité la vie » mutuellement.

Des attentes élevées

Dans le cas du PADEL, les attentes en termes de synergie — le terme le plus souvent employé — et de complémentarité sont relativement élevées, même si elles ne sont pas toujours fondées analytiquement. Cela fait suite aux enseignements tirés des interventions précédentes dans la même zone (les projets PDL) qui tous insistaient longuement sur l'importance d'une intervention conjuguant l'appui au développement local à travers des investissements plus centrés sur l'économie et l'accès pour les populations (en particulier les segments les plus démunis) à des ressources financières, notamment le crédit, leur permettant à la fois d'accroître leur productivité, de réduire leur insécurité alimentaire et d'envisager de s'investir dans des activités génératrices de revenus, sans lesquelles le concept même d'économie locale demeure un vœu pieux.

Selon le PRODOC, il s'agit principalement d'amener les deux sous-programmes à accroître la portée et l'efficacité de leurs actions en faveur de la réduction de la pauvreté, soit :

- Pour la microfinance (et le PADMIF)

- d'apporter les produits et services financiers nécessaires aux organisations de producteurs qui utiliseront les infrastructures appuyées par DELSA pour exécuter des activités transversales en appui à la SAN, soit les activités liées au cycle de production, de transformation et de distribution.
- Fournir des produits spécifiques pour les groupes vulnérables, les femmes en particulier, qui en l'absence de ressources financières et de leur extrême pauvreté n'ont accès à des crédits leur permettant produire, de stocker, de transformer et commercialiser leur production et donc d'accroître leur participation à la vie économique et surtout de réduire leur insécurité alimentaire.
- Impliquer des acteurs liés à la production dans le processus de définition des grandes orientations du développement économique local ;
- Favoriser l'implication des institutions financières dans le choix des orientations et l'animation du développement économique local (Produit 6) ;
- Former les SFD sur les produits de warrantage et les lignes de refinancement et de crédit pour les AGR ;
- Permettre aux collectivités de bénéficier de revenus d'intérêt (contre l'utilisation de leurs infrastructures) en plus de revenus fiscaux.

- Pour les collectivités locales (principalement à travers DELSA)

- Mettre en place des équipements publics ciblant la sécurité alimentaire à travers la maîtrise d'ouvrage communale ((produit 3) ;
- Plus spécifiquement assurer la disponibilité de magasins pouvant servir à des opérations de warrantage, voir à leur mise aux normes et à leur entretien ;
- Contribuer à l'identification des besoins des populations et particulièrement ceux des segments les plus pauvres ;
- Fournir les services administratifs de première ligne permettant, entre autres, aux populations qui le désirent d'obtenir les pièces d'identification requises pour ouvrir des comptes auprès des SFD ;
- Fournir, avec l'appui des services déconcentrés, l'encadrement et la formation nécessaire à la bonne gestion des équipements (magasins, banques céréalières, boutiques).

Des attentes élevées, avons-nous dit, ce que laisse croire la liste précédente des contributions croisées. Mais ces attentes ne se retrouvent pas au niveau des produits et des résultats attendus pour chacun des deux sous-programmes qui sont présentés comme autant de silos sans connexion l'un à l'autre.

Dans la mesure où la présence, pour la première fois, de ces deux dimensions (Développement local et Microfinance) dans un même projet mené par UNCDF était considérée comme apportant une plus-value importante, on est surpris que cela ne se répercute pas dans le cadre logique de chacun des deux sous-programmes. Bien plus, lorsqu'on examine la liste d'activités de chaque sous-programme, on ne constate aucune hybridation au niveau des activités.

En intégrant le développement économique local et le développement de services financiers locaux inclusifs dans une problématique unique, celle de la recherche d'une plus grande sécurité alimentaire, le PADEL fait le pari que chacune de ces deux approches (qui correspondent aux deux « cœurs de métier » d'UNCDF) peut espérer briser certains des blocages auxquels chaque approche est confrontée, au Niger et ailleurs. Ainsi, les nombreuses expériences de développement local menées par l'UNCDF et utilisant l'outil du Fonds de développement local ont conclu que tant que les communautés locales ne rencontreraient pas certains préalables au chapitre des conditions de vie et de l'existence d'un minimum de capital territorial, il était illusoire de parler d'un processus endogène de développement, économique ou social. De même, l'expérience du Niger et d'ailleurs a confirmé que les institutions de microfinance ne peuvent espérer contribuer à une réduction effective de la pauvreté si elles se cantonnent au seul financement des segments qui ne représentent pas de risques de non-remboursement et qui sont déjà intégrés, même faiblement, dans les circuits économiques.¹⁵

En s'insérant dans une problématique de sécurité alimentaire, le DEL et les SFD (Services financiers décentralisés) font le pari — un pari audacieux dans la mesure où la sécurité alimentaire est loin d'être inscrite dans l'ADN du DEL ou de la microfinance — que la SAN leur ouvre des portes leur permettant de passer à un stade plus avancé et de faire accéder le développement économique local et les services financiers décentralisés à une problématique de création de richesses par opposition à la seule gestion de la pauvreté.

Les opérations de warrantage auront été le principal point de rencontre entre le DEL et la microfinance, entre les collectivités locales et les SFD. Le jugement que l'on porte sur la conduite et les résultats de ces opérations détermine dans une large mesure celui qui est porté sur la synergie et la complémentarité entre les deux pratiques.

Le warrantage, un « success story » malgré tout

On se référera à l'annexe 18 ainsi qu'aux sections 5.4 et 5.5 pour une description plus en profondeur des opérations de warrantage.

Comme c'est souvent le cas, les chiffres ne parlent pas d'eux-mêmes (tableau 22). Ainsi, si la campagne de 2010 a pu toucher 5 488 personnes et impliquer 38 magasins, 1 131 tonnes de produits warrantés pour un appui de 164 millions (CFA), les deux campagnes subséquentes, celles de 2011 et de 2012, n'ont touché, ensemble, que 2 722 personnes pour 541 tonnes de produits warrantés. En 2013, on remarque une remontée à 1 697 personnes pour un financement de 96 millions et 626 tonnes de produits, un résultat qui demeure cependant loin derrière celui de 2010. En 2014, les opérations de warrantage ont de nouveau augmenté, mais sans atteindre leur niveau de 2010.

De telles fluctuations sont inhérentes au processus même du warrantage qui demeure une « assurance » contre la possibilité de périodes de soudure difficiles. Si les producteurs jugent cette possibilité faible, ils ont nécessairement moins tendance à utiliser le warrantage, sauf s'ils ont l'intention d'utiliser le crédit offert pour d'autres fins, ce qui n'entre pas toujours dans leur stratégie.

La pluviométrie anticipée, les prix des produits et leur évolution probable le moment où les fonds sont disponibles sont aussi des facteurs importants qui influent sur la demande pour le warrantage.

¹⁵ La littérature sur la contribution de la microfinance à la réduction de la pauvreté est très étendue. On consultera avec intérêt pour le propos qui nous concerne Servet (2015), Falcuci (2012) et Guérin (2007). Sur le warrantage et les institutions de microfinance au Niger, voir le rapport Cortese-Coulter (2014) qui rappelle les propos d'une responsable d'une institution de microfinance à l'effet que sans l'arrivée du PADEL son institution aurait sans doute plié bagage vu le manque d'opportunités.

D'autres facteurs sont plus directement liés au programme et influent (à la baisse surtout) sur la demande de warrantage. Plusieurs de ces facteurs ont été pointés du doigt par les acteurs (producteurs, SFD, communes, banques, associations) d'un écosystème dont l'équilibre est toujours à renégocier :¹⁶

- Les taux d'emprunt (généralement 2,5 %) sont généralement considérés comme trop élevés, surtout de la part de SFD qui sont appuyés financièrement par le PADEL ;
- L'absence d'infrastructures (magasins, kiosques, boutiques), un reproche surtout dirigé aux communes ;
- L'éloignement des guichets des SFD ;
- Le manque d'éducation financière parmi les populations et en particulier l'absence d'une culture de l'épargne ;
- Les exigences trop élevées des SFD (et indirectement du PADEL-PADMIF), des exigences qui ne tiennent pas compte de la situation du Niger ;
- Les difficultés de remboursement ;
- Les fluctuations des prix ;
- Les conditions d'entreposage et l'absence de suivi par les SFD et les communes.

Certaines critiques de fond sont aussi évoquées, comme le fait que le warrantage ne saurait remplacer un crédit agricole en bonne et due forme, qu'on atteint rapidement les limites d'une initiative centrée sur la sécurité alimentaire et non sur la production agricole et qu'on ne peut demander aux SFD de manifester ce qu'elles n'ont pas, c'est-à-dire une haute propension au risque. D'ailleurs, la grande majorité des SFD font remarquer, sous une forme ou une autre, qu'on ne peut exiger d'elles des taux de remboursement de 90 % ou 95 % et en même temps leur demander de satisfaire les besoins des segments les plus vulnérables.

Sans les SFD et les fonds mis à leur disposition par le PADEL, il est évident que le warrantage n'aurait pas eu l'ampleur qu'il a eue (indépendamment du jugement que l'on porte sur sa contribution à la réduction de l'insécurité alimentaire. Est-ce à dire que le fait que ces fonds soient rendus disponibles à travers un programme tel le PADEL a accru l'efficacité et les résultats obtenus par les SFD, cela est une tout autre question. Il en va de même pour la question inverse, à savoir les investissements consentis dans le cadre de DELSA ont-ils profité de la présence du PADMIF ?

➤ **Une complémentarité qui a profité aux deux divisions, même si elle est loin d'avoir été optimale**

Les retombées pour DELSA et pour le PADMIF

De façon concrète, la construction de magasins de warrantage, de magasins de stockage, la construction/rénovation d'infrastructures socioéconomiques (centres de santé, écoles, etc.) et d'équipements marchands par les collectivités locales ont permis d'injecter d'importantes sommes d'argent dans l'économie locale et, par extension, d'accroître les revenus des populations.

Ensuite, les programmes PADEL et PADSR ont investi dans l'organisation des producteurs, l'information et la sensibilisation des membres des OP notamment sur le warrantage (pour les zones couvertes par le PADEL) et le développement des filières de production ou des chaînes de valeur pour de nombreux produits agricoles et produits de l'élevage (pour les zones du PADSR, soit Dosso et Zinder).

Enfin, il y a la dynamique partenariale dans la conception et la mise en œuvre des activités de développement local de ces deux programmes (implication des collectivités locales, des services déconcentrés de l'État, des acteurs privés comme les fournisseurs des matériaux de construction, des produits agricoles, des engrais, des semences...). Cette dynamique n'a sans doute pas eu l'ampleur espérée au départ, mais elle a été jugée fort utile par les bénéficiaires qui ont pu en profiter.

¹⁶ Cette analyse s'appuie principalement sur la situation de Mayahi bien que celle relatée pour les autres régions du PADMIF n'est guère différente.

Le programme PADMIF a aussi profité de toutes ces dynamiques. Ainsi, on ne peut pas comprendre le développement du portefeuille de crédits warrantage et de crédits embouche des SFD bénéficiaires sans prendre en compte les réalisations des programmes PADEL et PADSR en matière de constitution d'OP, d'information et de sensibilisation des OP sur l'activité de warrantage, de financement de la rénovation/construction de magasins de warrantage, d'intrants, d'aliments pour bétail ou de marchés de bétail, etc.

De même, la stratégie de développement local appuyée, entre autres, sur le développement des micros, petites et moyennes entreprises, et l'amélioration de la situation des femmes et des groupes vulnérables a grandement contribué à la diffusion des crédits AGR ainsi qu'à l'adaptation du produit « Crédit aux plus vulnérables ».

Par ailleurs, au-delà des impacts des activités de développement local en matière d'accès amélioré des membres/clients des SFD aux ressources productives (engrais, semences, petit bétail pour l'embouche, etc.) et à l'information et sensibilisation sur le warrantage, elles ont contribué directement au développement des infrastructures socioéconomiques et partant à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base, car ils ont pu accroître leurs revenus. À ce propos, rappelons que les emprunteurs utilisent une partie des revenus additionnels générés par les activités financières pour acheter des céréales en période de soudure, pour payer les soins de santé, etc.

Les activités de warrantage et, dans une moindre mesure, l'embouche et les AGR sont situées à l'intersection des deux domaines d'activités majeurs du programme PADEL (et du PADSR), entre celui du développement local et la sécurité alimentaire et celui de l'inclusion financière. On peut cependant regretter que la stratégie de développement local appuyée par le PADEL n'ait pas pris en compte la problématique du développement de l'infrastructure financière. On aurait pu par exemple imaginer un mécanisme où les SFD accéderaient aux ressources mises à la disposition des collectivités locales pour étendre leurs ressources financières. Ils pourraient de la sorte être plus proches des membres/clients et mieux répondre à leurs besoins financiers. Dans l'état actuel des choses, les collectivités locales africaines n'ont accès qu'à des ressources limitées. De plus, elles doivent composer avec des transferts étatiques dont la régularité est loin d'être exemplaire. Rien ne permet de penser qu'il en sera autrement à court terme. Par contre, de nouvelles sources de financement ont fait leur apparition : le marché obligataire domestique ou international, les financements carbone, les fonds d'investissement, les financements d'infrastructures et la microfinance. Cette dernière a le double avantage d'exister depuis longtemps avec un « track-record » largement positif et de posséder ses propres agences de notation. Déjà, certaines agences de financement des collectivités dont la tâche jusqu'ici s'est limitée à transférer aux collectivités locales les fonds mis à leur disposition par le gouvernement central ont souhaité contribuer au financement d'institutions de microfinance dans le cas de Partenariats financiers locaux.

Synergie, non ; complémentarité, oui

Parler de synergie entre DELSA et PADMIF apparaît à la mission comme fortement exagéré dans la mesure où chacun des deux sous-programmes aurait pu survivre et sans doute prospérer sans l'autre. Il n'est même pas certain que le fait d'inclure les deux sous-programmes dans une même unité de gestion a amélioré l'efficacité de chacun et réduit significativement les coûts. Une lecture attentive des rapports de gestion disponible montre que cette question de la synergie entre les deux sous-programmes n'a pas fait l'objet d'une réflexion formelle soutenue (du moins pas d'une réflexion qui aurait laissé des traces).

Nous parlerons davantage de complémentarité dans la mesure où chacun a pu profiter de l'action de l'autre dans l'atteinte de ses propres résultats ce qui, à son tour, a contribué à l'atteinte du résultat recherché, soit une plus grande sécurité alimentaire des populations, particulièrement des populations les plus vulnérables.

Un chantier important, mais difficile et qui doit faire l'objet d'une réflexion soutenue

Dans la mesure où l'UNCDF est appelé à devenir un outil d'appui au financement du développement territorial, il faudra songer renforcer cette complémentarité entre ce qui apparaît comme « deux solitudes ». Pour y arriver, on peut envisager que :

- L'UNCDF, particulièrement sa pratique de Financement du Développement Local, revoit son approche aux nouvelles thématiques que sont la sécurité alimentaire ou l'adaptation aux changements climatiques au niveau local, une approche qui ne laisse guère de place à la finance inclusive et aux SFD ;
- Un travail similaire attend le secteur de la microfinance face au développement économique souvent considéré comme une menace à l'intégrité de la démarche du microcrédit ;
- Un véritable travail de capitalisation est entrepris sur le thème de la complémentarité en action des deux pratiques, un travail plus susceptible de porter fruit que la conduite d'exercices parallèles de capitalisation comme ce fut le cas pour le PADEL-PADMIF ;
- Les prochains exercices de développement de projets (PRODOC) sont l'occasion d'intégrer les deux problématiques et pratiques dès le début.

Il est difficile d'imaginer que l'UNCDF pourra mener ce travail à terme et ainsi capitaliser l'expérience et de la réputation acquise dans un projet comme le PADEL sans un choix de cesser le fonctionnement en silos qui l'a caractérisé jusqu'ici.

Mais pour y arriver, il ne suffira pas de le décréter au niveau central ou même de prévoir, au niveau de l'exécution, des passerelles entre les deux pratiques. Les difficultés à arrimer de manière satisfaisante les attentes d'UNCDF et de l'UE pour ce qui est de la présente évaluation confirment aussi qu'il n'est pas toujours possible d'optimiser les accommodements quand les partenaires ne sont pas sur la même longueur d'onde.

5.2.3 À quel point les investissements des Fonds de développement en faveur du développement économique local dans ont-ils été planifiés et gérés de manière adéquate ?

- **La planification et la gestion des investissements ont été réalisées dans le respect d'une maîtrise d'ouvrage totale, mais avec les difficultés inhérentes à un apprentissage toujours à refaire.**

La réalisation d'investissements dans le cadre de Fonds de développement local implique plusieurs étapes et des procédures détaillées qui font l'objet d'un premier calibrage dans les Documents de projet et qui sont ensuite codifiées dans un Manuel de Procédures. Il s'agit de déterminer :

1. Le mode de répartition des fonds mis à la disposition des communes à travers le FDL ;
2. L'identification et le choix des investissements qui seront financés ;
3. Le circuit de déboursement
4. L'exécution des investissements
5. Les procédures financières

Le PRODOC et le Manuel de procédures ont effectivement balisé ces différentes étapes, mais la lecture des rapports des réunions du Comité de pilotage, du Comité d'investissement, des Rapports d'exécution font état d'une liste impressionnante de difficultés, de manquements aux procédures, d'oublis, d'incohérences, de décisions douteuses, d'erreurs propres à tout processus d'apprentissage dans l'action.

Si on se fie aux observations de la Revue Technique et à nos propres observations, toutes ces difficultés semblent avoir été gérées adéquatement par l'équipe du PADEL. Qu'un tel circuit puisse être simplifié et le manuel de procédures renforcé est évident, y compris en ce qui concerne les exigences des PTF. Mais ces améliorations ne peuvent être faites que localement au cas par cas.

Les investissements dans le développement économique et social des collectivités ainsi que dans les institutions de microfinance sont au cœur de la démarche du PADEL. Comme ils impliquent dans les deux cas un risque fiduciaire important, de tels investissements ne peuvent intervenir avec efficience que dans un contexte de grande stabilité organisationnelle surtout pour les deux premières années de son existence. Ce fut loin d'être le cas. Le PRODOC du PADEL a été signé dans les derniers jours de l'année 2009. Il comprenait plusieurs zones d'ombre, de précisions à apporter et même de changements à opérer. Le lancement officiel du programme a été fait en juillet 2010, mais le recrutement de l'équipe n'a pu être bouclé qu'en janvier 2011. Dans le cas du PADMIF, il a fallu attendre la fin de 2012 pour que les choses se mettent vraiment en marche.

Le Rapport Technique s'est longuement arrêté sur la question des délais jugés interminables pour l'exécution des décisions d'investissement. Cela semble avoir été légèrement moins le cas pour le PADMIF encore que les avis divergent à ce sujet. Nous ne reprendrons pas la discussion ici sauf pour mentionner que la combinaison de procédures par définition « tatillonnes » puisque des sommes d'argent importantes sont en jeu et circulent dans un circuit long et tortueux et une multiplicité de bailleurs (dont les exigences tatillonnes ne coïncident pas toujours) constitue la recette sans failles pour des délais allongés.

La question des responsabilités et des causes de cette situation a fait couler beaucoup d'encre et continuera sans doute à le faire. Une meilleure prise en compte des risques fiduciaires ne pourra qu'allonger les délais.

La mise en place opérationnelle de l'ANFICT (Agence Nationale de financement des Collectivités Territoriales) a constitué une avancée importante, malheureusement survenue tardivement.

Le PADEL prévoyait une entrée en scène de l'Agence dans les mois suivant le début opérationnel du programme. Elle ne surviendra finalement qu'en 2014, à temps pour les deux derniers cycles d'investissement de DELSA. Le recours à l'ANFICT devait non seulement raccourcir considérablement les délais par au circuit du Trésor, mais surtout donner le signal d'une véritable décentralisation financière en faveur des collectivités territoriales. En effet, la mise sur pied d'une telle agence n'a de sens que si d'autres Partenaires Techniques et Financiers utilisent le canal de l'Agence pour acheminer leurs appuis financiers aux communes (selon des modalités propres à chaque PTF) et surtout si l'État choisit à son tour d'acheminer ses propres transferts financiers (subventions, investissements, péréquation) par l'intermédiaire de l'Agence. Créée par une loi d'août 2008, donc près de 18 mois avant la signature officielle du PRODOC du PADEL, l'ANICT est chargée d'accompagner les transferts de compétences en mettant à la disposition des collectivités les argents nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences. Grâce à un deuxième guichet, l'ANFICT a aussi la responsabilité de voir à un certain équilibre dans les dotations entre les collectivités. C'est la péréquation.

Ce n'est finalement qu'en 2012 que le Comité de Pilotage du PADEL dut se rendre à l'évidence que faute de compétences transférées et de fonds pour les financer, l'ANFICT allait demeurer une coquille vide. Plusieurs mois furent nécessaires pour trouver une solution de rechange soit de faire passer les fonds FDL par le Trésor Public et d'utiliser pour ce faire les procédures de la comptabilité publique. En ne précisant pas si cette entente signée en août 2012) n'était valide que pour une seule année ou pour une durée indéterminée, les responsables du PADEL couraient forcément le risque de voir les délais d'entrer en œuvre de l'ANFICT se prolonger, ce qui fut effectivement le cas.

Selon les acteurs rencontrés, l'arrivée de l'ANFICT n'a que très marginalement accéléré les procédures et il est encore trop tôt pour juger de son effet d'entraînement. Apparemment, des accords de financement seraient en négociation avec d'autres bailleurs, mais encore faut-il que les communes continuent à faire l'objet de programmes d'appui impliquant des transferts de fonds et que le gouvernement passe aux actes pour ce qui est des transferts effectifs de compétences et des ressources financières qui les accompagnent. La mise en œuvre opérationnelle de l'ANICT au Mali est là pour nous rappeler que l'existence de telles agences est certes une étape incontournable d'une décentralisation financière ef-

fective, mais que dans ces situations où l'on choisit la voie plus difficile (et plus prometteuse) des subventions aux collectivités locales fondées sur la performance, des ressources importantes et bien formées doivent être consacrées à la gestion de telles institutions.

Une meilleure sélection des investissements

La sélection des projets dans lesquels investir et la gestion des infrastructures et équipements une fois réalisés profiteraient d'efforts supplémentaires. Suite à sa courte visite sur le terrain, la Mission a pu constater que les deux points de passage le plus difficile à négocier en termes de gestion de l'ensemble de la procédure d'investissements sont aux deux « extrémités » de la chaîne d'exécution : au moment du choix des projets comme tels et une fois ces projets exécutés.

Dans l'esprit d'une maîtrise d'ouvrage totale, le choix des investissements supposément structurants est entièrement celui de la Commune (qui doit évidemment passer par le Comité d'Investissement). Lorsque questionnés sur leur choix, les élus locaux ont tous insisté pour nous dire que chaque investissement correspondait à un besoin et une demande et qu'il se retrouvait dans le Plan de développement de la Commune. Lorsqu'on signale à ces mêmes élus que lesdits plans comprennent un nombre infini de priorités dont très peu ont des connotations économiques ou de sécurité alimentaire, la réponse inclut inévitablement une référence à la nécessité de continuer la démarche d'adaptation des Plans Locaux de Développement et l'obligation de respecter les demandes des citoyens.

Pour ce qui est des Comités de Gestion chargés de veiller à l'entretien et à la bonne utilisation des infrastructures financées avec l'appui du PADEL, la Mission ne partage pas l'enthousiasme prudent de la Revue Technique. Certes, les infrastructures visitées apparaissent en bonne condition de marche, mais il a été impossible de confirmer que l'entretien est entièrement pris en charge par les usagers et bénéficiaires avec une très faible implication du budget communal.

5.2.4 À quel point les investissements des fonds de développement dans les institutions de microfinance ont-ils été planifiés et gérés de manière adéquate

- **La planification des demandes de financement des institutions de microfinance a soulevé de nombreuses difficultés dues à la fois aux insuffisances des institutions et à la complexité du contexte organisationnel.**

Tel qu'indiqué dans le PRODOC, il n'est pas prévu à l'origine que le PADEL fournisse directement des fonds aux SFD pour que celles-ci étendent leurs activités en direction des groupes les plus vulnérables ou privilégient des actions en direction de la sécurité alimentaire ou même offrent de nouveaux produits.

En fait la situation des IMF du Niger et en particulier celles de la région de Maradi est jugée à ce point déficiente que le PADEL envisage plutôt d'amener ces institutions à un niveau qui leur permettra d'agir grâce à des financements obtenus de bailleurs ou du secteur bancaire privé. Il est même précisé que les SFD eux-mêmes pourraient se voir solliciter pour fournir des financements additionnels nécessaires à la réalisation de certaines activités productives réalisées dans le cadre de DELSA.

Cela étant dit, il appert qu'une réunion du Comité d'Investissement Virtuel tenue le 7 décembre 2010 a approuvé le dossier de mise à disposition de l'IMF ASUSU SA d'une ligne de crédit de 100 millions de francs CFA pour la réalisation d'une opération de warrantage dans les huit communes du Département de Mayahi. Les arguments invoqués à l'appui de cette décision concernent la capacité de déploiement et de gestion des ressources humaines et financières de l'Institution, son expérience dans le domaine du warrantage, sa connaissance de la zone, la capacité d'ASUSU SA de mobiliser 75 millions supplémentaires sur ses ressources propres et l'intérêt manifesté par les populations.

En l'absence du dossier de présentation, il est difficile d'évaluer le bien-fondé de la demande et des arguments présentés. On suppose cependant que vu l'importance des montants, la décision n'a pas été prise à la légère et qu'une justification a pu être trouvée dans le PRODOC. Il s'agissait, rappelons-le, d'une ligne de crédit alors que le montant final décaissé par la SFD s'est monté à 164 647 100 FCFA.

Trois autres réunions (mai, août et septembre 2011) ont aussi été tenues pour discuter de demandes d'appui financier pour le renforcement des capacités d'au moins trois IMF pour ce qui est de la révision de leur plan d'affaires, l'acquisition de motos, l'élaboration de manuel de procédures. Une provision de 130 millions de FCFA est initialement prévue en garantie auprès de la BAGRI pour l'obtention d'un concours devant assurer un effet multiplicateur de 30 %. Cette domiciliation dans les livres de la BAGRI d'un dépôt à terme par UNCDF s'étant avérée impossible, il fut décidé de la remplacer par une dotation équivalente pour chacune des trois IMF, dotation qu'elles déposeront à leur tour à la BAGRI pour constituer un fond de garanti en leur nom. Au total, on parle d'une première génération de 5 contrats de performance avec 4 SFD (plus la convention en faveur d'ASUSU SA Mayahi).

La convention UE-UNCDF (octobre 2012) prévoit que le PADEL aura la responsabilité de l'exécution du volet microfinance du Programme d'Appui au Développement du Secteur Rural (PADSR) de l'Union européenne. Ce programme reprend essentiellement l'architecture du sous-programme PADMIF avec une action au niveau national principalement en direction de l'Agence de Régulation du Secteur de la Microfinance (ARSM) et de la Direction de la Monnaie, du Crédit et de l'Épargne (DMCE), au niveau méso avec un appui à l'Association Professionnelle des SFD et les structures d'appui technique comme les cabinets d'audit et au niveau micro avec un appui aux activités dans la région de Dosso et de Zinder.

L'arrivée de l'UE dans le financement et la gestion du PADMIF a systématisé et introduit plus de rigueur dans le mode de fonctionnement du Comité d'Investissement. Une *Note de mise en œuvre* en annexe à l'accord de financement de l'UE (UNCDF-UE, 2012, annexe 15) précise le cadre général de l'intervention de l'UE par l'intermédiaire du PADMIF et définit en détail les procédures pour une demande d'appui des SFD. Au niveau micro (celui des IMF), l'accent sera mis sur la professionnalisation et sur l'augmentation de leurs capacités de répondre aux demandes des producteurs grâce à un fonds de refinancement mis à leur disposition. Au niveau micro, il est prévu que les SFD de la région de Zinder et de Dosso sont éligibles. Dans le cas des actions au niveau macro (national) et méso, il est prévu explicitement d'appuyer les structures et institutions nationales avec, entre autres, comme la mise en place d'un Cadre National de Concertation effectif ou le renforcement des structures intermédiaires de représentation des SFD, un champ d'intervention « partagée » par le PADEL-PADMIF.

Le compte rendu de la 5^e réunion du Comité d'investissement du PADMIF (septembre 2013) et le 2^e Rapport d'activités de la Convention UE-UNCDF (août 2013) font largement mention des difficultés rencontrées par les SFD à fournir, dans un délai raisonnable, des dossiers jugés satisfaisants par le CI suite à des appels à propositions. En 2013, les retards ont été tels qu'une session du CI prévue pour le mois de juin, soit plusieurs mois après l'appel à propositions, a dû être reporté. Une série de facteurs ont contribué à ces difficultés qui ne se seront estompées qu'à partir de 2014 :

- Des problèmes d'encadrement et d'appui au niveau du PADMIF, en particulier le recrutement et l'installation retardée des experts : toute l'équipe n'est en place qu'en juin 2013 ;
- Des inquiétudes quant à l'évolution des impayés en hausse au moment où les autres indicateurs de portée et d'activités des SFD sont en baisse ;
- Les difficultés des SFD à prendre en compte les commentaires reçus du PADMIF ;
- Le manque d'empressement des autorités gouvernementales à mettre en œuvre la réforme du secteur de la microfinance (et particulièrement l'actualisation de la SNMF) et les difficultés de communication qui s'en suivent avec le PADMIF

Lors de la réunion du CI de septembre 2013, il a été fait mention des difficultés à mettre en œuvre le volet financement du PADMIF et le peu de résultats atteints « au regard des attentes des bénéficiaires et demandeurs ». Comme l'a suggéré le représentant du Ministère des Finances (et Président du CI), il faut certes faire preuve d'une « rigueur constante dans l'analyse des dossiers, mais aussi une adaptation des procédures d'octroi grâce à une plus grande prise en compte des spécificités du contexte nigérien ». Il faut donc « une appréciation correcte et complète des circonstances qui prévalent dans le contexte du secteur nigérien de la finance inclusive ». (UNCDF, 2013).

Peut-on envisager des financements croisés ?

La mission a posé à quelques reprises la question de savoir si des financements croisés (développement économique local et finance inclusive) pouvaient être envisagés. Le moins qu'on puisse dire, c'est que la question n'a guère soulevé d'enthousiasme. Appuyer une institution de microfinance pour qu'elle développe ses activités auprès de populations défavorisées ou renforcer une collectivité locale pour qu'elle fasse des investissements pour de meilleurs services à sa population relèvent, pour l'instant tout au moins, de deux univers culturels différents. Dans les deux cas, la dimension financière est importante, mais là s'arrête la parenté.

5.2.5 Quelle a été l'efficiencia du PADEL au chapitre de la gouvernance et à quel point le programme a-t-il impliqué ses partenaires clés dans la supervision du programme ?

- **Le dispositif de gouvernance mis en place pour le PADEL a permis de garder le programme sur ses rails et de mener le programme malgré des risques de dérapage**

Un pilotage à vue

Le Comité de pilotage du PADEL a été mis en place en juillet 2010 au moment du lancement officiel du projet. Si on se fie au PRODOC, il a pour mandat de donner l'orientation stratégique du programme et de valider son bilan, ce qui confirme qu'au moment de la signature du PRODOC un certain flottement subsistait toujours sur l'orientation à donner au PADEL. Il est aussi prévu que le CP rende des comptes périodiquement au Comité interministériel de l'administration territoriale (CIAT) dès que ce dernier aura été créé afin de s'assurer d'une implication effective et cohérente des services de l'État dans la démarche du projet.

Le CP a réuni les principaux acteurs concernés par le Programme notamment le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Finances, le Gouverneur de la Région, le Préfet du Département, les maires des communes d'intervention, le PNUD, l'UNICEF, l'APSPD, l'AMN et la Cellule d'exécution du Programme (CEP). Dans les faits, le CP s'est principalement concentré sur son rôle de suivi opérationnel du programme à travers l'approbation des programmes d'activités de la CEP, la revue des différents rapports reçus, la proposition de recommandations.

Comme il a été dit précédemment, le dispositif de gouvernance n'a pas donné lieu à des débats sur l'une ou l'autre des problématiques associées au PADL. Un dispositif de communication centrée sur les annonces et l'information d'intérêt général y est sans doute pour quelque chose.

Les missions de suivi de la DGDCT auprès des communes du Département ont permis de renforcer l'appropriation effective de son rôle d'appui-conseil par le Ministère.

Les deux missions ont été effectuées en 2013 et 2014 (juin). Il s'agissait essentiellement de rendre effectif l'accompagnement des collectivités territoriales par la Tutelle en « permettant aux maires de mieux s'imprégner des concepts de maîtrise et de délégation d'ouvrage » (DGDCT, 2014). L'un des intérêts de la deuxième mission a été d'effectuer un suivi détaillé des recommandations faites lors du premier passage. Pour chaque commune, la mission a fait des commentaires tout aussi détaillés, sans doute jugés pointilleux par les principaux intéressés, sur la gestion budgétaire, financière et comptable, sur l'organisation administrative et aux rôles des organes de la commune et sur les différentes facettes de la maîtrise d'ouvrage (passation des marchés, recouvrement des ressources internes, tenue des dossiers).

Contrairement à une pratique répandue, les observations sont accompagnées de recommandations précises, particulières à chaque commune (et au PADEL) et qui ne sombrent pas dans le syndrome des listes d'épicerie aussi interminables qu'irréalistes de ce qu'on aurait dû faire et de ce qu'on devrait faire. Parmi certaines de ces observations et recommandations :

- Acheter un registre de recettes et de dépenses pour le compte de l'ordonnateur ;

- Renforcer la protection du bureau du Receveur municipal ;
- S'assurer de la lisibilité des subventions du PADEL dans les écritures comptables de la commune
- Recruter un Receveur Général ayant le profil requis ;
- Éliminer les retards dans la constitution des documents pour les appels d'offres ;
- Acheter du mobilier pour la conservation des documents.

La lecture de ce document et d'autres semblables donnent une bonne idée des conditions réelles dans lesquelles les communes exercent leurs responsabilités. Ils confirment aussi que dans la mesure où les ressources sont disponibles, les acteurs politiques locaux, y compris la Tutelle, peuvent rencontrer leurs obligations.

La tenue d'une mission d'évaluation en 2016 permettrait d'évaluer de manière réaliste les chances de pérennité des résultats du programme en ce qui concerne les capacités des communes et de la Tutelle.

Ces missions de la Direction Générale profiteraient grandement d'une meilleure intégration avec un Tableau de bord simplifié de l'état des communes élaboré à partir du SAFIC.

➤ **Une concertation limitée**

Au niveau local, les exercices de concertation ont été peu convaincants

Suite à l'Initiative 3N, il était prévu de mettre sur pied des comités de concertation au niveau des communes et des départements.

Malgré une mission pour la mise en place des comités communaux, il ne semble pas que ceux-ci se soient effectivement réunis. Par contre, une réunion du Cadre de Concertation Départemental s'est effectivement tenue pendant une journée en avril 2015 pour dresser un bilan des différentes interventions en sécurité alimentaire par les ONG ainsi que la programmation du PADEL.

Au niveau national la concertation interbailleurs a été très active jusqu'en 2014.

La concertation entre les PTF existe informellement depuis 2008. Une nouvelle étape a été franchie en 2010 avec la décision de créer un *Secrétariat commun des Partenaires Techniques et Financiers Décentralisation-Développement Local*. En plus de publier le Bulletin d'information Partenaires (30 numéros en date de juin 2014), le Secrétariat a tenu un site web et surtout veillé à l'organisation de multiples réunions de coordination, dont quatre dans la seule année 2014. La lecture des bulletins et des comptes rendus de réunion donne un excellent aperçu de la situation de la décentralisation et du développement local au Niger de 2010 à 2014).

Lorsqu'on connaît les difficultés d'organiser un minimum de concertation — ne fut-ce qu'au niveau de l'échange d'information — entre les bailleurs, la performance du Niger, du moins entre 2010 et 2014, mérite d'être signalée. Par contre, il ne semble pas que le PNUD ou UNCDF ont contribué à ce dynamisme n'étant pas présent aux dernières réunions de la concertation interbailleurs, une absence d'ailleurs remarquée par les autres partenaires.

Par contre, la concertation entre les PTF et les autorités gouvernementales a été jugée particulièrement déficiente. Il fallut attendre 2015 et des représentations particulièrement insistantes de l'ambassade de France et suite à une rencontre avec le Premier Ministre pour que se tienne la 1^{re} session du Comité de Concertation sur la Décentralisation de l'Année 2015.

5.2.6 Quelle a été l'efficience du programme en termes de pilotage ?

➤ **Un pilotage stratégique qui a laissé à désirer**

L'UNCDF a rencontré des difficultés pour assurer son propre leadership du programme

L'UNCDF n'a pu capitaliser sur sa propre expérience précédente au Niger (PADL) ou d'expériences similaires au Bénin et au Mali (pour l'Afrique de l'Ouest) pour exercer un leadership effectif (au-delà de ses responsabilités pour la gestion exécutive du programme) sur le PADEL. Les raisons, certaines structurelles, d'autres conjoncturelles, pour cette situation sont nombreuses. Mentionnons :

- Les difficultés rencontrées dans les relations avec le PNUD, des difficultés qui tiennent aux personnes, aux modes de fonctionnement et aux stratégies différentes. Cette situation qui n'est pas propre au Niger n'a pas permis à UNCDF de profiter de son association avec un PNUD en retrait pour renforcer son leadership ;
- Les difficultés d'UNCDF avec la gestion de sa double spécialisation, développement local et microfinance ;
- Les difficultés rencontrées par UNCDF pour encadrer et appuyer un projet à partir de Dakar et de New York dans le contexte d'un roulement de personnel et d'un repositionnement de l'organisation et de son mode opératoire ;
- La faible présence d'UNCDF sur le terrain (à Niamey et à Maradi), une absence qui n'a pu être compensée par des missions sporadiques du siège ou de Dakar ;
- L'absence d'un examen systématique et critique des expériences antérieures qui aurait permis à UNCDF de mieux tirer parti de cette expérience pour une gestion plus efficace ;

Des relations souvent difficiles entre les partenaires du programme

Le PNUD constitue le partenaire « naturel » d'UNCDF et dans la majorité des programmes d'appui au développement local, une division naturelle du travail s'établit entre les deux agences, le PNUD s'impliquant particulièrement dans le dossier de la décentralisation et servant souvent de relais au niveau du financement lorsque le circuit du Trésor ou l'appui financier direct aux communes s'avère difficile ou impossible. Pour un ensemble de raisons, ce mode d'opération n'a pas été possible.

Les relations entre le FBSA et l'UNCDF prennent souvent l'allure d'un « Je t'aime moi non plus ». Sans la participation financière du FBSA, il y a peu de chances que le PADEL ait pu voir le jour. Mais la contribution du FBSA ne se limite pas à l'apport d'un financement important. En Afrique subsaharienne, le Fonds Belge est le leader incontesté de l'intervention en faveur de la sécurité alimentaire.

Le pilotage du programme dans sa dimension locale a été mené de manière plus efficace

Tant le PADMIF que DELSA ont su bien gérer leurs relations avec les communes ou les SFD. Le choix de ne pas se substituer aux entités locales a certes causé quelques difficultés et occasionné de nombreux retards, mais il aura cependant permis un renforcement réel de ces entités avec de réelles chances de durabilité. Bien que nous ne disposions pas d'indicateurs valides à cet effet, plusieurs personnes actives à l'intérieur de l'équipe PADEL nous ont confirmé que l'établissement d'un climat de confiance entre le PADEL et les communes, un climat quelque peu ébranlé dans les débuts du programme pour cause de lenteurs à se mettre en place, avait largement contribué à une meilleure maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales.

➤ Une stratégie de désengagement improvisée

Malgré le peu de cas qu'on lui accorde habituellement, le désengagement est une constituante importante de la formulation d'un projet ou d'un programme. La stratégie de désengagement contribue évidemment à l'impact d'un projet ou d'un programme ainsi qu'à sa pérennité, mais c'est aussi un élément important de la bonne gestion d'un projet dans la mesure où elle facilite une meilleure planification et gestion dans le temps des ressources mises à la disposition du projet ainsi que les relations avec les partenaires et les bénéficiaires. C'est aussi un facteur important de la bonne utilisation des ressources humaines.

Le PRODOC ne consacre qu'une demi-page à la stratégie de désengagement du programme. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une stratégie de désengagement, mais plus simplement d'une répétition des résultats que l'on voudrait voir le programme obtenir pour chacun des deux sous-programmes. Dans

le cas du DELSA, on propose d'aider les communes à atteindre un plus grand degré d'autonomisation et à se donner des PDC qui « tiennent compte de toutes les parties prenantes du Développement Économique Local de la Commune ». À cette fin, le sous-programme DELSA « contribuera à former des équipes afin qu'elles remplissent leurs rôles d'impulsion et d'animation des travaux de planification » et travaillera à la « promotion d'un service technico-économique au sein de chaque commune pour aider le maire et son conseil municipal à préparer les dossiers techniques des projets et à organiser les concertations ».

Dans le cas du sous-programme du PADMIF, la stratégie de désengagement se limite à suggérer que « l'équipe de projet est appelée à œuvrer dans le sens du transfert des compétences » tant aux niveaux macro, méso que micro.

Selon la Mission de Revue, les partenaires, notamment le gouvernement et les collectivités locales ont manifesté « une assez bonne compréhension » de la stratégie. Mais la Mission a aussi « noté quelques préoccupations liées au fait que certaines structures ne sont pas encore opérationnelles comme l'AN-FICT et la structure dédiée à la promotion de la microfinance ». Par ailleurs, on note aussi que « l'APSFD est en cours de réflexion pour développer des mécanismes de pérennité ». Heureusement, « les acteurs rencontrés restent conscients du caractère ponctuel d'un projet, et semblent très optimistes ».

La seule recommandation de la Mission de Revue concernant le désengagement concerne la possibilité d'envisager une prolongation de la durée initiale du PADEL au-delà du 31 décembre 2014.

Comme on pouvait s'y attendre, cette recommandation a constitué le seul élément d'une stratégie de désengagement à être considéré par le Comité de pilotage.¹⁷

5.2.6 Conclusions partielles sur l'efficacité du PADEL

Perspective d'ensemble

La Revue technique de programme a constaté « une relative efficacité de la mise en œuvre » du PADEL à qui cependant le score de C (*Performance problématique*) est accordé.¹⁸

Pour l'ensemble de la période, la performance au chapitre de l'efficacité s'est améliorée, surtout en ce qui a trait aux investissements des Fonds de Développement Local et dans les institutions de microfinance. Dans ces deux cas, on peut parler d'une gestion efficace dans la mesure où elle a contribué à l'atteinte de leurs objectifs par les deux sous-programmes.

Dans le cas des collectivités locales, la planification et la gestion des investissements ont été réalisées dans le respect d'une maîtrise d'ouvrage communale totale et la mise en place de l'ANFICT, si elle n'a pas nécessairement accéléré la fluidité des décisions, a tout de même permis une plus grande appropriation par la partie nationale et ouvert la porte à une montée en puissance des investissements communaux gérés par les collectivités.

Dans le cas des institutions de microfinance, la planification des demandes de financement des institutions de microfinance a soulevé de nombreuses difficultés dues à la fois au manque de capacités des institutions elles-mêmes et à la complexité des procédures et du contexte organisationnel.

Par contre, le pilotage et la gouvernance du programme n'ont guère contribué à son efficacité générale. Ainsi, l'UNCDF n'a guère réussi à asseoir son leadership du projet vu sa faible présence sur le terrain et les difficultés inhérentes à appuyer efficacement un projet à partir de New York, Dakar et Niamey dans le contexte d'un incessant roulement de personnel. Jusqu'à la fin, les relations entre les PTF

¹⁷ La Revue mentionne l'existence d'un document « Disposition alternative pour suppléer la fin du PADEL : identification d'institutions et de mesures capables d'assurer la continuité des services à la fin du PADEL : qui n'a pu être consulté.

¹⁸ Légende : A= Très bonne performance, B=bonne performance, C= une performance problématique qui requiert des correctifs, D= Un niveau de performance inacceptable

impliqués dans le projet ont été source de tensions, pas toujours créatrices. Pour ce qui est de la synergie attendue entre les deux sous-programmes et les deux communautés de pratique leur correspondant, les attentes très élevées (mais pas nécessairement réfléchies) n'ont pu être réalisées. Mais de l'avis de la mission, il ne faut pas exagérer les retombées négatives de cet état de fait.

Finalement, pour ce qui est de l'efficacité générale du programme en ce qui concerne la fourniture des services et la gestion des ressources, il apparaît qu'avec un taux de réalisation financière totale de 82 % et des coûts de gestion estimés à 25 %, on ne peut guère parler d'efficacité organisationnelle. Une étude coût-bénéfice des investissements réalisés par les FDL et les institutions de microfinance le confirmerait sans aucun doute.

Il ne faut cependant pas perdre de vue l'ampleur des défis auxquels le PADEL a été confronté. Ainsi, au moment du lancement du programme, les institutions de microfinances du Département et de la Région étaient en très mauvaise posture financière, au point où sans l'arrivée du PADEL-PADMIF plusieurs auraient fermé leurs portes à brève échéance. En quelques mois, il fallut non seulement « reconstruire » ces institutions, mais aussi les amener à s'impliquer dans une démarche de développement économique local ciblant les groupes les plus défavorisés afin de réduire une insécurité alimentaire en croissance soutenue.

Recommandations :

Comme nous le dirons plus loin, l'efficacité du PADEL comme programme a été supérieure à son efficacité comme organisation. Ce constat appelle deux sortes de recommandations : une recommandation d'ordre général qui concerne le mode de livraison et d'exécution propre à l'UNCDF (du moins pour ses projets de type développement local) et d'autres recommandations plus particulières.

Avec le temps, UNCDF a évolué vers un statut hybride Bailleur-Partenaire technique-Agence d'exécution. À moyen et même court terme, une telle situation peut difficilement être maintenue surtout dans un contexte de montée en puissance des interventions sur une zone géographique plus large ou en appui à des activités plus reliées au secteur productif. C'est une chose de gérer un programme d'appui à la construction d'écoles, de boutiques d'intrants ou même de marchés publics dans huit communes et une trentaine de villages, cela en est une autre d'appuyer des filières agricoles prometteuses, des opérations de chaînes de valeur, la construction de pistes rurales ou des réseaux d'accès à l'eau dans 30 ou 40 communes et une centaine de villages dispersés sur l'ensemble d'une Région. Le fait que l'UNCDF entend privilégier sa fonction de financement (même dans les situations de financement par des subventions) rend inévitable la réflexion sur un nouveau modèle d'affaires.

L'exemple du Niger a bien montré les limites du mode de livraison actuel. Un nouveau mode de livraison pour les projets DEL ou hybride (DEL, SAN, MF) devrait permettre :

- De réduire les coûts de gestion de l'intervention ;
- D'assurer une meilleure fertilisation croisée entre le DEL et la microfinance ;
- De renforcer l'expertise des responsables sur le terrain ;
- De raccourcir la ligne de livraison des appuis en provenance du Bureau régional et/ou du Siège ;
- De fluidifier la chaîne de dépenses à travers l'ANFICT afin d'éliminer les goulots d'étranglement ;
- D'encadrer les activités de gestion par des objectifs et des résultats à atteindre
- De renforcer les capacités de leadership d'UNCDF ;
- D'incorporer une stratégie de désengagement vers la recherche des impacts et de la durabilité ;
- De compter sur un personnel formé à la GAR dans un contexte de l'atteinte des résultats par l'appui au changement.

Au chapitre des recommandations particulières, les pages précédentes font état de plus d'une vingtaine. Nous retiendrons :

- De privilégier la recherche de simplicité et de clarté permettant d'apprécier les difficultés à venir.

- De s'en tenir à des objectifs réalistes, circonscrits, formulés adéquatement et inscrits dans un modèle logique et une théorie du changement cohérente et bien établie,
- De s'assurer de la mobilisation des ressources avant le lancement du programme et de s'assurer que les ajustements inévitables sont répercutés adéquatement dans l'exécution.
- De s'assurer que dans un programme dont la plus-value est fondée en partie sur la présence des deux pratiques que cette plus-value se traduise par des contributions croisées dans la poursuite d'objectifs et de résultats intégrés (du moins en partie).
- D'identifier des activités particulières nécessitant la collaboration active des deux pratiques.
- Entreprendre un travail de capitalisation véritable sur la complémentarité et la fertilisation des deux approches.
- Renforcer la participation de la partie nationale dans la gouvernance, surtout au niveau local, du PADEL et prévoir les appuis nécessaires à cet égard.
- S'assurer de l'existence continue d'espaces de concertation entre les parties prenantes, y compris les autres donateurs.
- Se pencher sur les conditions d'un pilotage stratégique efficace de la part d'UNCDF.
- Prévoir des stratégies de désengagement autrement qu'à la dernière minute.

5.3 Question 3 : Efficacité du programme en matière d'appui au renforcement des entités locales

Cette section concerne la réalisation des objectifs du sous-programme DELSA. La section suivante examine la sous-composante PADMIF.

Il s'agit de déterminer si le Programme, en particulier le sous-programme DELSA, a conduit à des changements organisationnels significatifs dans les collectivités locales, des changements qui auront permis à ces collectivités d'être davantage en mesure de « livrer la marchandise au chapitre du développement économique local et de la sécurité alimentaire.

La question d'évaluation posée est formulée ainsi : dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué au développement des capacités institutionnelles, organisationnelles et financières des collectivités locales de sorte qu'elles soient mieux en mesure de planifier et d'exécuter des programmes d'investissements en faveur du développement économique local et de la sécurité alimentaire en tenant compte des considérations de genre et des besoins des groupes vulnérables.

Cinq sous-questions ont été identifiées :

- 5.3.1 L'efficacité des communes dans l'exécution de leurs actions en faveur du DEL, de la SAN et de la réduction de la pauvreté s'est-elle améliorée suite à un renforcement du cadre institutionnel et politique ?
- 5.3.2 Quelle est l'efficacité des moyens mis à la disposition des communes pour améliorer leurs capacités organisationnelles et financières, notamment la mobilisation des ressources propres ?
- 5.3.3 Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer et à mettre en œuvre une gouvernance alimentaire aux niveaux locaux renforcé la capacité des communautés locales à mettre en œuvre et quelle est l'efficacité de la mise en œuvre du volet investissements du programme ?
- 5.3.4 Quelle est l'efficacité des activités génératrices de revenus des groupes vulnérables mis en place par les Communes
- 5.3.5 Dans quelle mesure le genre et l'inclusion des femmes sont-ils pris en compte dans les décisions de planification, mobilisation et allocation des ressources ?

5.3.1 L'efficacité des communes dans l'exécution de leurs actions en faveur du DEL, de la SAN et de la réduction de la pauvreté s'est-elle améliorée suite à un renforcement du cadre institutionnel et politique ?

- Malgré des avancées, on ne peut encore parler dans le cas du Niger d'un environnement institutionnel porteur.

Une décentralisation en panne de dynamisme

La question de la décentralisation a été abordée sous l'angle de la pertinence à la section 5.1. Nous y revenons dans la perspective des collectivités territoriales et sous l'angle du DEL et de la SAN.

L'adoption du *Document-cadre de Politique Nationale de Décentralisation* en mars 2012 a été un moment important dans l'histoire de la décentralisation au Niger et il ne fait aucun doute que le PADEL a contribué de manière significative à son adoption.

D'autres mesures, comme le guide d'installation des organes délibérants et exécutifs des nouveaux exécutifs territoriaux et le Code Général des Collectivités Territoriales (septembre 2010) qui sont venues préciser certains éléments du cadre institutionnel notamment en ce qui concerne le rôle du maire et des élus, la tenue d'élections locales et surtout qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales (communes et régions). Ainsi, les collectivités ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional ou communal en cohérence avec les orientations nationales du pays et dans le respect des conventions internationales signées par le pays.

Mais en date du printemps 2016, l'essentiel reste à faire soit l'exécution du *Programme de mise en œuvre de la Décentralisation* qui comporte trois volets : (1) l'accompagnement des transferts de compétences par un transfert de ressources (2) la mobilisation de fonds complémentaires (3) le renforcement du cadre institutionnel et organisationnel des collectivités territoriales.

Pour ce qui est du premier axe, la mise sur pied d'un Comité Technique interministériel en 2014 a permis de mesurer l'ampleur de la tâche. En effet, il faut pouvoir bénéficier pour chaque compétence à transférer d'une estimation des coûts à rencontrer pour l'assumer correctement et d'identifier les sources de revenus disponibles. Il faut donc au préalable pouvoir déterminer la nature et le niveau de services que l'on veut voir les collectivités territoriales offrir à la population. Ces services étant actuellement fournis — du moins en théorie — par les ministères sectoriels, il faut pouvoir s'entendre sur les montants qui devraient être transférés aux collectivités (et sur ceux qui le seront effectivement) pour assurer la livraison de ces services. Il faut aussi s'entendre sur les ressources humaines qui seront transférées aux Communes et les autres qui ne seront que déconcentrés. Dans les pays, où un tel processus est engagé, il faut plusieurs années avant que des avancées significatives (et visibles) n'interviennent. Les Politiques 2D (Décentralisation et Déconcentration) telles qu'elles existent au Bénin, Mali, Burkina Faso ou Madagascar en sont l'illustration.

Pour y arriver, le comité a publié une Feuille de route en 19 points dont la totalité du budget d'implantation était attendue de la part des PTF. Depuis le début de 2016, des projets de décrets d'application circulent effectivement en ce qui concerne l'éducation, la santé, l'hydraulique et l'environnement. La version définitive de ces documents est annoncée pour la fin de 2016, une annonce dont dépendent les décisions de plusieurs PTF quant à la possibilité de faire transiter leurs propres appuis financiers sectoriels par le circuit national.

Que faire ?

Si l'UNCDF n'est pas particulièrement bien positionné pour contribuer à la redynamisation du processus de décentralisation, un processus qui relève des choix politiques du partenaire national, il en va tout autrement pour ce qui est de sa capacité à convaincre le gouvernement nigérien (et les autres PTF) que de continuer à proclamer que les gouvernements locaux sont un joueur incontournable dans la mise en

œuvre des politiques de développement économique local, de sécurité alimentaire, d'adaptation climatique, de réduction de la pauvreté, du développement agricole ou de la protection de l'environnement, sans leur donner les moyens des responsabilités qu'on aime bien leur prêter est la recette tout indiquée pour un échec de ces politiques et pour une désaffection encore plus grande des populations envers les pouvoirs publics. Bref, il s'agit pour l'UNCDF d'engager directement un dialogue politique pour convaincre ses partenaires que les collectivités territoriales font partie de la solution et non du problème.

Un encadrement institutionnel minimal est en place pour l'action des CT

Selon le Code Général des Collectivités Territoriales, plusieurs compétences propres des Conseils municipaux et régionaux concernent la sécurité alimentaire et le développement économique. La liste d'ensemble comprend :

- développement économique ;
- planification et aménagement du territoire ;
- urbanisme et habitat, y compris les pistes rurales, les gares routières ;
- formation professionnelle et technique ;
- assainissement ;
- élevage y compris les abattoirs, les marchés, les corridors de passage, la santé animale ;
- agriculture y compris la conservation, défense et restauration des sols
- pêche et pisciculture
- hydraulique ;
- environnement et gestion des ressources naturelles ;
- fiscalité et finances ;
- équipement, infrastructures transport ;
- tourisme et artisanat ;

De manière générale, ces compétences peuvent être assumées par les Communes et les Régions. À cette liste s'ajoutent des responsabilités concernant le foncier, le patrimoine et les biens publics, la sécurité où les collectivités sont appelées « à contribuer ».

Sur un strict plan institutionnel, les collectivités ne manquent donc pas de capacités pour justifier une intervention en appui au DEL ou à la sécurité alimentaire (bien que la SAN ne soit pas explicitement mentionnée). Malheureusement, en plus des moyens humains et des ressources, elles ne disposent pas d'une stratégie ou même d'une simple réflexion leur permettant de placer ces différentes possibilités d'action en perspective.

Une ANFICT qui peine à s'imposer, mais qui constitue sans doute la meilleure porte d'entrée

Le dialogue politique n'est pas la seule arme dont dispose l'UNCDF suite à son expérience nigérienne.

Sans le PADEL, l'ANFICT en serait toujours à discuter du *Plan d'urgence pour l'opérationnalisation de l'ANFICT* comprenant 28 activités à mettre en œuvre en commençant par un Fonds d'appui au fonctionnement des collectivités et au Fonds de péréquation et en laissant les dotations sectorielles des ministères (même si elles constituent l'essentiel des sommes à transférer) et des bailleurs pour plus tard.

Le fait qu'il ait fallu attendre 2014 pour que l'État transfère effectivement des fonds à l'ANFICT témoigne du peu d'empressement des autorités nationales à mettre en place un minimum de décentralisation fiscale. Cela témoigne aussi que sans l'insistance de l'UNCDF et de ses partenaires à passer par l'ANFICT plutôt que par le Circuit du Trésor pour ses derniers cycles d'investissement, rien n'aurait sans doute bougé.

Non pas que la question soit résolue. Ainsi lors de la dernière (?) session (26 mars 2015) du Comité de Concertation sur la décentralisation — un organisme en sommeil depuis sa création dix ans auparavant —, il semble que cette question de la mise en œuvre opérationnelle de l'Agence n'ait pas encore été réglée ainsi que l'a souligné l'ambassadeur de France qui suggère de se pencher en priorité « sur les

facteurs de blocage et les pistes de solution ». Il ne semble pas que son exhortation ait fait bouger les choses.

Même si les collectivités se sont vues promettre 4,5 milliards FCFA en 2014 et 8 milliards en 2015, les responsables locaux, y compris les dirigeants de l'ANFICT et du MISPDACR, rappellent que ces sommes ont par la suite été réduites de moitié et qu'en date de janvier 2016, elles attendaient toujours pour savoir quelles sommes leur seraient effectivement transférées pour 2015. En novembre 2016, la situation sécuritaire du pays était jugée à ce point précaire que le gouvernement annonce une réduction à environ 1,25 milliard sa contribution à l'ANFICT pour l'année 2017.

Sauf le PADEL aucun autre programme impliquant des actions de la part des collectivités territoriales ne fait encore usage (à l'hiver 2015-2016) du conduit de l'ANFICT.¹⁹ Bien plus, à la fin 2016, les sommes promises par le gouvernement pour le fonctionnement de l'ANFICT et pour le financement de la péréquation ainsi que le financement des investissements des collectivités locales (les deux fonds censés transiter par l'ANFICT) se faisaient toujours attendre.

Malgré tout, le fait que le PADEL (et UNCDF) a pu utiliser le circuit de l'ANFICT démontre qu'une décentralisation fiscale est possible et qu'acheminer des ressources financières permettant aux communes d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'investissements structurants n'est pas une tâche impossible dans le contexte du cadre institutionnel existant.

- **Le Niger dispose d'un cadre stratégique ainsi que d'outils permettant une meilleure gestion de la sécurité alimentaire et reconnaissant le rôle central des collectivités territoriales.**

Un environnement stratégique riche d'initiatives et porteur aux CT

L'Initiative 3N (*Les Nigériens Nourrissent les Nigériens*) pour la Sécurité Alimentaire et nutritionnelle et le développement agricole durable constitue l'élément central de cette boîte à outils stratégiques dont dispose le Niger pour combattre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'agit d'un document de très haute qualité qui place la barre très haute et dont on connaît peu de cas semblables en Afrique de l'Ouest, tous secteurs confondus (Niger, 2012). Parmi les traits distinctifs de l'approche suggérée, on trouve la décision de faire des communes la porte d'entrée de l'action publique en faveur de la sécurité alimentaire. C'est la commune qui est choisie comme le niveau d'identification, de planification et surtout d'exécution des interventions de l'État et de ses partenaires. Il est prévu que chaque commune définisse un plan d'action, identifiant les mesures à mettre en place pour résoudre les problèmes non seulement les problèmes d'insécurité alimentaire, mais aussi de développement agricole.

Il est rare qu'un document présentant une stratégie nationale accorde une telle place aux collectivités locales. Il s'agit probablement d'un cas unique en Afrique de l'Ouest.

D'autres outils sont aussi en place permettant au Niger de mieux fédérer les efforts en matière de sécurité alimentaire, mais aussi d'innover et d'adapter les politiques du pays à une situation par définition changeante. Parmi ces outils :

- Le réseau FEWS (*Famine Early Warning Systems Network*) financé par USAID et qui de semestre en semestre dresse la cartographie et une prospective des nombreuses variables associées au système de la sécurité alimentaire : pluviométrie, revenu des ménages pauvres, prix sur les marchés, état des récoltes, offre et demande, etc. (FEWS NET Niger, 2015).
- Des bilans intégrés comme le *Niger Food Security Brief* qui intègre les données de FEWSA NET en les replaçant dans leur contexte socioéconomique ou celui de la Banque Africaine de Développement qui privilégie les changements climatiques (AfDB, 2014).
- Des enquêtes nationales et régionales sur la sécurité alimentaire des ménages menées par l'Institut national de la statistique du Niger (INIS, 2010) ou sur la nutrition (INIS, 2013).

¹⁹ C'est toujours le cas en décembre 2016

- Des études thématiques novatrices comme celle portant sur l'impact des échanges transfrontaliers sur la sécurité alimentaire coordonné par le CILS (2006).
- De nombreux travaux de capitalisation sur les nouvelles approches en appui à la sécurité alimentaire (AFD, 2010).

L'initiative 3N et la volonté politique du gouvernement de placer la sécurité alimentaire au cœur de ses politiques publiques — un fait lui aussi rare dans les pays aux prises avec ce fléau — a contribué à créer un environnement stratégique où la collaboration et la mise en commun sont devenues la règle plutôt que l'exception.

Le PADEL est au cœur des démarches de sécurisation alimentaire, mais pourra-t-il en tirer profit ?

La mise en œuvre du PADEL à partir de 2010 s'inscrit dans ce mouvement d'action coordonnée des PTF, particulièrement les agences du système des Nations Unies. L'initiative des Communes de convergence (PAM, FAO, UNICEF) est l'une des récentes manifestations de cette convergence interbailleurs. Elle témoigne aussi de l'intérêt pour la commune comme porte d'entrée (SNU, 2014). Le PADL, fort de l'expérience du PADL, a contribué de manière significative à faire reconnaître l'importance des collectivités territoriales comme porte d'entrée des politiques de sécurité alimentaire.

Par contre, le PADEL ne semble pas avoir fait usage des outils et des expériences en cours au Niger pour la conduite et l'adaptation de son propre programme. Manque de temps, manque de ressources ou tout simplement un manque de communication autour des résultats obtenus, il est difficile d'expliquer cette apparente « mise en retrait » du PADEL et d'UNCDF surtout à partir de 2014. Ainsi le programme des Communes de convergence mis en œuvre à partir de 2014 ne mentionne aucunement la contribution d'UNCDF ou du PADEL. Un même manque de visibilité se remarque au moment des discussions entourant l'étude de nouveaux dispositifs de financement des collectivités territoriales (et des entreprises et exploitations agricoles) pour l'appui aux périmètres irrigués, étude qui reprend pourtant l'essentiel de la démarche du PADEL, y compris le double recours aux investissements par les communes et par le biais des institutions de microfinance.

Par contre, plusieurs actions ont été menées par le PADEL à travers le renforcement de capacités des services techniques déconcentrés de l'État qui contribuent de facto à la réalisation de l'Initiative 3 N et contribuent à faire face à la crise alimentaire et nutritionnelle. Cela porte entre autres sur :

- L'appui à l'amélioration et à la diversification de la production agricole et animale pour accroître la disponibilité de produits alimentaires. Les producteurs sont outillés en techniques améliorées de production avec l'installation des champs-écoles. Il y a également la provision d'intrants de qualité à travers l'appui à l'ouverture des BIA et BIZ et les appuis-conseils fournis par les multiplicateurs de semences ;
- La mise en place des BC et stock tampon de proximité pour une facilitation d'accès aux vivres en période de crises alimentaires ;
- Le soutien à la diversification de sources de revenus par l'entremise de la facilitation d'accès aux SFD pour l'octroi de crédits par la pratique de warrantage en particulier, de l'insertion des jeunes à l'emploi et de l'appui à la transformation des produits agricoles.
- La facilitation de la mise en place des organes de prévention et de gestion des crises et catastrophes alimentaires au niveau villageois et communal. Dans ce cadre, 8 observatoires de suivi de la vulnérabilité (OSV) dans les huit communes et 33 systèmes communautaires d'alerte précoce et de réponses aux urgences (SCAP-RU) ont été installés, formés et équipés. Les SCAP/RU et OSV travaillent en étroite collaboration avec les cadres de concertation communaux des acteurs pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle mise en place dans le cadre de l'initiative « 3 N ».

Une action intégrée dans des démarches régionales et départementales

La Région de Maradi s'est donné un Plan de Développement Régional qui même s'il n'accorde pas à la sécurité alimentaire la place que d'aucuns voudraient lui voir accorder (voir plus loin) reconnaît quand même pleinement que la région fait face à des défis importants au chapitre de la lutte contre la malnutrition et contre l'insécurité alimentaire. L'importance accordée à la malnutrition est intéressante dans la mesure où il est constaté que cette situation « résulte d'une mauvaise utilisation des denrées alimentaires, des comportements socioculturels inappropriés et de la valorisation insuffisante des produits locaux à haute valeur nutritive » (Maradi, 2015, p.56). Dans ses discussions avec les Services Techniques Déconcentrés, cette question des valeurs socioculturelles associées à la nutrition est revenue sur le tapis et illustre l'importance d'une implication de ces services dans les initiatives prises par les collectivités locales.

Le Département de Mayahi possède lui aussi sa stratégie d'intervention en sécurité alimentaire, un plan élaboré avec l'appui du PADEL et qui permet, dans la mesure du possible et des moyens dont disposent les autorités départementales pour le faire, de fédérer les initiatives des huit communes.

➤ **Le pouvoir d'influence des collectivités locales demeure limité en ce qui concerne leur capacité d'influencer le processus de décentralisation.**

Sauf pour la capitale et les collectivités directement concernées par les menaces à la sécurité, les collectivités territoriales du Niger arrivent encore mal à faire entendre leur voix auprès des autorités nationales. Ainsi l'Association des Municipalités du Niger rencontre passablement de difficultés à même faire connaître sa Vision 2012-2017 et les activités de plaidoyer prévues dans ses différents plans d'action sont laissées lettre morte. Pour l'instant, l'organisation concentre ses énergies sur sa gouvernance administrative et structurelle ainsi que sur le développement de ses capacités opérationnelles, deux « axes stratégiques » qui passent par la consolidation de ses partenariats avec les bailleurs. Par ailleurs, ces derniers ne manquent pas de rappeler à l'AMI que les questions de structure et de gouvernance sont certes importantes, mais ne pourront se régler que si l'organisation développe une idée claire des services qu'elle entend offrir à ses membres (autres que les « représenter ») et que si elle joue un rôle proactif dans le comité de réflexion mis sur pied par le gouvernement pour étudier la question des transferts. L'Association des Régions du Niger (ARENI) est apparemment dans une situation similaire et peine à identifier d'activités qui permettraient de la distinguer de l'AMN et des Conseils régionaux.

Les cinq éditions des Journées des Communes (la dernière remonte à 2015 à Dosso) sont l'occasion pour les autorités gouvernementales de faire état des progrès réalisés en matière de décentralisation. On est encore loin des initiatives semblables au Bénin, au Sénégal et au Mali où les élus locaux font non seulement état de leurs doléances, mais se sentent suffisamment appuyés pour présenter des demandes précises.

5.3.2 Quelle est l'efficacité des outils et des moyens mis en œuvre par les communes pour renforcer leurs capacités organisationnelles et financières, notamment au chapitre des de la mobilisation des ressources propres.

➤ **Les collectivités territoriales ont amélioré leurs capacités de mieux gérer les affaires locales ; elles sont plus efficaces dans leurs actions.**

Les communes ont une meilleure vision de leurs capacités et ont accès à des formations, mais celles-ci pourraient être mieux ciblées. Grâce à une étude commandée par le PADEL, les collectivités territoriales du Département de Mayahi ont pu disposer en 2011 d'un état des lieux des capacités de leur personnel ainsi que celui des agents des services techniques déconcentrés (Abdou, 2011). De cette étude, il ressort que :

- Toutes les communes disposent d'au minimum de quatre cadres sur les six prévus par les textes ; certaines absences sont jugées temporaires au sortir de la période de transition ;
- Toutes les communes disposent d'un ordinateur en état de marche, mais plusieurs ne peuvent l'utiliser faute d'électricité ;

- Toutes les communes disposent de bâtiments propres et en relativement bon état ;
- Même si la majorité des agents ont reçu une formation initiale, celle-ci demeure la plupart du temps insuffisante pour remplir adéquatement leurs fonctions ; les agents se retrouvent souvent dans l'impossibilité de rendre des services directement aux individus ;

En décembre 2011, le gouvernement présente son *Plan National de Formation des Acteurs de la Décentralisation* (Niger-DGDD, 2011) réalisé grâce à l'appui financier et technique de la KfW et du Fonds d'investissement des Collectivités Décentralisées (FICOD) de la Coopération allemande. Le fait que le Fonds s'intéresse particulièrement au renforcement des capacités en matière de finances locales et de maîtrise d'Ouvrage s'est révélé un atout précieux pour le PADEL qui a pu faire bénéficier des agents communaux du Département de Mayahi de formations données par le Centre de Formation en Gestion des Collectivités Territoriales (CFGCT).

Une courte enquête auprès des maires et du personnel des mairies (voir annexes) a révélé que les mairies des huit communes (maires et personnel) ont reçu des formations par l'intermédiaire du PADEL ou d'autres PTF (principalement le PAC). Le nombre total de formations reçues s'établit à environ 12 par communes, réparties à peu près également entre les formations offertes par l'intermédiaire du PADEL et celles offertes par d'autres partenaires ainsi que pour ce qui est de la répartition entre les formations offertes aux maires (et leurs adjoints) par contraste avec celles offertes au personnel en général. La seule différence significative concerne le PADEL qui semble cibler davantage les maires (plus de 60 %) alors que c'est l'inverse pour les formations offertes par d'autres PTF qui sont davantage dirigées vers le personnel.

Sauf un plus grand intérêt des maires pour les formations concernant le rôle des élus ou le fonctionnement des institutions, il n'y a guère de différence appréciable dans la ventilation des formations selon qu'il s'agit du PADEL ou des autres PTF ou des formations pour les maires et le personnel. Parmi les formations qui reviennent le plus souvent : passation des marchés, informatique, budget et gestion budgétaire, base de données, reddition de comptes, gestion administrative et comptable, état civil, élaboration de microprojet

Les formations liées directement au développement économique local ou à la sécurité alimentaire ont été rares : une seule formation liée à la gestion des investissements a été suivie et une autre sur les équipements marchands. Il faut dire que parmi les 38 modules offerts par le Centre, ces thématiques ne trouvent pas leur place sauf pour un module consacré au Plan d'investissement annuel et un autre à la gestion des infrastructures marchandes.

L'approche retenue pour le renforcement des capacités humaines et organisationnelles des communes demeure une approche classique, fondée sur l'offre et les financements disponibles et non sur une analyse des besoins et des déficits observés dans la réalisation de certaines tâches et fonctions. On continue de cibler les attentes et les besoins du programme, ce qui ne contribue guère à la pérennité des résultats obtenus.

Par ailleurs, l'élaboration des analyses SAFIC (qui a donné lieu à de nombreuses formations) a permis de dresser un état des lieux précis des capacités administratives de chaque commune. Un voyage d'études au Mali a permis de voir à quoi peut servir un tel audit et surtout les meilleurs moyens à mettre en œuvre pour y remédier.

Des initiatives concrètes ont été menées à terme et les Communes du Département possèdent maintenant et surtout utilisent un logiciel comptable à la hauteur de leurs attentes et de leurs capacités. La Mission a pu constater l'utilité et la convivialité d'un tel outil développé avec l'aide du PADEL.

La Préfecture n'est guère en mesure de « renforcer » les Communes

Dans le cadre des services de l'État, le PADEL a dû aller à l'essentiel (et surtout au minimum). Ainsi :

- Les agents des STD chargés d'apporter aux communes un appui-conseil pour la planification, la gestion axée sur les résultats, le montage de microprojets, la maîtrise d'ouvrage ont reçu des

formations d'appui, mais n'ont pas toujours les compétences techniques pour le faire et la connaissance des textes juridiques pour mener un travail d'encadrement.

- Les cadres de la Préfecture ont reçu des formations de base sur l'utilisation des logiciels de traitement de texte et d'un tableur, mais en l'absence d'une utilisation courante, ces formations n'ont pas eu l'impact désiré ; par contre, le programme a fourni un équipement informatique de base dont la Préfecture apparemment était entièrement dépourvu.
- Le PADEL a appuyé le Préfet et les deux chefs de Canton à réaliser des missions de sensibilisation sur le civisme fiscal et la gestion des banques céréalières dans les chefs-lieux des communes et certains villages (la prise en compte des chefs de Canton est l'une des contributions intéressantes du PADEL qui mériterait d'être capitalisée)

Les agents communaux sont mieux en mesure de fournir des services de qualité aux citoyens

Bien que nous ne disposions pas de données empiriques sur le sujet (enquêtes de satisfaction), il apparaît qu'au minimum la notion même de « services » aux citoyens a connu un début de reconnaissance par les prestataires et par les citoyens. C'est un premier pas important auquel la formation de 37 agents des services communaux (secrétaires généraux, secrétaire municipal, receveur, etc.) a contribué.

Bien que nous ne disposions d'aucun élément empirique à cet égard, il semble que ces agents sont maintenant plus à même de connaître les besoins et les attentes des citoyens. De nombreux ateliers de sensibilisation à la mobilisation des ressources financières communales ont été tenus. Cette insistance est à souligner tout comme le fait que les chefs traditionnels ont été invités. Ces séances ont été élargies à la population des 27 CLD et les radios communautaires ont été mises à contribution surtout au niveau du civisme fiscal.

La gouvernance locale s'est améliorée dans le sens d'un leadership plus assuré et d'une plus grande participation

Les élus et les agents des services techniques déconcentrés ont reçu des formations sur la décentralisation afin de renforcer leur compréhension des textes juridiques et faciliter leurs relations grâce à une compréhension commune. Même si ces formations ne s'inscrivent dans aucun plan général et ne permettent pas un suivi des connaissances acquises, on peut penser que les élus comprennent mieux leur rôle dans la communauté et se sentent plus redevables. Par ailleurs, il apparaît que les citoyens sont davantage demandeurs d'une plus grande implication.

- **De manière générale, les communes ont accru leurs fonds propres, mais des progrès importants sont encore à faire principalement au chapitre de la régularité et de l'efficacité.**

Une mobilisation accrue réussie

Avant l'intervention de PADEL, le taux de mobilisation de ressources propres des communes (budget de fonctionnement et d'investissement confondus) se situe entre 30-40 %. Suite à l'accompagnement de PADEL dont ont bénéficié les huit (8) communes en termes de formation sur la décentralisation et les stratégies de mobilisation des ressources communales (les taxes et impôts) et le civisme d'une part, et de renforcement de capacités en outils SAFIC d'autre part, il y a eu un accroissement de la dynamique de l'économie locale et de mobilisation de ressources propres au niveau des communes. Le taux de mobilisation de ressources des communes en année de référence (2010) est passé de 30-40 % à 50-60 % en 2015.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du niveau de mobilisation des ressources propres des cinq (5) communes de Mayahi sélectionnées pour la conduite de l'évaluation finale de PADEL.

Tableau 7 : Mobilisation des ressources propres (5 communes)

Communes	2012	2013	2014	2015
----------	------	------	------	------

Tchaké	16 840 710	15 277 185	28 568 740	31 268 479
Kanem Bakaché	38 612 684	32 015 129	26 302 910	35 842 056
Sherkin Haoussa	39 404 255	23 288 475	22 738 200	34 099 194
Mayahi	37 587 042	42 539 054	47 511 197	71 622 530
Attantané		36 566 446	21 382 638	19 996 266
Gazaoua	83 710 343	112 568 125	67 110 642	

Source : DGD/C

* : Chiffres provisoires

** : Pour fins de comparaison

Il ressort du tableau ci-dessus que le niveau de mobilisation des ressources propres de la plupart des communes concernées évolue en dent-de-scie au cours de la période allant de 2012 à 2015.

En considérant les données disponibles entre 2012 et 2014 (celles de 2015 étant des prévisions), les communes de Kanem Bakaché, Sherkin Haoussa, et de Attantané ont connu une régression dans la mobilisation de ressources alors qu'il est dans la logique d'intervention de PADEL un taux d'amélioration des ressources propres des collectivités locales de 2 % par année. Cependant, la commune urbaine de Mayahi a connu un accroissement régulier en termes de mobilisation de ressources propres dépassant la cible au cours de la période considérée. Le taux d'amélioration des ressources propres de la commune urbaine de Mayahi est de 13,2 % (2012-2013) et de 11,7 % (2013-2014).

Comparaison avec Gazaoua

Même si la progression du niveau de mobilisation de ressources propres de référence (2010) est passée de 30-40 % (en 2010) à 50-60 % (en 2015) représente un résultat positif attribuable à l'appui de PADEL, ce taux atteint reste faible en comparaison aux données recueillies dans la commune rurale de Gazaoua sans accompagnement de PADEL ni d'appui direct d'un partenaire technique et financier au budget de la commune. À Gazaoua, le taux minimum de mobilisation de ressources sur la période allant de 2010 à 2014 est de 72 % par rapport à la prévision. Par contre, on remarquera là aussi une fluctuation annuelle selon les conditions économiques locales.

Cette comparaison ne réduit en rien la contribution du PADEL. Elle permet cependant de constater que le succès de cette mobilisation dépend avant tout de l'administration communale (et des conditions économiques locales). L'impact du PADEL aura été de « pousser » les communes à agir en leur facilitant en quelque sorte la tâche.

Les investissements dans le développement économique et les infrastructures facilitent une mobilisation de type donnant-donnant.

Afin de mobiliser notamment les ressources financières propres pour l'exécution du plan de développement communal, les communes ont mené de nombreuses activités dont l'efficacité combinée semble avoir porté fruit, du moins à court terme :

- L'information et la sensibilisation des contribuables sur les bien-fondés des contributions (taxes, impôts) ;
- La sensibilisation des acteurs des infrastructures marchandes pour le paiement des taxes au niveau des marchés à bétail en particulier ;
- L'implication des chefs cantons et des groupements pour informer et sensibiliser les populations à s'acquitter de leurs devoirs ;
- La mise à contribution des conseillers communaux pour le recouvrement des impôts. Chaque conseiller communal est responsabilisé dans sa zone à cet effet ;

Le PADEL a appuyé les communes dans la réalisation des certaines infrastructures marchandes comme les boutiques, les marchés de céréales et surtout les parcs à bétail. La mise en place de ces infrastructures marchandes permet la facilitation de mobilisation de ressources par la commune à travers une

maîtrise plus accrue des acteurs du marché pour le paiement de taxes. Au niveau de la commune de Sherkin Haoussa par exemple, le marché à bétail (gros ruminants) a fourni environ 1 384 300 FCFA comme taxes entre juin et décembre 2015. La construction de boutiques de vente de bonne qualité mises en location permet à la commune de récupérer 5 000 FCFA par mois, par boutique. Pour faciliter la démarche, le critère d'attribution des boutiques de vente est défini de façon consensuelle entre les vendeurs et les autorités communales. La priorité est donnée aux occupants de l'emplacement de la boutique puis les autres sont satisfaits par ordre d'enregistrement. Les usagers des boutiques disent apprécier les infrastructures marchandes réalisées par la commune.

La construction de marché à céréales à Tchaké par exemple avec un appui organisationnel et financier de PADEL rentre dans le cadre de l'accompagnement de la commune de Tchaké pour accroître ses recettes. L'appui organisationnel porte essentiellement sur le recensement extensif de tous les opérateurs du marché, l'organisation de groupes des intermédiaires et la mise en place d'un comité de gestion. Cependant, le marché n'est pas encore fonctionnel au moment de l'évaluation finale pour raison de réticence et de mésentente des usagers.

- **Les communes disposent d'une meilleure connaissance de leurs ressources propres mobilisables, même si ces ressources demeurent moins importantes que généralement estimées.**

Les appuis fournis par l'intervention de PADEL visent à renforcer les capacités des huit (8) communes de la zone de couverture de programme en maîtrise d'ouvrage totale et en mobilisation de ressources propres. Pour ce faire, lesdites communes ont bénéficié des notions en stratégies de mobilisation des ressources communales (les taxes et impôts). Elles sont en outre accompagnées dans la mise en place des infrastructures marchandes (marchés à bétail, marchés à céréales et boutiques) considérées à la fois comme champs d'application des notions acquises et stratégies d'accroissement des ressources financières de la commune.

Les communes se sont aussi donné des stratégies de mobilisation des ressources dont l'appropriation demeure cependant limitée. Sans l'implication du PADEL, ces stratégies n'auraient pas vu le jour tant est grande la réticence à intervenir dans ce secteur certes névralgique, mais politiquement très sensible. Vu la faible contribution de l'État au financement des investissements locaux, la crainte, souvent constatée dans d'autres juridictions, de voir cette contribution diminuer suite à une augmentation des recettes propres n'a guère joué durant l'exercice du PADEL. Les choses pourraient changer à l'avenir.

L'un des éléments importants à retenir de l'exercice de mobilisation des recettes propres concerne la faiblesse de l'assiette fiscale actuelle. Même si les communes récupéraient toutes les recettes auxquelles elles peuvent raisonnablement s'attendre, celles-ci ne couvrent qu'une faible part des investissements requis au cours des prochaines années.

5.3.3 Quelle est l'efficacité de la mise en œuvre du volet « investissements » du programme ?

- **Des investissements importants ont été consentis et sont fonctionnels.**

Un cadre établi, mais relativement flexible

Les investissements réalisés dans le cadre du PADEL s'inscrivent dans une démarche d'alignement en termes de la contribution aux politiques et stratégies nationales et sont en cohérence avec le Plan de développement économique et social (PDES) notamment en ses axes 3 sur la sécurité alimentaire et 5 sur la promotion du développement social. Au niveau local, ces investissements s'inscrivent dans les Plans de Développement communal et doivent se retrouver dans le Plan Annuel d'Investissement ce qui permet d'accroître la transparence générale de la démarche et favorise la concertation des participants.

La contribution du PADEL s'est faite comme prévu par la mise en place au profit des communes, d'un Fonds de Développement Local (FDL - PADEL Maradi) pour le financement de leurs programmes de développement local. Ce fonds comporte deux (2) guichets :

- Un guichet, *Fonds d'investissement (FI)*, destiné au financement des infrastructures socioéconomiques de base dont le montant représente un ordre de grandeur d'environ 80 % du montant total ;
- Un guichet, le *Fonds communal de sécurité alimentaire (FoCoSa)*, destiné à appuyer les groupes vulnérables (en collaboration avec la Microfinance) dont le montant représente un ordre de grandeur d'environ 20 % du montant global.

Au titre du Fonds d'Investissement (FI) cinq cycles ont été réalisés dont les trois (d'un montant cumulé de 1 180 000 USD soit 576 454 282 FCFA) à travers le circuit de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique et les deux derniers (d'un montant 510 000 USD soit 300 767 560 FCFA) à travers un protocole d'accord signé entre l'Agence Nigérienne de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT), le Ministère responsable de la Décentralisation et des Collectivités Territoriales (tutelle du PADEL) et UNCDF, en respect des dispositions du PRODOC qui stipulent qu'une fois ANFICT opérationnelle, les ressources du FDL-PADEL MARADI abandonneront le circuit du Trésor et intégreront ce mécanisme.

Une répartition équilibrée

Comme l'indique le tableau 14, toutes les communes ont obtenu au moins 10 % des investissements accordés avec une moyenne de 108 629 624 FCFA d'investissements par commune, soit en moyenne 21 725 924 FCFA par commune, par cycle. Sur la période du PADEL, c'est une somme d'environ 215 000 USD que chacune des communes a reçu pour financer ses investissements, soit en moyenne 43 000 USD pour chacune des cinq années du programme (et les 5 cycles d'investissement). Répartis sur quatre années, les montants annuels sont de l'ordre de 53 000 USD par année.

Tableau 8 : Répartition des allocations du FI par commune et par cycle

Communes	Répartition FDL par cycle					%
	1 ^{er} cycle	2 ^e et 3 ^e cycles	4 ^e cycle	5 ^e cycle	Total	
Attantané	26 400 000	52 915 943	18 799 625 °	11 760 620	109 876 188	12,6
Guidan Amoumoune	30 000 000	500 683	29 947 679	13 256 191	123 272 216	14,1
Mayahi	229 545 200	36 784 552	18 799 625	13 256 191	91 794 888	10,6
Sherkin Haoussa	24 966,342	42 94 250	28 60 848	16 247 331	11 276 771	13,0
Kanembakachté	27 480 000	47 209 643	28 604 848	14 153 533	117 448 024	13,5
Issawane	24 000 000	52 617 034	18 799 625	11 760 620	107 177 279	12,3
Tchaké	22 000 000	52 915 943	18 799 625	13 256 191	106 971 759	12,3
Maireyrey	22 000 000	41 191 709	21 485 285	15 050 075	99 727 069	11,5
TOTAL	199 800 862	372 653 420	183 841 160	108 741 552*	869 036 994*	100,0

Source : *Rapport final de mise en œuvre du PADEL-Maradi, 2010-2015.*

* : Ne comprend pas une somme de 5 846 320 pour les frais de suivi de l'ANFICT (4^e cycle, 5^e cycle) et de 2 338 528 pour chacun de ces cycles pour un publiereportage

Pour ce faire, des investissements ont été réalisés dans divers domaines (Économie locale, éducation, hydraulique, santé, sécurité alimentaire) et les capacités de tous les acteurs (bénéficiaires, élus locaux, les comités de gestion, les services techniques déconcentrés de l'État) intervenant dans le développement local sont renforcées afin d'accroître la performance de ces derniers dans l'offre de services. Les services techniques déconcentrés de l'Etat ont été outillés en notion de gestion axée sur les résultats et

sont en outre équipés en matériels roulants et de bureau afin de mieux accompagner les communes en matière de maîtrise d'ouvrage totale.

Les différents appuis de PADEL sont considérés comme des acquis par les bénéficiaires qui sont la population, les communes et les services techniques déconcentrés de l'État. Ce qui permet aux bénéficiaires d'affirmer que PADEL a réussi dans le département de Mayahi avec des investissements concrets souhaités par la population.

Le nombre total d'investissements réalisés à partir du Fonds d'Investissement FI est 96 tandis que celui relatif au fonds FoCoSa est 29 sous forme de microprojets pour des Organisations Paysannes.

Le tableau ci-dessous montre les différents types d'investissement réalisés dans le cadre de l'exécution de PADEL.

Tableau 9 : Type d'investissements réalisés

Domaines d'appui	Types d'infrastructures	Nombre	Coûts en CFA
Économie locale	Aires d'abattage	4	279 045 009 (33,3 %)
	Latrines publiques	3	
	Parcs à bétail	6	
	Marchés de céréales	2	
	Boutiques	44	
Éducation	Construction et équipement de classes	26	178 039 071 (21,2 %)
	Construction de latrines	8	
Hydraulique	Fonçage et restauration de puits	12	148 475 342 (17,7 %)
	Mini Adduction d'eau potable	1	
Santé	Transformation de cases de santé en CSI	6	192 285 653 (23 %)
	Construction de case de santé	1	
	Construction et rénovation de pavillon d'hospitalisation	3	
	construction de latrines/incinérateur	1	
	Clôture de CSI	1	
Sécurité Alimentaire	Construction de magasin de stockage BC/BI	8	40 486 194 (4,8 %)
Total		126	838 331 269 (100 %)

Source : Rapport final de mise en œuvre du programme d'appui au développement local (PADEL) Maradi 2010-2015.

Il ressort du tableau ci-dessus que sur un montant total de 838 331 269 FCFA représentant le coût total de l'ensemble des investissements réalisés, seuls 4,8 % soit 40 486 194 FCFA ont été alloués aux investissements directement liés à la sécurité alimentaire. À première vue, ce faible pourcentage lié l'investissement dans la construction de magasin de stockage BC/BI pourrait s'interpréter comme un bas niveau d'affectation de ressource financière à la lutte contre l'insécurité alimentaire. À cet investissement s'ajoute bien entendu le fonds FoCoSa représentant 20 % du coût total de PADEL et qui est prioritairement réservé aux vulnérables en vue de la satisfaction de leurs besoins alimentaires.

Même si la présentation du tableau ci-dessus montre une séparation entre le domaine de la sécurité alimentaire et celui de l'économie locale, il importe de souligner que cette démarcation n'est guère systématique. En effet, beaucoup d'infrastructures marchandes classées dans l'économie locale telles que les marchés de céréales, les parcs à bétail et les boutiques sont liées à la sécurité alimentaire de par la nature et l'utilité des activités qu'y déroulent pour la population. Ainsi, l'économie locale qui constitue le secteur dans lequel il y a eu plus d'investissement avec 33,3 % du coût total des investissements soit 279 045 009 FCFA est à considérer aussi comme un apport à la sécurité alimentaire. Cet appui de PADEL à travers l'économie locale se justifie en outre par l'accompagnement des communes dans la stratégie de mobilisation des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de leur PDC. Pour ce faire, PADEL a appuyé les communes dans la réalisation des certaines infrastructures marchandes comme les boutiques, les marchés de céréales et surtout les parcs à bétail. La mise en place de ces infrastructures marchandes permet la facilitation de mobilisation de ressources par la commune à travers une maîtrise plus accrue des acteurs du marché pour le paiement de taxes. Au niveau de la commune de Sherkin Haoussa par exemple, le marché à bétail (gros ruminants) a fourni environ 1 384 300 FCFA comme taxes entre juin et décembre 2015. La construction de boutiques de vente de bonne qualité mises en location permet à la commune de récupérer 5 000 FCFA par mois et par boutique. Le critère d'attribution des boutiques de vente est défini de façon consensuelle entre les vendeurs et les autorités communales. La priorité est donnée aux occupants de l'emplacement de la boutique puis les autres sont satisfaits par ordre d'enregistrement. Les usagers des boutiques apprécient aussi les infrastructures marchandes réalisées par la commune.

Le type d'investissement réalisé dans une localité est fonction des priorités des bénéficiaires et est en relation avec les actions mentionnées dans le plan de développement communal et des résultats d'évaluation pour vérification de l'adéquation des besoins exprimés. Le choix dépend également des précédentes réalisations faites. À Sherkin Haoussa par exemple, le FDL de PADEL en 2012 a servi à la construction des écoles plutôt que la réalisation des infrastructures marchandes. Par contre, en 2014, l'accent est mis sur les infrastructures marchandes (parc à bétail, boutiques de vente) suite à une évaluation tandis que le fonds propre de la commune a été utilisé pour la construction de la clôture et des écoles.

La construction de marché à céréales à Tchaké par exemple avec un appui organisationnel et financier de PADEL rentre dans le cadre de l'accompagnement de la commune de Tchaké pour accroître ses recettes. L'appui organisationnel porte essentiellement sur le recensement extensif de tous les opérateurs du marché, l'organisation de groupes des intermédiaires et la mise en place d'un comité de gestion. Cependant, le marché n'est pas encore fonctionnel au moment de l'évaluation finale pour raison de réticence et de mécontentement des usagers.

Les résultats du PADEL en matière de renforcement de capacités et de réalisations atteintes sont aujourd'hui considérés comme des acquis. Toutefois, le manque de sensibilisation des bénéficiaires et l'insuffisance de suivi des ouvrages voire des comités de gestion de la part des autorités communales constituent des facteurs limitant parfois l'utilisation des résultats du programme par les bénéficiaires.

Les mêmes secteurs d'intervention des communes de Mayahi où s'exécute le PADEL se retrouvent également dans le plan de développement de la commune rurale de Gazaoua prise comme commune témoin. En effet, les secteurs d'intervention des communes de Mayahi couvrent notamment :

- l'hydraulique (fonçage et rénovation des puits, forage, mini adduction d'eau potable et hygiène et assainissement) ;
- la santé (construction et équipement de case de santé, construction/transformation de Centre de Santé Intégrée [CSI], construction de maternité, appui aux évacuations sanitaires) ;
- l'éducation (construction/rénovation et équipement de classes, jardin scolaire, appui aux comités de gestion des écoles, appui aux missions d'encadrement, appui à l'organisation des examens) ;

- l'environnement (aménagement des mares, plantation d'arbres ; construction de demi-lunes et zaï ; Régénération Naturelle Assistée [RNA] ; ensemencement des aires, délimitation et balisage des couloirs de passage, et protection du couvert végétal en appuyant les services des Eaux et Forêts) ;
- l'agriculture (construction de Boutique d'Intrants Agricoles [BIA], appui en semences et engrais aux zones vulnérables, construction et approvisionnement des banques céréalières) ;
- l'élevage (construction et approvisionnement des banques d'intrant zootechniques [BIZ], appui à la vaccination du cheptel, construction des parcs à bétail, abattoirs, puits pastoraux)

Tous ces secteurs sus mentionnés ont reçu l'appui de PADEL soit à travers le FDL viré dans les comptes des communes (où la commune fait tout le processus de passation de marché et même le paiement des entreprises) soit hors FDL où c'est le PADEL qui paie directement les entreprises. Ce qui permet aux communes d'offrir de services dans tous les secteurs mentionnés dans le plan de développement communal y compris les investissements qui sont difficiles à réaliser avec leurs propres ressources. Il s'agit par exemple dans la clôture de marchés, de fonçage de puits ou de la construction de centre de santé.

En ce qui concerne la commune de Gazaoua, depuis 5 ans, les secteurs de concentration par ordre de priorité sont l'éducation (construction et équipement des classes), la santé (à travers une contribution financière et en nature [carburant] pour la facilitation d'accès aux soins d'urgence notamment en cas d'épidémie), l'hydraulique (rénovation de puits et non-forage par manque de ressource financière) et l'agriculture (appui en produits phytosanitaires).

Contrairement aux communes de PADEL où l'attention est focalisée sur l'ensemble des secteurs visant le développement local et la sécurité alimentaire avec l'appui de PADEL, la priorité est donnée aux secteurs sociaux de base (l'éducation suivie de la santé) dans la commune rurale de Gazaoua. Les autres secteurs en l'occurrence l'agriculture étant appuyée par divers partenaires techniques grâce à une collaboration avec la commune de Gazaoua. Il s'agit de PASADEM (appui au maraîchage et à l'installation des champs-écoles pour la production de mil, de niébé et de l'arachide), de PPI/Ruwamu (appui au maraîchage par la réalisation des forages, la fourniture de motopompes et d'engrais), et de la FAO (appui aux deux groupements en cultures maraîchères). La concentration des partenaires sur la production maraîchère est liée à l'existence de deux (2) vallées à forte potentialité agricole dans la commune et propice au développement de la culture maraîchère.

Un examen des investissements réalisés dans cinq communes rurales du Niger (parmi les plus importantes et les plus actives sur le front des investissements) révèle qu'aucune d'entre elles n'a programmé d'investissements de nature économique ou en lien étroit avec la sécurité alimentaire.²⁰

Tout comme le maraîchage (dans la commune de Kanem Bakaché en particulier où des potentialités pour la culture existent), l'investissement des groupes vulnérables dans la production de manioc et dans l'aviculture familiale a amélioré l'autoconsommation et la diversification alimentaire de même que le revenu des vulnérables à travers la commercialisation de leurs produits.

Cependant, l'insuffisance d'accès aux ressources financières à travers les SFD, le budget communal ou le fonds PADEL pour la conduite des activités génératrices de revenus (AGR) ne permet pas aux femmes de transformer davantage les produits. La limitation des ressources financières affecte négativement aussi le déroulement des activités de vulgarisation de nouvelles techniques de transformation de produits agricoles (comme la transformation de l'arachide en huile par exemple) et de marketing.

Une insertion territoriale difficile à évaluer et un impact impossible à mesurer

On conviendra facilement que l'analyse offerte de ces 126 investissements socioéconomiques nous laisse sur notre faim. On pourra rajouter que ces 126 investissements ont mobilisé, en moyenne, 6,

²⁰ Il s'agit des communes de Bandé, Goudoumaria, Guéchémé, Ingall, Olléléoua. La période portait de 2012-2014.

653 000 FCFA, soit 10 630 \$ US. Mais comment interpréter cette somme qui, après tout, agrège pommes et oranges, ou, si l'on préfère, parcs à bétails et salles de classe ?

Tant que nous ne disposerons pas d'une étude de cas menée selon les règles de l'art de ces 126 investissements, leur origine, les péripéties de leur construction, les porteurs, les gagnants et les perdants, leur utilisation réelle, le degré d'appropriation, les changements qui en ont découlé non seulement dans les conditions de vie, mais aussi dans les relations de pouvoir, bref tant que nous ne connaîtrons à peu près rien de leur histoire individuelle et collective, nous serons condamnés à des considérations générales à partir d'une fiche signalétique de base.

La liste des investissements donne une impression de saupoudrage, même si chaque investissement s'inscrit dans un plan de développement local (voir la section suivante). Seule une analyse de chacun de ces investissements « en action » pourrait renverser cette impression. Une telle analyse permettrait aussi de situer ces investissements dans leur contexte territorial, de tenir compte des investissements réalisés avec l'appui de d'autres bailleurs et d'évaluer dans quelle mesure l'ensemble de ces actions (et plus particulièrement celles du PADEL) ont contribué à faire émerger un système économique local. Peut-on parler suite à ces investissements des premiers pas d'une économie territoriale ?

- **Les instruments de planification, de maîtrise d'ouvrage et de suivi des investissements utilisés ont été renforcés et sont adaptés à la stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle.**

Planification et programmation

La planification de l'intervention des communes en appui à la sécurité alimentaire a été grandement renforcée par la réalisation d'une étude de référence sur le développement économique local et la sécurité alimentaire dans le département de Mayahi et dont les résultats ont permis de renseigner le nouveau cadre logique du programme validé par tous les acteurs, mais aussi de mieux cibler et planifier les actions des communes (INIS, 2011).

Cette étude a certes contribué à retarder la mise en œuvre du programme, particulièrement de son premier cycle d'investissements, mais elle a permis aux acteurs locaux de réaliser la nécessité de mener une action intégrée avec une collaboration étroite entre toutes les parties et surtout l'importance de mieux cibler la sécurité alimentaire avec des actions appropriées.

Les communes du Département bénéficient de deux outils principaux pour assurer la planification et la mise en œuvre de leur développement : le *Plan de Développement Communal* et un *Diagnostic SAFIC* (Système d'analyse financière et institutionnelle des Collectivités), un outil développé particulièrement pour les communes du département à partir d'expériences étrangères.

Toutes les communes du Département de Mayahi se sont dotées d'un PDC élaboré avec l'appui du PADEL et la participation de tous les acteurs impliqués dans le développement de la commune. Il s'agit en fait de réviser le PDC suite à l'adoption en 2011 d'un Guide révisé élaboration des PDC et qui intègre de nouveaux concepts : droits de la personne, gestion axée sur les résultats, gestion des terres, genre. Il est aussi prévu que le PDC intègre les résultats de l'exercice SAFIC (voir plus loin).

L'élaboration suit une démarche en deux étapes : une phase préparatoire centrée sur la sélection et la formation des membres du Comité technique (maire, conseillers élus, chef de canton, services techniques, société civile) et une phase de diagnostic comme telle durant laquelle on procède à la collecte d'informations et de données à la fois sur une base géographique et sectorielle, données qui sont ensuite regroupées et analysées selon une méthodologie participative. Dans toutes les communes, la conduite des travaux est habituellement confiée à une ONG et des consultants qui appuient le Comité technique et le Conseil municipal qui conserve le dernier mot.

L'outil SAFIC mentionné plus haut comprend quatre éléments : un diagnostic aussi appelé *Audit Global de la collectivité* qui évalue la fonctionnalité globale de la collectivité sur ses composantes économiques, fiscales et organisationnelles, une *Conférence locale* qui vise à valider l'audit et à dégager les orienta-

tions de développement et d'amélioration de la dynamique territoire-institutions, un *Pacte Local de Développement* qui est construit sous forme d'un modèle d'action contractuel des acteurs à travers une gestion axée sur les résultats et un *Tableau de bord* qui permet le suivi et facilite l'évaluation de la performance de la collectivité et des différents acteurs.

Même s'il reste encore un travail considérable à faire pour que le PDC soit transformé en véritable stratégie de développement local et plan d'action économique, il n'en demeure pas moins que cette nouvelle mouture offre des avancées importantes et contribue à renforcer l'efficacité de la planification et de la programmation des collectivités locales (seules les communes sont considérées ici, les régions en étant toujours aux premières étapes de leur démarche de planification). Parmi les acquis importants :

- La formulation d'orientations stratégiques et d'objectifs de développement élaborés à partir d'une vision pour la commune ;
- Un travail de mise en cohérence des objectifs du PDC avec les OMD, le PDES et surtout les nombreuses politiques sectorielles programme pluriannuel d'investissements ;
- L'élaboration d'une chaîne de résultats montrant les interrelations entre les différents résultats attendus ;
- Une attention marquée pour la question des services de base aux citoyens ;
- La prise en compte des capacités organisationnelles et du capital institutionnel de la commune ;
- Une attention particulière aux ressources propres de la commune
- Une attention particulière portée aux changements climatiques ;
- La prise en compte de la sécurité alimentaire.

Maîtrise d'ouvrage

Les activités de renforcement de capacités des acteurs locaux en termes de maîtrise d'ouvrage communale totale, de formation et de sensibilisation des comités communaux de concertation sur le suivi des réalisations sont bien programmées et réalisées à la satisfaction des bénéficiaires. En effet, des séances de formations sur le processus de maîtrise d'ouvrage et la gestion financière sont organisées par le PADEL au profit des élus locaux, des personnels municipaux voire les STD en vue de les outiller dans la maîtrise d'ouvrage des investissements et dans le domaine de la gestion et de la maintenance des équipements. Ces formations ont notamment permis aux maires d'élaborer et de présenter des projets d'investissement dans le cadre du FDL et aux autres de comprendre la gouvernance locale responsable. L'utilité de renforcement de capacités des élus locaux dans la gouvernance locale se justifie par le fait que les actions de gouvernance font partie des services offerts par les communes aux citoyens. Ce service se rend à travers les informations et sensibilisations sur la vie démocratique locale. Les citoyens sont informés par la radio rurale ou par les crieurs publics ou par les affiches sur le processus d'élaboration du budget, son approbation et son exécution. De même, les restitutions publiques sur la gestion de la commune se font dans toutes les communes avec l'appui de PADEL).

Suivi

Les appui-conseils du programme, les actions de renforcement de capacités et le suivi périodique des activités ont rendu efficaces les divers investissements de PADEL soulignés dans les rubriques précédentes.

Cette efficacité des instruments susmentionnés se traduit aussi par la mise en place des comités de suivi, l'évaluation période des banques céréalières et la formation des comités de gestion.

En effet, il existe un dispositif de suivi évaluation des collectivités territoriales opérationnel dans les huit communes du département de Mayahi. Il permet, entre autres, de disposer et de remonter des informations fiables sur la gestion des communes en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle notamment en temps de crise alimentaire.

En outre, 38 observatoires sont installés et appuyés pour servir de dispositif de suivi/évaluation de la stratégie de sécurité alimentaire pour une meilleure prise de décision à l'aide de la base de données constituée.

Cependant, des faiblesses persistent dans le suivi des activités de quelques comités de gestion mis en place autour des réalisations du PADEL comme le cas du puits de Attantané, de marché à céréales de Tchaké, de la boutique d'intrants agricoles de Jantoudou à Sherkin Haoussa ou encore la banque céréalière de femmes à Kanem Bakaché. Cet état de choses interpelle les communes pour plus d'actions de suivi régulier dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage.

La maîtrise d'ouvrage des communes entraîne la prise en charge des investissements par les communes avec beaucoup plus de responsabilisation et de gouvernance locale à travers le processus de passation de marché et un bon suivi de la population locale. Celles-ci sont outillées en matière de planification, de maîtrise d'ouvrage et de suivi à travers la mise en œuvre de PADEL pour progressivement mieux jouer leur rôle de fournisseurs de services appropriés à la population locale. Le domaine de suivi des activités des comités de gestion installés autour des réalisations appuyées par le PADEL mérite davantage d'attention de la part des communes.

➤ **La démarche suivie dans l'intervention du PADEL implique tous les acteurs et permet une prise en compte des besoins et des situations particulières**

La stratégie d'intervention du PADEL tourne autour du renforcement de la maîtrise d'ouvrage des communes (formation, accompagnement, développement d'outils genre, guides, manuels, contrat de performance, etc.) en sollicitant davantage le partenariat avec les services techniques déconcentrés de l'État, le secteur privé, la société civile et le système financier d'une part, et la prise en compte du genre et des groupes vulnérables dans la mise en œuvre des actions de développement d'autre part.

Ainsi, le programme PADEL a opté pour une intervention dynamique où la flexibilité est de règle en fonction de chaque changement de contexte pour la prise en compte des aspirations des bénéficiaires. En effet, le type d'investissement à réaliser dans chaque localité varie en fonction des priorités des bénéficiaires mentionnés dans le plan de développement communal et des pratiques des bénéficiaires.

En d'autres termes, la stratégie d'intervention du programme basée sur la maîtrise d'ouvrage totale des communes avec une implication effective de la population permet la prise en compte des besoins et aspirations des populations dans l'offre de services par les communes.

Parfois, il y a un déficit d'attention lors de la concertation avec les bénéficiaires pour la prise en compte effective de leurs priorités. Ceci entraîne des adaptations dans la stratégie d'intervention de la part des acteurs d'accompagnement. Suite au rejet des poulies métalliques installées sur le puits hydraulique construit dans le village de Tarka Lafia dans la commune rurale de Attantané du fait que les cordes s'usent plus vite, la direction départementale de l'hydraulique et de l'assainissement de Mayahi a opté pour l'installation de poulie en bois sur d'autres puits à réhabiliter ou à construire dans le département. Il peut aussi s'agir d'une réticence dans l'utilisation des réalisations faites comme le cas de marchés de céréales de Tchaké qui est clôturé avec les opérateurs économiques répertoriés et organisés, mais le site n'est pas encore occupé pour raison de mésententes entre les acteurs du marché.

➤ **Des comités de gestion sont mis en place et formés pour assurer le bon fonctionnement de ces investissements sous la supervision des communes avec un appui-conseil des STD. Leur fonctionnement demeure cependant aléatoire.**

Autour de chaque investissement réalisé se trouve installé un comité de gestion pour assurer la bonne fonctionnalité de l'ouvrage et également son entretien. Ce comité de gestion opère sous la supervision de la commune appuyée par les services techniques déconcentrés de l'État en fonction de leur domaine de compétence. Au total 184 comités de gestion sont mis en place et outillés par PADEL dans leur domaine spécifique c'est-à-dire suivant le type d'ouvrage pour permettre à ces derniers de bien accomplir leurs missions.

Cependant, des problèmes de fonctionnalité et de gestion se posent au niveau de certains comités de gestion à l'instar de celui (i) de la boutique intrants agricoles de Jantoudou dans la commune de Sherkin Haoussa (où tous les membres ne sont pas associés à la gestion de stock), et (ii) du puits hydraulique du village Tarka Lafia de la commune Attantané (difficulté de collecte de cotisation et de la tenue de caisse pour l'entretien de l'ouvrage). Comme mentionné plus haut, l'approche de solution à ces faiblesses demande une supervision plus rapprochée des communes avec l'accompagnement des STD.

➤ **Planification, programmation et réalisation : comment aller plus loin que la seule mise en œuvre ?**

Lors de sa brève visite sur le terrain, la Mission a souvent eu l'impression d'assister à une course contre la montre pour s'assurer que tous les investissements, particulièrement ceux engagés suite au 5^e cycle, étaient suffisamment avancés pour que le Programme puisse y aller d'un « Mission accomplie » justifié au chapitre du développement économique local.

Mettre les cycles d'investissements au centre de toute la démarche DEL

Lors des conversations avec les autorités, les gestionnaires du programme, les opérateurs, les techniciens et les bénéficiaires, il s'est révélé difficile d'amorcer un dialogue sur la contribution spécifique de l'investissement réalisé à la vie économique de la collectivité, s'il répond à un déficit particulier, si des choix avaient dû être faits entre cet investissement ou un autre, si certains membres de la communauté en tireraient davantage profit, s'il débouchait sur d'autres choix à faire. En l'absence d'un tel dialogue, les considérations sur le suivi et sur l'évaluation tournent le plus souvent court, sinon à vide. Se demander si un système opérationnel de suivi est en place, si les données pertinentes sont recueillies par les acteurs le mieux placés pour le faire et si l'information ainsi recueillie remonte pour permettre à la mise en œuvre de s'adapter, ces questions n'ont de sens qu'en fonction d'une analyse diagnostic initiale et d'une stratégie portée par des acteurs. Les plans de développement communaux dans leur forme actuelle ne permettent pas un tel dialogue.

La prise en compte et surtout l'importance accordée à la SAN constitue un pas en avant important dans la mesure où les investissements appuyés par les communes doivent avoir été au préalable planifiés par les communes. Certaines communes font de la sécurité alimentaire un objectif stratégique spécifique. Par exemple, le PDC de la commune de Mayahi définit ainsi son objectif stratégique 2 : « Amélioration de la sécurité alimentaire des populations pour la sécurité alimentaire en intégrant les mesures d'adaptation au changement climatique ». D'autres, la commune de Kanembakachté par exemple, se limitent à parler de changements climatiques.²¹ Cette différence semble se traduire dans les plans annuels et pluriannuels d'investissement. Ainsi pour la commune de Mayahi, 70 % des investissements planifiés sur les cinq années du PDC le sont pour la sécurité alimentaire. Dans le cas de la commune de Kanembakachté, ce pourcentage tombe à 23 %. Reste à savoir si ces considérations sont effectivement prises en compte lors des décisions d'investissement. Au Niger, comme partout où les autorités politiques locales sont appelées à intervenir dans le choix des investissements, les pressions de la population pour des investissements en santé et en éducation sont souvent déterminantes.

Il a été impossible à la mission de s'attarder sur « l'histoire » de chaque investissement et la « stratégie » d'investissements telle qu'elle a pu se manifester dans les différents cycles. Ce travail reste à faire et tant que les choix derrière chaque investissement et les résultats anticipés (et réalisés) analysés, il sera difficile d'aller beaucoup plus loin dans l'approche PADMIF-DELSA. S'il est une question qui justifie l'utilisation de la méthode de l'analyse de cas, c'est bien celle-ci.

Les nouveaux chantiers du DEL et de la SAN.

Plusieurs éléments du PRODOC initial ont été « oubliés » tout au long de la mise en œuvre. Ils constituaient pourtant des éléments importants de la problématique telle qu'esquissée en 2009. D'autres sont apparus. Ils sont simplement mentionnés ici.

²¹ Ces chiffres sont tirés des PDC des communes en question.

- **Intégrer l'approche filière et des chaînes de valeur.** Les approches territoriales du développement et les approches dites « filières » ne font pas bon ménage. Un peu partout, au Bénin et au Mali en particulier, les tentatives de conjuguer les deux ont suscité beaucoup de réticences. Par définition, appuyer une filière agricole, c'est appuyer un ensemble d'opérations réunies dans une chaîne dont chaque maillon permet de créer, si toutes conditions sont réunies, de la valeur pour les opérateurs et en bout de piste pour les consommateurs. Mobiliser l'ensemble des ressources d'un territoire donné pour atteindre un ou plusieurs objectifs (la sécurité alimentaire) procède d'une autre logique, celle de la mise en commun et des partenariats (nous simplifions). Pourtant, en faisant du financement la voie privilégiée vers le DEL ou la SAN, on choisit inévitablement d'intégrer le Marché dans le choix de certains investissements plutôt que d'autres ou de l'attribution de certains crédits et non pas d'autres.
- **Favoriser l'émergence d'un secteur privé et d'entrepreneurs.** Les investissements dans l'économie locale répondent à la fois au besoin de structurer la base économique des communautés et à celui de voir émerger des opérateurs économiques susceptibles de donner vie à ces investissements et éventuellement de les multiplier en acceptant de prendre à leur compte certains des risques inhérents. Jusqu'à présent, l'intéressement d'entrepreneurs a été le talon d'Achille de la plupart des initiatives de développement économique local.
- **Passer à une échelle « régionale ».** Il a été souligné à quelques reprises que les collectivités territoriales régionales avaient été les grandes oubliées du projet PADEL, un oubli compréhensif vu les ressources dont disposaient le programme et l'installation encore fragile des entités régionales. Le choix de couvrir l'ensemble des communes d'un même département était plus judicieux. Pourtant, l'expérience étrangère, celle du Mali en particulier, montre que la planification du développement économique local, surtout si on veut y intégrer une approche par les filières, ne peut se faire qu'au niveau régional.

5.3.4 Quelle est l'efficacité des activités génératrices de revenus pour les groupes vulnérables mises en place par les Communes ?

➤ Les groupes cibles bénéficient des résultats du programme et la situation alimentaire et nutritionnelle des groupes vulnérables s'est améliorée, mais de manière limitée

Les groupes vulnérables sont ceux qui font beaucoup plus face à l'insécurité alimentaire. L'intégration de ces derniers dans les activités génératrices de revenus facilitées par les communes a modifié leur situation alimentaire et nutritionnelle sur divers plans.

Dans ce cadre, PADEL à travers la maîtrise d'ouvrage communal, a facilité une vaste campagne d'éveil de conscience des personnes vulnérables en vue de leur indépendance économique et a renforcé la capacité de ceux-ci pour leur autonomisation progressive.

Pour la promotion des activités génératrices de revenus chez les groupes vulnérables, 593 ménages dont 487 chefs de ménages et 106 femmes membres de 30 groupements féminins ont bénéficié de microcrédit à travers le fonds FoCoSA.

La formation des jeunes [garçons et filles] sur les activités qui les intéressent [tricotage, la transformation de produits et la mécanique moto] permet l'autonomisation de ces derniers :

- 90 jeunes pour dont 31 filles sont formées en broderie et tricotage, 10 garçons formés en menuiseries métalliques, 30 garçons en mécanique moto et groupe électrogène, 19 garçons en meunerie. Tous ont été équipés et certains ont bénéficié de crédit pour lancer leur activité.
- 50 tricycles ont été distribués aux personnes handicapées locomotrices pour faciliter leur mobilité en vue de la réalisation d'AGR.
- 30 apiculteurs regroupés dans 3 associations à Kanem Bakaché, Mayahi et Sherkin Haoussa sont formés et dotés en matériels de production et de récoltes pour permettant d'accéder au revenu.

- À travers l'opération « cash for work » dans le cadre de la récupération de 223 ha de glakis dont 164 ensemencés par des semences de graminées fourragères dans la commune de Maireyrey, les populations riveraines vulnérables impliquées ont eu accès aux ressources financières pour faire face à leurs besoins alimentaires et autres.
- 160 emboucheurs ont été formés en techniques de fabrication des blocs multi nutritionnels.

Les AGR ont permis aux bénéficiaires d'atteindre un minimum d'autonomie alimentaire entraînant, par conséquent, une réduction de l'insécurité alimentaire. En dehors de l'aspect nutritionnel, la transformation des produits permet de réduire le bradage des produits agricoles tout en créant une valeur ajoutée. Au moins 941 femmes impliquées dans la transformation de niébé en font une source de revenus monétaires. Les groupes cibles bénéficient des résultats du programme.

De par l'approche participative à travers la maîtrise d'ouvrage totale des communes appuyées par les services techniques déconcentrés de l'Etat utilisée par PADEL, tous les groupes cibles à savoir hommes femmes et jeunes ont participé à différentes étapes de la mise en œuvre du programme. Ceux-ci sans distinction profitent des réalisations du programme présentées plus haut même si ces actions spécifiques sont orientées vers certaines catégories de groupes cibles.

Les actions mises en œuvre profitent à tous les groupes cibles (femmes, jeunes et adultes). L'accès aux ressources financières à travers les SFD notamment permet à ceux-ci de mener d'autres activités telles que la reconstitution du cheptel et le petit commerce.

En effet, il y a une différenciation entre homme, femmes et jeunes lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre de certaines activités ou d'orientation de choix à effectuer. La transformation des produits agricoles ou l'installation et la gestion des banques céréalières sont davantage axées sur les femmes. Il en est de même pour le tricotage et la couture et broderie destinés aux filles tandis que les garçons bénéficient d'appui en meunerie, menuiseries métalliques, mécanique moto et en groupe électrogène.

L'investissement de plus en plus accru des femmes dans les activités génératrices de revenus pour l'accroissement de leur pouvoir économique et social se justifie par le rôle de plus en plus visible qu'elles jouent dans l'approvisionnement et la gestion des ressources des ménages.

5.3.5 Prise en compte de la dimension genre

➤ La dimension genre est effectivement prise en compte dans le programme

L'inclusion des femmes est prise en compte dès la phase d'élaboration du plan de développement communal et toutes les planifications communales intègrent le genre. Ainsi, les femmes sont impliquées dans toutes les activités planifiées dans le PDC et prévues dans le plan d'investissement annuel (PIA).

Cette préoccupation a été renforcée par PADEL dans son appui à la maîtrise totale des communes où certaines actions sont spécifiquement orientées vers les femmes comme la gestion des banques céréalières par exemple.

De plus au niveau local, les différents comités mixtes de gestion mis en place autour des investissements réalisés incluent également des femmes dont l'effectif varie d'un comité à un autre et qui prennent part au processus de prise de décision de par la position qu'elles occupent comme le poste de trésorier.

Dans le cadre de l'exécution de PADEL, les capacités des huit (8) communes de Mayahi sont renforcées pour une meilleure prise en compte du genre dans l'accès aux ressources. Il y a eu en outre le renforcement de capacités des membres du réseau des femmes élues du département de Mayahi. 18 conseillères élues du département ont été alphabétisées, organisées en réseau et formées en techniques de négociation. Le réseau s'est doté d'un plan d'action et d'un règlement intérieur.

En prélude aux élections locales, législatives et présidentielles, PADEL a facilité des séances de sensibilisation sur la participation des femmes au processus électoral et au leadership féminin à Korinhabija

(Mayahi), Tchaké, Attantané, et Guidan Amoumoune. 26 365 jugements supplétifs et déclaratifs de naissance sont délivrés en audiences foraines dont environ 6 000 au profit des femmes pour leur permettre de s'inscrire sur les listes électorales.

L'appui à la participation politique des femmes et au développement du leadership féminin vise à donner une impulsion à la participation des femmes dans la prise des décisions tant au niveau local, régional que national comme le suggère la loi 2000-08 du 7 juin 2000 instituant le système de quota dans les fonctions électives et dans l'administration de l'État.

La transformation des produits agricoles a également créé un effet d'entraînement dans la dynamique d'organisation des femmes et leur participation active aux diverses foires organisées pour la promotion de leurs produits et aux rencontres politiques où elles jouent progressivement un rôle de leadership.

Cependant, au sein de certains comités de gestion les femmes sont parfois exclues de la gestion financière en dépit de leur position en qualité de trésorières du comité. C'est le cas du comité de gestion de la boutique d'intrants agricole de Jantoudou à Sherkin Haoussa et du comité de gestion de puits « Wayekai » à Tarka Lafia à Attantané. Cet état de choses crée la frustration au sein des comités et fragilise leur bon fonctionnement. Un suivi plus rapproché de la commune appuyée par les services techniques s'avère nécessaire pour des appuis-conseils et des dispositions de bonne gouvernance à prendre afin de garantir la durabilité des investissements réalisés.

5.3.6 Conclusions partielles sur l'efficacité du PADEL à induire un renforcement des capacités des collectivités locales

Perspective d'ensemble

La Revue technique de programme a constaté « une efficacité globale satisfaisante du programme » (et de ses deux sous-programmes qui ne sont pas abordés séparément) à qui le score de B (*Bonne performance*) est accordé au chapitre de l'efficacité.

En guise de conclusion, on peut souligner que le Niger dispose de cadre institutionnel et stratégique ainsi que d'outils qui inspirent les communes de Mayahi appuyées par le PADEL dans leur démarche d'intervention de réduction de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que de la pauvreté. Ainsi, les investissements réalisés à travers la mise en œuvre de PADEL portent sur tous les domaines mentionnés dans le PDC des communes dont les capacités ont été renforcées en maîtrise d'ouvrage totale (avec l'accompagnement des STD) pour plus de responsabilité et de gouvernance locale dans l'offre de services à la population. Ces services concernent notamment l'état civil, l'hydraulique, la santé, l'éducation, l'environnement, l'agriculture, l'élevage et la gouvernance qui ont tous concouru à l'amélioration de la situation alimentaire et nutritionnelle dans les communes de Mayahi. La disponibilité et la diversification de la production agricole sont accrues grâce au renforcement de la capacité technique des producteurs et à la mise à la disposition de ceux-ci des intrants améliorés de proximité de par l'ouverture des boutiques d'intrants. La facilitation d'accessibilité des plus vulnérables en particulier des femmes aux vivres avec l'installation des stocks tampons et des banques céréalières de proximité avec la pratique de vente à prix modéré. En outre, il y a facilitation d'accès au revenu à travers l'insertion des jeunes aux petits métiers afin de leur permettre d'accéder aux produits alimentaires. Des dispositifs en termes de pratiques de warrantage sont mis en place comme mesure de stabilisation de la disponibilité de produits vivriers tout au long de l'année et de la diversification de sources de revenus. L'appui à la transformation de produits agricoles couplé avec des séances de démonstrations culinaires et de sensibilisation pour un changement de comportement alimentaire a positivement impacté l'état alimentaire et nutritionnel de la population et a contribué à la réduction du taux d'enfants malnutris.

En dehors de la maîtrise d'ouvrage totale, les communes ont été outillées en techniques de planification, de suivi et d'intégration de la dimension genre, voire en stratégies de mobilisation de ressources propres pour la mise en œuvre de PDC avec l'appui de PADEL. La planification, l'exécution et le suivi des actions inscrites dans le PDC sont faits suivant l'outil de gestion axée sur les résultats par les communes dont

les capacités ont été renforcées avec l'appui de PADEL par le biais des STD. Au niveau départemental, les différents plans d'investissement annuel (PIA) communaux sont examinés lors de la réunion de cadre de concertation pour une meilleure articulation et un accompagnement effectif des communes par les STD. Le positionnement des femmes est accru avec l'appui de PADEL au développement du leadership féminin et certaines actions à l'instar de la gestion des stocks tampons et des banques céréalières y compris la transformation des produits agricoles sont uniquement orientées vers les femmes. De même tous les comités de gestion mixtes installés autour des investissements réalisés comportent de femmes qui sont aux postes décisionnels quoique des efforts restent à fournir au niveau de certains comités pour faciliter une participation effective des femmes. Bien que de progression significative a été notée en termes de mobilisation de ressources propres par les communes, l'appui de PADEL à travers le fonds d'investissement (FI) auquel s'ajoute le fonds de péréquation accordé par le gouvernement nigérien permettent aux communes de rendre des services qui requièrent un investissement important dans le cadre de développement économique local à la satisfaction de la population.

Recommandation générale

« If it ain't broke, don't fix it » est un vieil adage politique popularisé par un ancien Secrétaire au Trésor américain et qui suggère de ne pas réparer ce qui n'est pas effectivement cassé. La mission considère qu'il s'applique à ce qui constitue le cœur de la démarche du PADEL, soit fournir un appui financier aux Communes pour qu'elles aillent de l'avant avec des investissements en faveur du développement local, en l'occurrence des investissements en appui à la sécurité alimentaire dans le cadre d'initiatives en faveur du développement économique local. Il s'agit là du cœur du métier d'UNCDF.

Cela étant dit, des changements, certains appréciables, sont souhaitables et possibles afin d'améliorer l'efficacité de l'approche et par conséquent l'impact et la durabilité des résultats obtenus. Plusieurs de ces améliorations ont leur source dans la pertinence et l'efficacité de l'approche telle qu'elle est mise en œuvre dans un programme comme le PADEL.

Ainsi, la suggestion d'un meilleur ciblage des investissements en faveur de la sécurité alimentaire ne peut être concrétisée que suite à un réexamen des liens entre le développement économique local et la sécurité alimentaire tel que mentionné à la section 5.1 (sur la pertinence).

C'est aussi le cas pour ce qui concerne un meilleur ancrage institutionnel dans un processus de décentralisation redynamisé, seule voie pour assurer un renforcement significatif des moyens, entre autres des moyens financiers, mis à la disposition des communes.

Bref, la meilleure façon d'améliorer l'efficacité de l'action des communes est d'agir en amont.

Recommandations particulières

- Toucher plus de bénéficiaires et satisfaire les besoins des femmes en local et équipement de transformation de produits agricoles (UNCDF et Gouvernement) ;
- Renforcer les capacités des communes en matière de mobilisation des ressources auprès des investisseurs privés (institutions financières et autres opérateurs économiques) ;
- Accentuer les actions de sensibilisation et de marketing pour le rapprochement des comités de gestion des investissements réalisés des SFD en vue d'une meilleure intégration de PADMIF et DELSA (Communes et Institutions de microfinance) ;
- Soutenir l'inclusion des femmes dans les Comités de Gestion et des problématiques Genre dans les activités de suivi ;
- Mieux identifier les besoins de formation des communes et des SFD.
- Prévoir un plan de retrait et le temps nécessaire pour s'assurer de la pérennisation des acquis par les bénéficiaires (UNCDF et Gvt) ;
- Mettre en place des formations spécifiques pour le DEL, la gestion des investissements, la SAN.
- Mieux prendre en compte les besoins d'accompagnement des communes

- Mettre en place un dispositif permettant un appui et un suivi régulier de la gestion des investissements réalisés par les communes (avec l'appui de la préfecture et du conseil régional) ;
- Prendre les dispositions nécessaires pour la mise à l'échelle des acquis et expérience de PADEL en passant du niveau départemental de Mayahi au niveau régional de Maradi ;
- Poursuivre les activités du programme notamment au niveau des besoins en eau pour la consommation humaine, l'abreuvement de bétail et le développement de maraîchage.

5.4 Question 4 : Efficacité de l'appui au secteur de la microfinance

Cette partie du rapport d'évaluation fait le point sur les questions liées à l'efficacité du PADMIF considérée ici à la fois comme un « programme » distinct et comme un sous-programme du PADEL. Dans cette optique, les appréciations ne se limiteront pas au seul département de Mayahi.

La question d'évaluation a été formulée ainsi : Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la professionnalisation des SFD pour leur permettre de mettre en place des produits et services financiers innovants en tenant compte des besoins des femmes et des groupes vulnérables tout en contribuant à l'atteinte des objectifs généraux du programme au chapitre du DEL et de la SAN.

Cinq sous-questions ont été retenues :

- 5.4.1 Dans quelle mesure, l'efficacité de l'action des systèmes financiers s'est-elle améliorée grâce à un meilleur environnement institutionnel et au renforcement des structures de régulation et des structures d'appui ?
- 5.4.2 Le PADMIF a-t-il contribué à l'amélioration de la performance des outils (services financiers) des SFD grâce à une plus grande professionnalisation, une plus grande solidité et une meilleure articulation avec les banques ?
- 5.4.3 Dans quelle mesure l'offre du PADMIF est-elle adaptée aux besoins des SFD bénéficiaires et a-t-elle contribué à la mise en place de produits et services financiers innovants ?
- 5.4.4 Dans quelle mesure le PADMIF a-t-il encouragé les SFD à donner des services financiers permettant un meilleur accès des femmes et des groupes les plus vulnérables ?
- 5.4.5 Dans quelle mesure la pertinence et l'efficacité du PADMIF a-t-elle contribué à une meilleure performance du programme ?

Dans la mesure du possible, il a été tenu compte des indicateurs utilisés par l'UE tels que définis dans le cadre du PADSIR.

5.4.1 Dans quelle mesure, l'efficacité de l'action des systèmes financiers s'est-elle améliorée grâce à un meilleur environnement institutionnel et au renforcement des structures de régulation et des structures d'appui ?

Sans entrer dans les détails, disons que les professionnels et experts de la microfinance s'accordent sur la nécessité de mettre en place un cadre institutionnel, juridique et politique et un système de contrôle adéquat pour favoriser le développement d'un secteur de la microfinance solide. Les petits épargnants potentiels sont alors mieux protégés contre les fraudes et les petits emprunteurs contre les taux usuraires. Un cadre institutionnel, juridique et politique et un système de contrôle approprié sont en outre associés à la transparence du marché, à l'efficacité accrue des SFD et à la pérennité du secteur, car ils permettent de réduire les défaillances et d'accroître le niveau de discipline, tout au moins pour les institutions agréées et contrôlées.

Outre son impact sur l'efficacité et la durabilité de l'intermédiation financière et sur l'amélioration de la transparence du marché, un environnement institutionnel, juridique et politique amélioré a un impact sur le renforcement des relations entre secteur bancaire et secteur de la microfinance. Les SFD agréés peuvent se refinancer plus facilement auprès des banques classiques. Par ailleurs, cela favorise l'entrée sur le marché de la microfinance des investisseurs privés, notamment des banques commerciales et

les fonds d'investissement commerciaux. Le secteur de la microfinance peut ainsi bénéficier d'un apport plus important de capitaux.

- **L'environnement institutionnel, juridique et politique est approprié par les acteurs et la Stratégie nationale de microfinance (SNMF) est actualisée**

La SNMF a été actualisée, mais très tardivement

L'inventaire et l'analyse des activités et des résultats spécifiques réalisés par le PADMIF montrent que globalement, le premier principal résultat attendu du programme, à savoir « L'environnement institutionnel, légal et réglementaire est approprié par les acteurs et la SNMF est actualisée et mise en œuvre pour un assainissement du secteur » a été réalisé, du moins pour la partie « actualisation ». Cette actualisation n'est survenue qu'après de longues discussions concernant entre autres l'État réel de la microfinance au Niger. Ainsi, les discussions sur le diagnostic préliminaire ne se sont terminées qu'en avril 2013, plusieurs mois après leur début.

Tableau 10 : Changement dans l'environnement du secteur de la microfinance²²

PADMIF/PADEL	
PROGRAMMATION	EXÉCUTION
Indicateurs clés et cibles	Résultats atteints
100 % de SFD en conformité avec le nouveau cadre légal et réglementaire (nouvelle loi, son décret d'application, les instructions de la BCEAO et le nouveau référentiel comptable)	SFD en conformité ²³ : • 53 en 2013 (50,9 % de SFD), • 47 en 2014 (65,3 % des SFD) • 64 en 2015 (100 % des SFD)²⁴
Document de la Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF) actualisé et adopté	La Stratégie Nationale de Finance Inclusive (SNFI) 2015-2019 a été élaborée et adoptée.
Degré de mise en œuvre de la SNMF	La SNFI a connu un début de mise en œuvre (voir plus loin)
% de SFD supervisés de manière appropriée	SFD contrôlés : 1. 22 en 2013 (21,1 % des SFD), 2. 24 en 2014 (33,3 % des SFD) et 3. 17 en 2015 (26,5 % des SFD)²⁵ SFD dont l'agrément a été retiré : • 32 en 2013 (30,7 % des SFD), • 8 en 2014 (11,1 % des SFD) • 0 en 2015²⁶

²² Comme demandé, le tableau comprend à la fois les indicateurs utilisés par le PADEL et ceux de l'UE-PADSR. Ces derniers sont issus de l'Accord de contribution qui lie l'UE et l'UNCDF pour le financement du PADMIF. Si les résultats recherchés concernant le secteur de la microfinance sont sensiblement les mêmes dans le cas du PADEL et du PADSR, il en va autrement pour les indicateurs retenus ainsi que pour les cibles et activités envisagées. La Mission n'a pas tenté de réconcilier les deux systèmes de compte rendu et les résultats soumis par l'UE sont présentés ici à fin d'enrichissement.

²³ Au niveau national

²⁴ Source : Rapport final PADEL

²⁵ Source : ARSM

²⁶ Idem

Performance du cadre de concertation aux niveaux national et régional renforcée	Peu performant
PADMIF/UE	
PROGRAMMATION	EXÉCUTION*
Indicateurs clés et cibles	Résultats atteints
L'environnement institutionnel, légal et réglementaire est approprié par les acteurs » la SNMF est actualisée et mise en œuvre, pour un assainissement du secteur • Conformité des dossiers d'agrément des SFD au Nouveau Cadre Juridique et nombre d'autorisations délivrées • Dispositif adéquat de promotion et surveillance du secteur de la microfinance (SNMF et CNC adoptés) • Appropriation par les acteurs locaux du Nouveau Cadre Juridique	SFD en conformité : 53 en 2013 (50,9 % de SFD), 47 en 2014 (65,3 % des SFD) 64 en 2015 (100 des SFD)
Actualisation, promotion et mise en œuvre de la Document de la Stratégie Nationale de Microfinance (SNMF)	La SNMF est actualisée
Degré (%) de mise en œuvre de la SNFI de façon articulée avec les politiques et programmes	La SNFI a connu un début de mise en œuvre (voir plus loin).
Degré (%) de mise en œuvre de la CNC et fonctionnement régulier de la CNC	La CNC est mise en œuvre et fonctionne régulièrement
Les capacités d'intervention de la structure chargée de la surveillance du secteur sont améliorées	Les capacités d'intervention de l'ARSM ont été améliorées

Source : Tableau établi sur la base des PRODOC PASMIF/PADEL et PASMIF/UE, des rapports d'évaluation et des résultats des entretiens.

* Ces données sont tirées du Troisième Rapport Annuel Intermédiaire (1/10/2014 au 30/9/2015).

Pour rappel, la SNMF s'appuie, d'une part, sur les stratégies du Gouvernement nigérien, notamment les stratégies en matière de lutte contre la pauvreté, d'appui au développement du secteur privé, de promotion de la femme, de développement rural... et, d'autre part, sur les bonnes pratiques en microfinance et le diagnostic du secteur. Elle répond aux besoins des principaux acteurs du secteur. Pour les SFD et l'APSFD, elle consacre la reconnaissance de leur profession, permet la professionnalisation du secteur, l'application des bonnes pratiques et la mise en œuvre effective d'un cadre institutionnel, juridique et politique adapté aux besoins du secteur. Pour le Gouvernement nigérien, la SNMF est à la fois un cadre concret d'appui à la stratégie de développement du secteur privé et aux politiques de promotion de la femme, de développement agricole et de réduction de la pauvreté et un outil dont l'application contribue à la réalisation des objectifs de développement du millénaire. Elle est aussi un instrument de création des systèmes financiers inclusifs au Niger à travers lesquels les pauvres réalisent leur intégration aux trois niveaux micro, méso et macro. Le Ministère de Tutelle, à savoir le Ministère des Finances et la BCEAO la considèrent comme une approche concertée des acteurs visant à favoriser le développement d'un secteur de la microfinance réglementé, transparent et efficace, et intégré dans le paysage financier

national. Enfin les bailleurs de fonds voient la SNMF comme un cadre de collaboration entre eux et de développement de synergie opérationnelle sur le terrain visant à accroître leur efficacité globale.

La SNFI a connu un début de mise en œuvre [mais après la fin officielle du PADEL-PADMIF]

Les actions du PADMIF et l'adoption de la SNFI a favorisé le retour de l'AFD, qui s'est retiré du secteur depuis 2000, marqué par le lancement de deux projets i) premier projet d'appui à la création d'ACEP et ii) le projet d'appui à l'inclusion financière (PAIF) d'un montant total de deux millions d'euros pour favoriser le développement pérenne d'institutions de microfinance viables en soutenant les deux acteurs clés du secteur : l'Association professionnelle des systèmes financiers décentralisés (APSFD) et l'Agence de régulation du secteur de la microfinance (ARSM).

La première convention de financement signée le 12 mai 2016 avec l'APSFD, d'un montant de 1,5 million d'euros, a pour ambition de renforcer les capacités des institutions de microfinance et leur association.

Par ailleurs, le projet de finance rurale du FIDA et les activités des certains guichets du FISAN constituent une opérationnalisation de la SNFI. En conclusion, dire la SNFI n'est pas mise en œuvre revient à circonscrire l'exécution de la SNFI aux appuis d'UNCDF ou du PNUD. Or la SNFI a été élaborée dans une démarche participative pour servir de cadre de référence aux PTF et investisseurs en microfinance. Ce qui est largement le cas actuellement.

Le renforcement des capacités de l'instance de supervision a permis un meilleur contrôle du secteur

Les appuis à l'Agence de régulation du secteur de la microfinance (ARSM) dans sa mission de supervision et contrôle lui ont permis d'assainir le secteur avec pour conséquence, un regain de confiance de la population envers les SFD, tandis que les appuis à la Direction de la monnaie, du crédit et de l'épargne (DMCE) se sont traduits par une amélioration de son efficacité. En clair : l'appui à l'ARSM (appui au renforcement des capacités du personnel et acquisition de matériel roulant dont un véhicule et des motos, de matériel informatique et de mobilier de bureau) lui a permis, entre autres, de couvrir plus de régions et d'opérer un suivi et un contrôle renforcés du secteur, en veillant à ce que le nouveau cadre légal et réglementaire soit appliqué. Reste que les moyens dont dispose l'ARMS ne lui permettent pas de superviser tous les SFD agréés autant de fois qu'elle le souhaite. Signalons toutefois que les SFD bénéficiaires du PADMIF ont eu au moins une mission d'inspection ainsi qu'une mission de suivi des recommandations. De telles missions sont particulièrement utiles dans la mesure où elles permettent de s'assurer des progrès des SFD sur la voie de la professionnalisation. Elles constituent aussi un canal privilégié de communication entre les SFD et l'autorité gouvernementale.

La DMCE, l'autre structure d'encadrement du secteur de la microfinance, a aussi vu ses capacités techniques [la formation du personnel, notamment] et logistiques [l'acquisition d'un véhicule, de matériel informatique et de mobilier de bureau] renforcées lui permettant de mieux remplir sa mission et de mettre sur pied un embryon de service dédié à la promotion de la microfinance au Niger. La DMCE a pu ainsi jouer un rôle essentiel dans l'actualisation et l'adoption de la nouvelle Stratégie nationale.

➤ L'APSFD a pu développer ses activités de support

Des capacités et un support accrus

En ce qui concerne le deuxième résultat attendu à savoir « Les capacités de l'instance de représentation des SFD et des structures d'appui sont renforcées », on peut constater que, de façon générale, ce résultat a été réalisé.

L'Association Professionnelle des SFD (APSFD) a également vu ses capacités techniques et logistiques renforcées ? L'appui du programme à l'APSFD a ciblé les ressources humaines (renforcement des capacités du personnel), les moyens techniques (appui à l'élaboration du plan d'affaires 2015-2017 et à

sa mise en œuvre, d'un manuel de procédures, d'une convention collective et d'un plan de formation, appui au contrôle interne et externe, acquisition d'un nouveau logiciel de comptabilité, mise en place d'une plateforme informatique, etc.) et des équipements. Cela lui a permis de développer ses activités d'appui-conseil auprès des SFD membres et d'entreprendre des activités de vulgarisation du nouveau cadre légal et réglementaire. En outre, l'appui à l'APSFD a permis d'organiser des formations pour 27 formateurs sur les modules du CGAP et de constituer un bassin de compétences utilisables par les SFD membres, mais aussi par les autres acteurs du secteur. L'efficacité de ces formations et de l'ensemble de ces activités demeure cependant à vérifier. Le fait que 100 % des SFD soient maintenant en conformité (selon l'UE) viendrait cependant confirmer l'existence d'un effet réel et perceptible. De l'avis des premiers responsables de l'APSFD, ces appuis ont eu une incidence significative sur les capacités techniques et logistiques de leur institution, sur ses performances et sur sa visibilité. Cela a permis aux SFD de se mettre en conformité avec celui-ci.

Des moyens jugés encore limités

Cependant, très clairement, les responsables ont exprimé le besoin de résoudre durablement la récurrente question du taux de couverture du budget de l'institution par ses ressources propres, de mettre sur pied une cellule de contrôle interne, d'étoffer l'équipe en recrutant de nouvelles compétences et/ou permettre au personnel d'accéder à des opportunités de recyclage, voire à des formations diplômantes en microfinance. Cela signifie que la configuration actuelle de l'équipe de l'APSFD ne permet pas d'assurer une gestion optimale des activités et que le personnel n'est pas encore suffisamment outillé pour bien faire son travail.

Tableau 11 : Évolution des capacités de représentation et d'appui à la microfinance

PADMIF/PADEL	
PROGRAMMATION	EXÉCUTION
Indicateurs clés et cibles	Résultats atteints
Taux de couverture du budget de l'APSFD par ses ressources propres : 40 %	Taux de couverture du budget ²⁷ : • 30 % (2011), • 53 % (2012), • 62 % (2013), 58 % (2014) • 62 % (2015)²⁸ Taux d'atteinte : +22 points par rapport à la cible
Nombre et qualité de formateurs disponibles : 2	27 personnes ont bénéficié de formation des formateurs sur les modules CGAP
Qualité et nombre de structures d'appui-conseil disponibles au niveau de la région de Maradi. 0	Aucun PST n'est disponible dans la zone d'intervention du programme.
PADMIF/UE	
PROGRAMMATION	EXÉCUTION
Indicateurs clés et cibles	Résultats atteints

²⁷Source : APSFD

²⁸Projection

Renforcement de l'opérationnalisation de l'APSFD	Les capacités de l'APSFD ainsi que son opérationnalisation ont été renforcées
Renforcement des capacités des SFD (ressources humaines, produits, services et rating)	Les capacités des SFD ont été renforcées

Source : Tableau établi sur la base des PRODOC du PADMIF/PADEL PADMIF/UE, des rapports d'évaluation et des résultats des entretiens ; Ces données sont tirées du Troisième Rapport Annuel Intermédiaire (1/10/2014 au 30/9/2015).

Les premiers responsables de l'APSFD regrettent que le PADMIF n'ait pas pris en compte la question des subventions de fonctionnement de l'APSFD, car si la mise en place en 2011 du système d'indexation sur l'encours de crédit sain en sus de la cotisation fixe des membres lui a permis à l'institution d'améliorer significativement le taux de couverture de son budget, celui-ci demeure relativement faible, soit environ 62 % en 2015. Cela signifie que le renforcement des capacités de l'APSFD grâce à des appuis directs financés par le programme et/ou par d'autres bailleurs de fonds ne suffira pas à faire d'elle une structure viable. Il n'est qu'un facteur d'accroissement de son efficacité en termes d'encadrement et de professionnalisation des membres et de sa viabilité parmi tant d'autres qui sont également essentiels : la diversification des sources de revenus en proposant par exemple des services techniques (études, formation, conseil...) à ses membres, la réelle volonté des membres de se cotiser pour financer les charges de fonctionnement, etc.

Un problème particulier : le manque de prestataires de services

Signalons que l'objectif de favoriser l'émergence de prestataires de services techniques en microfinance n'a guère été réalisé. Les principales causes couramment évoquées pour expliquer cette situation sont, entre autres, le relatif faible développement du secteur microfinance nigérien, la quasi-absence de bureaux d'études et cabinets comptables dans les zones d'intervention du PADMIF, le manque d'intérêt des quelques rares bureaux d'études et cabinets comptables existants pour la microfinance et le recours des acteurs à des prestataires de services techniques (PST) des pays voisins (Bénin, Burkina Faso, Togo...), etc. Au fait, le problème est structurel et il s'avère difficile de le combattre en appliquant des solutions conjoncturelles. De ce point de vue, un impératif du PADMIF sera de faire de la formation académique et professionnelle en microfinance une de ses priorités et par conséquent développer une coopération académique avec les universités et autres établissements d'enseignement supérieur à travers des actions de formation en microfinance.

5.4.2 Dans quelle mesure le PADMIF-PADEL a-t-il contribué au renforcement de l'action des SFD grâce à une plus grande professionnalisation, une plus grande solidité et une meilleure articulation avec les banques.

L'espoir de plus en plus grand placé dans la microfinance par les populations et les autres acteurs (gouvernement, bailleurs de fonds, etc.) implique que les institutions du secteur, les SFD en particulier, gèrent efficacement leurs activités et promeuvent la bonne gouvernance. Pour ce faire, il faut que les SFD apprennent à bien gérer les activités, les risques (risque de crédit, le risque du capital...), etc. Cet apprentissage passe par la réalisation du double objectif de développement des ressources humaines, techniques et logistiques et d'accroissement du portefeuille de prêts. Le renforcement des capacités constitue, en effet, une variable explicative déterminante de la professionnalisation des SFD, de l'amélioration de la qualité des services et produits offerts et, in fine, de la construction durable du secteur, tandis que le développement de l'activité de crédit est une condition nécessaire à l'amélioration de leur portée et leur autosuffisance financière et opérationnelle.

On comprend dès lors pourquoi les appuis directs du programme aux SFD comprennent à la fois des subventions pour leur permettre de renforcer leurs capacités et des lignes de crédit pour accroître leurs

fonds prêtables. Ces appuis, comme on l'a vu, ont favorisé l'inclusion financière des populations dans la zone d'intervention du programme, c'est-à-dire Maradi, Zinder et Dosso.

➤ **La professionnalisation des SFD est améliorée**

De façon générale, les résultats effectivement atteints en matière de professionnalisation des SFD et de leur articulation avec le système bancaire classique excèdent les résultats prévus (tableau 13). On peut donc conclure que les efforts pour renforcer les capacités des SFD et pour favoriser l'accès aux refinancements bancaires ont porté leurs fruits : croissance de la clientèle, développement de l'activité de crédit et amélioration de la qualité du portefeuille de prêts et de l'autosuffisance financière et opérationnelle (pour plus de détails, voir plus loin).

Tableau 12 : La professionnalisation, la solidité et l'articulation avec les banques des SFD

PADMIF/PADEL	
PROGRAMMATION	EXÉCUTION
Indicateurs clés et cibles	Résultats atteints
SFD qui ont augmenté leur viabilité (portée, qualité du portefeuille, autosuffisance opérationnelle et financière) : 10 %	100 % des SFD ont amélioré leur portée ²⁹
	55 % des SFD ont amélioré la qualité du portefeuille de prêts ³⁰
	22 % des SFD ont augmenté le taux de rendement des actifs. ³¹
	62,5 % des SFD ont augmenté leur autosuffisance opérationnelle et autant de SFD ont atteint l'autonomie opérationnelle en 2015. ³²
SFD développent un partenariat avec les banques : 4	15 SFD (zone d'intervention du programme : Maradi, Zinder et Dosso) ont été mis en relation avec deux banques « classiques » (BAGRI et BSIC)
SFD (région de Maradi) développant des mécanismes financiers innovants (spécialement des produits adaptés à la sécurité alimentaire : warrantage) : 3	7 SFD dans les régions de Maradi, Zinder et Dosso ³³ ont lancé ou développé le produit « crédit warrantage »
	2 SFD ont lancé le « crédit aux plus vulnérables » et 1 SFD, le produit « transfert »
Nombre de points de services ouverts	Aucun nouveau point de services n'a été ouvert. Il faut cependant relever que l'extension des activités des SFD dans de nouvelles zones s'est faite, et cela au moyen des interventions à partir des services existants. La plupart des SFD offrent leurs services de proximité à travers des dispositifs d'intervention « ambulants » avec l'utilisation des moyens de déplacement notamment les motos. À cet effet, le PADMIF a appuyé l'acquisition d'une quarantaine de motos par les SFD.

²⁹Il s'agit des SFD dans la zone d'intervention du programme (Maradi, Zinder et Dosso) ayant répondu au questionnaire et/ou ayant été visités au cours de la mission ainsi que les SFD pour lesquels des fiches de suivi existaient.

³⁰Idem

³¹Idem

³²Idem

³³ASUSU SA, MUTUNCI, GI GABA, ARK, KARHE, TAANADI et NIYYA,

Organisations de producteurs (OP) informées et sensibilisées sur les produits financiers (le warrantage, notamment) : 35	60 OP ont été informées et sensibilisées sur les produits financiers (le warrantage, notamment)
PADMIF/UE	
PROGRAMMATION	EXÉCUTION
Indicateurs clés et cibles	Résultats atteints
Niveau de professionnalisation des SFD	100 % des SFD ont amélioré leur niveau de professionnalisme ³⁴
Niveau de refinancement par les banques	Deux conventions de partenariat signées avec une banque « classique » (en 2015)
Étendue et profondeur de la portée des SFD	100 % des SFD ont amélioré leur portée ³⁵
Niveau et progression de l'autonomie professionnelle des SFD	62,5 % des SFD ont augmenté leur autosuffisance opérationnelle et autant de SFD ont atteint l'autonomie opérationnelle. ³⁶

Source : Tableau établi sur la base du PRODOC, des rapports d'évaluation et des résultats des entretiens

Au total, 19 SFD (soit 28 % des SFD membres de l'APSFD) intervenant dans la zone d'intervention du programme ont été renforcés par la formation de leur personnel, l'actualisation de leurs plans d'affaires et/ou de leurs manuels de procédures, la réalisation de classements (« ratings »), l'amélioration de la SIG, l'acquisition de matériel roulant ou de mobilier de bureau. Comme on peut l'observer dans le tableau 12, ce sont finalement 15 SFD sur les 19 SFD bénéficiaires qui auraient été mis en relation avec des banques de la place pour négocier des partenariats. Selon les données fournies par l'UE, au moins deux de ces partenariats auraient abouti à la mise sur pied d'un Fonds de dotation pour les SFD partenaires.

➤ **L'ancrage des SFD dans l'environnement et la collaboration avec les banques s'est amélioré**

La situation du secteur de la microfinance au Niger avant le programme était caractérisée par la quasi-absence de relations de collaboration entre les SFD et les banques classiques. En effet, les relations que les SFD ont eues jusqu'en 2010 avec le système bancaire s'étaient limitées à des opérations de gestion de leurs liquidités excédentaires (dans le cas des systèmes coopératifs), soit à des opérations de refinancement à court terme (dans le cas de ASUSU SA). La situation actuelle est toute différente. Grâce au programme, 15 SFD ont pu instaurer des partenariats avec deux banques de la place, la BAGRI et la BSIC, et disposer ainsi de ressources additionnelles aux fins de transactions. L'offre du programme a par conséquent permis de corriger cette lacune, c'est-à-dire la quasi-absence de relations entre les SFD et les banques classiques.

Mais le dialogue de sourds se maintient

³⁴Il s'agit des SFD dans la zone d'intervention du programme (Maradi, Zinder et Dosso) ayant répondu au questionnaire et/ou ayant été visités au cours de la mission ainsi que les SFD pour lesquels des fiches de suivi existaient.

³⁵Idem

³⁶Idem

Si les dirigeants des SFD rencontrés sont globalement satisfaits de l'offre du programme, ils sont très critiques vis-à-vis des banques partenaires et notamment des conditions d'accès aux prêts, les autres acteurs du secteur (ARSM et APSFD) aussi. Selon eux, aucune des règles élaborées par les banques n'est suffisamment souple alors que l'un des objectifs ultimes du programme est de permettre aux SFD d'accéder durablement et plus aisément à des ressources à moindre coût. En réalité, analysent certains d'entre eux, ce ne sont ni les SFD ni le PADMIF, mais les banques partenaires qui fixent les règles du jeu. Résultat : les taux d'intérêt nominaux sur les lignes de crédit exigés par les banques (entre 9 et 10,75 % l'an) sont certes inférieurs aux taux du marché (entre 12 et 13 % l'an), mais ils ne permettent pas aux SFD de dégager une marge nette suffisante pour couvrir l'ensemble des charges. Le comportement des banques est d'autant plus regrettable, disent unanimement les SFD, que les fonds placés auprès d'elles ne sont pas rémunérés. Une autre critique des SFD bénéficiaires : la lenteur dans le traitement des dossiers de demande de refinancement et les retards dans le déblocage des fonds. Les banques mettraient entre 3 et 6 mois en moyenne pour débloquent les fonds du crédit. Cela aurait des conséquences souvent dramatiques pour de nombreux SFD bénéficiaires, notamment ceux impliqués dans le financement du secteur agricole.

Même si elles reconnaissent que des lenteurs ont pu exister et continueront sans doute vu les exigences plus élevées et le manque de préparation des SFD, les banques soulignent que les choses se sont grandement améliorées avec des dossiers traités en moins de deux mois. Elles répondent que le niveau des taux d'intérêt qu'elles appliquent aux SFD, soit entre 9 % et 10,75 % l'an, est inférieur à celui des taux appliqués aux autres clients (entre 10 % et 13 %) et que, de toute façon, il résulte essentiellement des conditions du marché et reflète leurs coûts d'intermédiation, y compris les obligations en termes de réserves obligatoires. Quant aux retards dus à la lenteur du traitement des dossiers de demande de refinancement et aux retards dans les déboursements des fonds, les banques font remarquer que les délais sont généralement plus longs pour la clientèle présentant des risques plus élevés.

➤ **La performance des SFD (portée, qualité du portefeuille, viabilité) est globalement renforcée grâce à une plus grande solidité**

Nous présentons ici les résultats de l'analyse de l'impact du programme sur la performance des SFD en termes de portée, de qualité du portefeuille de prêts et de viabilité des 10 SFD bénéficiaires visités au cours de la mission et/ou ayant répondu au questionnaire³⁷. Cet échantillon représente 55 % de l'ensemble des SFD appuyés par le programme dans les régions de Maradi, Zinder et Dosso. La mission a également visité 2 SFD non bénéficiaires dans les régions de Maradi et de Dosso³⁸.

Tableau 13 : Appuis financiers reçus par les SFD visités et/ou enquêtés

SFD	Ligne de crédit (FCFA)	Subventions (FCFA)
Région de Maradi		
ASUSU SA	295 000 000	65 000 000
Mutunci	35 000 000	-
Mecref	150 000 000	35 144 452
Région de Zinder		
Mec Niyya	50 000 000	36 450 000

³⁷Il s'agit des SFD ASUSU SA, Mutunci, Mecref, Coopec Kokari, Mec Niyya, Yada, Tanaadi, Hinfani, ARK et CPEC Shake.

³⁸Idem. Il s'agit de la Coopec Kokari (agence de Mayahi) et Mecref (agence de Dosso).

COOPEC Yarda	100 000 000	50 000 000
Région de Dosso		
ASUSU an Raya Karkara (ARK)	75, 000,000	42, 100,000
CSF Hinfani	-	28 700 000
CPEC KARHE(2014)	25 000 000	30 840 000
Tanadi SA	100 000 000	24 235 720
Coopec Kokari	150 000 000	51 192 710
Total	980000 000	363 662 882

Source : Résultats des entretiens et PADMIF (fiches de suivi)

Une plus grande portée

L'appui du PADMIF aux SFD leur a permis d'améliorer leur portée. En 6 ans (2010-2015), il a pu faire progresser l'accès aux services financiers à des milliers de personnes qui en étaient privées. L'analyse des données reprises dans le tableau ci-après révèle cependant des différences (en termes de croissance de la clientèle) entre les SFD visités au cours de la mission et/ou ayant rempli le questionnaire d'enquête. Alors que le nombre de clients actifs de Mecref et celui d'ASUSU SA, par exemple, ont été multipliés respectivement de près de 2,4 (accroissement annuel moyen de 19 %) et 1,8 (progression annuelle moyenne de 10,8 %), ceux de Yarda et ARK, par exemple, n'ont progressé qu'à un rythme annuel moyen de 6,9 % et 7,7 %. respectivement.

Tableau 14 : Portée des SFD visités et/ou enquêtés

	Nombre de clients actifs		Nombre de comptes d'épargne		Nombre d'emprunteurs	
	1re année	2015	1re année	2015	1re année	2015
Région de Maradi						
ASUSU SA (2010)	3965	7 356	328	2 936	1 580	4338
Mecref (2011)	1339	3199	1339	3199	86	186
Région de Zinder						
Mec Niyya (2014)	4 891	5 655	4 891	5 655	750	673
Yarda (2014)	21 856	22 249	1 432	1 706	18 955	20 1163
Région de Dosso						
Coopec Kokari (2014)	750	975	750	975	1 244	1 505
Tanadi SA (2015)	19 841	24 959	1 550	2 846	19 841	24 959
Hinfani (2015)	590	1 166	590	1 156	264	628
ASUSU SAn Raya Karkara (2014)	4 032	4 675	4 032	4 675	1 097	2 180
CPEC Share (2012)	1,627	2,175	1,627	2,175	444	317

Source : Résultats des entretiens et de l'enquête, UNCDF (2014) et PADMIF (fiches de suivi des SFD)

La progression du nombre de clients s'est tout logiquement accompagnée d'une augmentation de l'encours d'épargne et de l'encours de crédits. Pour les SFD ASUSU SA et Mecref, par exemple, l'encours

d'épargne a augmenté respectivement de près de 48 % et 30 % en moyenne par an, en termes nominaux. L'encours de crédit des mêmes institutions a été multiplié par 9,5 (progression nominale moyenne de 45,5 % par an) et 3,5 (accroissement annuel moyen de 28,3 %, en termes nominaux), respectivement.

Tableau 15 : Encours d'épargne et de crédit des SFD visités et/ou enquêtés

SFD	Encours d'épargne		Encours de crédits
	1 ^{re} année	2015	1 ^{re} année
Région de Maradi			
ASUSU SA (2010)	12	128	47
Mutunci (2014)	3	3,7	12
Mecref (2011)	22	81	46
Région de Zinder			
Mec Niyya (2014)	-	-	-
Yarda (2014)	163,12	162,99	326,00
Région de Dosso			
Coopec Kokari (2014)	-	-	-
Tanadi SA (2015)	933, 91	1176,61	2345,67
Hinfani (2015)	43 639	129,86	276,29
ASUSU SAn Raya Karkara (2014)	156,22	280,49	391,67
CPEC Share (2012)	75.87	102.43	63.78

Source : Résultats des entretiens et de l'enquête, UNCDF (2014) et PADMIF (fiches de suivi des SFD)

Une solidité accrue

Dans plus de la moitié des SFD visités par la mission et/ou enquêtés, le PAR à 30 jours s'est amélioré (tableau 23). 22 % des SFD ont augmenté le taux de rendement des actifs et 62,5 %, le taux d'autonomie opérationnel. On peut cependant constater qu'en 2015, un tiers des SFD affichaient un taux de rendement des actifs négatif. C'est le cas des deux SFD de la Région de Maradi pour lesquelles nous disposons d'information. Ce taux demeurerait très faible (moins de 10 %) dans 22 % des cas. Enfin, soit 62,5 % des SFD étaient opérationnellement autosuffisants. Cette fois le taux d'autosuffisance est particulièrement élevé dans la Région de Maradi.

Tableau 16 : Viabilité des SFD bénéficiaires ou ayant répondu au questionnaire

SFD	PAR à 30 jours (%)	Rendement des actifs (%)	Taux d'autosuffisance opérationnelle (%)

	1 ^{re} année	2015	1 ^{re} année	2015	1 ^{re} année
Région de Maradi					
ASUSU SA (2010) ³⁹	17,19	13,12	-0, 88	-8,54	95,28
Mutunci (2014)	-	-	-	-	-
Mecref (2011)	02,32	05,61	04,23	-02,85	145,23
Région de Zinder					
Mec Niyya (2014)	9,70	2,08	3,20	3,00	108,00
Yarda (2014)	23,00	22,70	6,00	-13,39	86,00
Région de Dosso					
Coopec Kokari (2014)	27,53	7,89	8,19	14,13	98,19
Tanadi SA (2015)	00,36	00,50	2,13	7,70	118,13
Hinfani (2015)	3,30	7,96	21,32	17,56	-
ASUSU SAn Raya Karkara (2014)	5,01	5,73	14,83	13,93	109,28
CPEC Share (2012)	13.86	12.85	36.16	30.78	-

Source : Résultats des entretiens et de l'enquête, UNCDF (2014) et PADMIF (fiches de suivi des SFD)

5.4.3 Dans quelle mesure l'offre du PADMIF est-elle adaptée aux besoins des SFD bénéficiaires et dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à la mise en place de produits et services financiers et au financement d'activités ?

➤ L'offre du PADMIF est jugée adaptée aux besoins des SFD

De manière générale, les avantages dépassent largement les désavantages (voir tableau 17).

Tableau 17 : Principaux avantages et désavantages du PADMIF (selon les dirigeants des SFD)

Avantages des appuis du PADMIF	Désavantages des appuis du PADMIF
Les appuis du PADMIF - combinent subventions et lignes de crédit - permettent aux SFD de renforcer leurs capacités	Les appuis du PADMIF : ne couvrent pas les besoins d'accompagnement des SFD notamment dans la mise

³⁹Données de l'ensemble du réseau ASUSU SA.

• réduisent la contrainte de liquidité • permettent aux SFD de toucher davantage les populations cibles • permettent aux SFD d'augmenter leur portée et de rentabiliser davantage leurs activités • permettent de mieux servir les femmes et d'atteindre les autres couches défavorisées et exclues des autres produits financiers • contribuent au renforcement de la collaboration entre les SFD et les banques	en œuvre des plans d'affaires et des manuels de procédures • Le « Crédit aux plus vulnérables » accroît le risque de crédit • ne mettent pas suffisamment l'accent sur l'éducation financière des populations cibles • ne mettent pas l'accent sur le financement des chaînes de valeur agricole • ne couvrent pas les besoins de financement à moyen terme (outils aratoires, moyens d'exhaure...) • les conditions d'accès aux lignes de crédit placées auprès des banques ne sont pas souples (échancier, notamment)
---	--

Précisons qu'il s'agit ici de la vision des SFD telle qu'elle a été rapportée à la mission. Sans entrer dans une discussion sur le bien-fondé de ces remarques, nous dirons que les appuis fournis aux SFD — l'accompagnement — ont suivi une logique de demande et de cohérence. Beaucoup de SFD ayant été appuyés initialement à mettre en place un plan d'affaires ont pu bénéficier d'appuis complémentaires dans le cadre de la mise en œuvre de ces plans. Il faut préciser que les besoins découlant des plans d'affaires n'étant pas connus à l'avance, il n'est pas logique de faire un appui en amont. De même, l'éducation financière relève des responsabilités statutaires des SFD. Nonobstant cela, le PADMIF a appuyé les SFD dans la formation de formateurs en éducation et dans celle des clients. À cet égard, plus de 500 personnes-ressources des SFD ont été formées par l'appui du PADMIF. Si on se fie à la lecture des rapports, l'accompagnement aurait été plus rapproché dans le cas des SFD de Dosso et de Zinder.

Des produits adaptés, mais le déficit d'accompagnement demeure

Toutefois, les dirigeants des SFD visités et/ou enquêtés font remarquer que la nécessité d'œuvrer à l'émergence de SFD professionnels impose, qu'au-delà de les aider à faire d'eux et des cadres des SFD des gens de métier qui ont les compétences techniques, organisationnelles et institutionnelles requises, qu'on dégage parallèlement les voies et moyens pour les accompagner dans la mise en œuvre des plans d'affaires et des manuels de procédures qu'ils ont élaborés ou actualisés avec le soutien du programme. Or, ajoutent-ils, le programme a péché par manque d'accompagnement des SFD bénéficiaires. Résultat, la formation du personnel des SFD se serait très souvent limitée à des sessions de formation ponctuelles organisées en interne et est une simple formation à la gestion des dépôts et des crédits alors qu'il devrait s'agir plutôt d'une formation qui s'ouvre également à des aspects non moins importants que sont la gouvernance des SFD, la gestion des liquidités, la gestion des risques, la maîtrise de la technologie, les techniques bancaires, etc. Dans de nombreux cas, les plans d'affaires et les manuels de procédures élaborés ou actualisés n'auraient pas trouvé un début de mise en œuvre.

Il a aussi que les SFD bénéficiaires n'ont pas été accompagnés dans la détermination de leurs besoins de renforcement des capacités (types de besoins, coût, etc.), ce qui aurait permis non seulement d'utiliser plus utilement et plus efficacement les subventions reçues en ciblant les besoins véritablement prioritaires de chaque SFD, mais aussi de réduire le risque de sous-estimation ou de surestimation des montants sollicités. À titre d'illustration, le SFD HINFANI a sollicité et bénéficié d'une subvention d'un montant de près de 30 millions de francs CFA alors que la somme effectivement dépensée et donc le montant des besoins réels en termes de renforcement des capacités est de moins de 25 millions.

Un accompagnement qui n'encourage pas la prise de risque

Le programme ne répond qu'à une partie des besoins des SFD, en particulier les besoins de financement des activités de warrantage et des AGR, tandis que les besoins de financement des chaînes de valeur agricole (production, commercialisation et transformation des produits agricoles et des produits de l'élevage) ou les demandes de crédit à moyen terme (outils aratoires, moyens d'exhaure pour le maraichage, etc.) ne trouvent pas de réponse.

Ces commentaires font ressortir le besoin d'une stratégie de renforcement des capacités plus réfléchie, surtout dans la mesure où un programme comme le PADEL impose aux SFD de sortir de leur zone de confort. Les appuis aux SFD ont été faits en fonction des demandes et des priorités et non pas suite à une analyse des déficits de capacités. Il faudra sans doute envisager de ne pas s'en remettre autant à une évaluation participative.

Ce constat s'applique aussi à tous les partenaires sur le terrain, les communes, les services déconcentrés, les représentants ministériels, les structures d'appui et de régulation. La Stratégie nationale mentionne explicitement ce besoin d'une remise à plat de l'accompagnement et de la formation pour les SFD. Malheureusement, la mise en œuvre n'a pas permis de livrer la marchandise.

➤ **Des produits et services financiers innovants ont été mis en place, mais une offre qui est souvent mal connue.**

En ce qui concerne le développement de mécanismes financiers innovants, toutes les SFD bénéficiaires des appuis du programme financent des activités de warrantage, deux SFD se sont lancés dans l'offre de « crédit aux plus vulnérables » et ASUSU SA a financé le développement de son produit « transfert ». Les intervenants ont reconnu que sans l'appui du programme, ils n'auraient sans doute pas fait le saut.

Enfin, pas moins de 60 organisations de producteurs (OP) dans la zone d'intervention du programme ont été informées et sensibilisées sur les produits financiers (le warrantage, notamment), contre 35 OP prévues (soit un taux de réalisation de 171 %). Un environnement propice au développement du « crédit warrantage » a de ce fait été créé.

Il apparaît clairement que ces produits et services sont en parfaite cohérence avec les besoins financiers prioritaires exprimés par les populations. Le financement des opérations de warrantage vise non seulement à soutenir les populations dans leurs capacités de résilience en sécurité alimentaire, dans leur désir d'écouler leurs produits à des prix compétitifs ou tout simplement d'avoir accès au crédit en proposant leurs récoltes comme garanties. Le « Crédit aux plus vulnérables » quant à lui s'adresse uniquement aux plus vulnérables — et plus particulièrement aux femmes.

Toutefois, si les produits et services des SFD bénéficiaires sont prisés par les populations, les conditions d'offre ne sont pas toujours adaptées, avec pour conséquences des inquiétudes clairement exprimées par les populations : taux d'intérêt débiteurs élevés, durée du crédit embouche et du crédit AGR relativement courte, absence de formation à l'activité d'embouche ou aux AGR, manque d'accompagnement des emprunteurs, absence de programmes d'éducation financière des clients, etc.

Par ailleurs, parce que les groupes de crédit se créent qu'au sein des organisations de producteurs (OP), les SFD engagées dans le financement des opérations de warrantage, voire parfois aussi dans l'offre de crédit aux porteurs d'AGR, sont obligés de passer par elles pour faire parvenir le crédit aux populations et, par conséquent, de renforcer les relations entre elles et les OP. Dans certains villages, les SFD ont dû même créer de nouvelles OP pour pouvoir servir les populations.

Une offre souvent mal connue

Le point de vue des non-bénéficiaires ouvre une perspective intéressante sur la pertinence de l'offre de services aux bénéficiaires. Pour les dirigeants des SFD non bénéficiaires interrogés, le mérite du PAD-MIF réside notamment dans le fait qu'il prend en compte les besoins de renforcement des capacités des SFD par l'octroi de subventions ainsi que leurs besoins de financement du portefeuille de prêts par le recours à des refinancements bancaires. Mais le programme privilégierait les SFD les plus grosses et/ou

les plus solides. Cette affirmation est révélatrice d'une mauvaise connaissance des conditions de sélection des SFD bénéficiaires, car les appuis du PADMIF sont ouverts à tous les SFD et se faisant, un appel à proposition publique est lancé chaque année.

5.4.4 Dans quelle mesure le PADMIF a-t-il permis un meilleur accès des femmes et des groupes les plus vulnérables aux services financiers appuyés par le programme ?

➤ Au-delà des débats et des difficultés, une prise en compte réelle de la vulnérabilité

Les aspects genre et vulnérabilité figurent en bonne place aussi bien dans le PRODOC que dans toutes les activités du programme, surtout les activités relatives à la microfinance. L'intégration de ces aspects genre dans les activités du PADMIF se traduit par plusieurs éléments :

- Les contrats de performances sont signés avec les SFD avec prise d'engagement en termes d'indicateurs sur le genre à atteindre à l'issue du partenariat.
- Le PADMIF prévoyait un produit financier réservé explicitement aux femmes et aux groupes de la population les plus vulnérables. C'est le cas du « Crédit aux plus vulnérables ».

D'autres interventions du programme comme l'appui aux activités de warrantage, à l'emboûche et à la création d'AGR dans le secteur de la transformation alimentaire étaient sensibles au genre et les femmes ont largement bénéficié du programme. À titre d'exemple, des groupements féminins ont été appuyés pour développer l'activité l'emboûche de petits ruminants ou les AGR (le petit commerce et les activités de transformation alimentaire, notamment).

Une forte présence parmi les femmes, mais qui varie selon les cas

L'écrasante majorité (plus de 90 %) des membres des groupements mixtes appuyés par le programme pour développer l'emboûche et les AGR sont des femmes.

Par ailleurs, comme on peut le constater dans le tableau ci-après, dans la plupart des SFD (60 %) la majorité des membres/clients sont des femmes. Toutefois, la proportion des femmes parmi les membres et la clientèle varie sensiblement selon les SFD. Elle dépend largement du choix de la clientèle cible. Ainsi, la forte proportion des femmes dans la clientèle de Mecref (soit 98 %) s'explique par le fait que cette institution cible principalement les femmes. Les femmes sont également mieux représentées dans les SFD à forte implantation rurale : KOKARI (90 %), Tanadi (85 %, Mutunci (70, etc.).

Tableau 18 : Pourcentage de femmes membres/clients dans les SFD bénéficiaires visités ou ayant répondu au questionnaire (au 31/12/2015)

SFD	Pourcentage de femmes membres/clientes
Région de Maradi	
ASUSU SA (2010) ⁴⁰	48 %
Mutunci (2014)	70 %
Mecref (2011)	98 %
Région de Zinder	
Mec Niyya (2014)	46 %

⁴⁰Données de l'ensemble du réseau ASUSU SA.

Yarda (2014)	55 %
Région de Dosso	
Coopec Kokari (2014)	90 %
Tanadi SA (2015)	85 %
Hinfani (2015)	59 %
ASUSU SAn Raya Karkara (2014)	39 %
CPEC KARHE (2012)	21 %

Source : Résultats des entretiens et de l'enquête, UNCDF (2014) et PADMIF (fiches de suivi)

5.4.5 Dans quelle mesure la pertinence et l'efficacité du PADMIF-PADEL a-t-elle contribué à une meilleure performance du programme ?

Du point de vue de la microfinance, la pertinence d'une action commune avec DELSA au sein d'un programme commun va de soi en ce sens que les objectifs du PADEL sont alignés sur les priorités nationales (les priorités en matière de sécurité alimentaire et microfinance, notamment) et les besoins des populations cibles (résilience à la sécurité alimentaire, accès durable à des services financiers sur une base durable, etc.). Mais quand est-il dans l'autre sens, celui de la contribution du PADMIF à l'ensemble du programme.

➤ **Sans l'existence du PADMIF-PADEL, le financement de l'UE aurait été plus difficile à concrétiser**

Dans le PRODOC initial, il était fait mention sous la rubrique « À mobiliser » d'une somme de 2,2 millions \$ US — soit 17 % du budget de 10,7 M \$ US prévu initialement. Du budget total prévu initialement (12 968 245 \$ US), il était prévu de consacrer 3 383 000 \$ US, soit 26 %, aux Produits 4, 5 et 6, soit les produits consacrés à la microfinance. Bref, si on se fie aux sommes déjà mobilisés au moment de sa signature officielle, le PRODOC initial ne « couvrait » que les deux tiers, soit 1 383 000 des 3 383 000 \$ US requis pour mener les activités reliées à la microfinance. La contribution de l'UE a largement comblé ce besoin, mais en y ajoutant une couverture des SFD des régions de Dosso et Zinder ainsi que la totalité de la région de Maradi et non le seul département de Mayahi (comme c'est le cas pour le sous-programme DELSA).

➤ **Un apport limité aux Communes et aux Plans Locaux de Développement**

Le PRODOC prévoyait que la plus grande professionnalisation des SFD et le renforcement de leurs capacités financières et organisationnelles auraient un impact à la fois direct et indirect sur les Communes, du moins sur leurs Plans de Développement, et sur le Développement Économique Local. Il passe rapidement sur ce qu'il faut entendre par développement économique local. Le développement économique local, est-il précisé (p.25) :

- « sous-entend un certain nombre de stratégies de promotion des activités socioéconomiques dans la région de Maradi, à travers le développement d'activités économiques structurantes, la stimulation de micro et petites entreprises, le renforcement du dialogue social et la planification du développement avec l'ensemble des acteurs de la région ».
- Implique au cœur de son approche « l'habilitation des collectivités territoriales à la création de partenariats avec l'ensemble des acteurs de l'économie locale, notamment les représentants gouvernementaux, les associations patronales et syndicales, les SFD, les

chambres de commerce, les coopératives, les groupements de producteurs, les organisations féminines et les autres ONG PPP-société civile).

Il est prévu une contribution du PADMIF de trois types :

- La conception de produits et services financiers adaptés que sont les crédits globaux avec éducation pour les couches défavorisées et qui prennent en compte les trois cycles de production, transformation et commercialisation dans la conception des prêts ;
- Une contribution à une implication plus large de tous les acteurs dans le processus de définition des grandes orientations du développement économique local
- Une contribution directe à une plus grande sécurité alimentaire en apportant les produits et services financiers nécessaires aux organisations de producteurs qui utiliseront les infrastructures de base du DELSA pour exécuter les activités transversales de sécurité alimentaire.

Si les SFD ont dit avoir apprécié la plus grande collaboration avec les Communes, principalement en ce qui concerne le warrantage où les deux parties doivent en fait collaborer pour que l'expérience porte ses fruits, le rapprochement s'arrête là. Les responsables locaux des SFD ne se considèrent tout simplement pas comme des parties prenantes à la démarche de développement économique locale. De plus, quelques intervenants ont souligné que mettre les SFD au service du DEL risquait de les affaiblir et de retarder leur professionnalisation.

Parmi les raisons mentionnées pour expliquer le peu d'impact des SFD sur les collectivités territoriales, celles des différences importantes au chapitre des préoccupations et des modes de fonctionnement ainsi que le haut taux d'analphabétisme dans les SFD reviennent le plus souvent. Peut-on espérer modifier cet état de fait ? Selon la Mission, on peut envisager de :

- Renforcer la réflexion initiale sur le rôle de la microfinance et des SFD dans le développement économique local, ce qui aurait pour résultat de mieux établir les attentes réciproques ;
- Repenser l'organisation et le mode de fonctionnement d'UNCDF pour réduire ou même éliminer le fonctionnement en silos. Il s'agit, on en conviendra, d'un réalignement draconien ;
- S'assurer de multiplier les possibilités d'interface dans la gestion quotidienne de l'exécution des deux volets.

5.4.6 Conclusions partielles et recommandations

Des résultats qui confirment l'atteinte des objectifs

Sans entrer dans les détails, disons que l'efficacité globale du programme a été influencée par une conjonction de facteurs positifs tels que la prise en compte des besoins de renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs de la microfinance aux niveaux macro (ARSM et DMCE), méso (APSF) et micro (SFD), l'accent mis sur la professionnalisation des SFD sans ignorer la nécessité de répondre directement aux besoins de financement de leur portefeuille de prêts, le développement de mécanismes financiers innovants (le warrantage, notamment), l'attention particulière accordée à l'accès des femmes et des plus vulnérables aux services financiers (le développement du « Crédit aux plus vulnérables » par de nombreux SFD), l'accroissement substantiel du budget du programme en raison de l'arrivée d'un nouveau bailleur de fonds, l'Union européenne, en 2012 et la synergie réalisée par l'UNCDF et l'Union européenne dans la mise en œuvre du programme.

Mais l'efficacité du programme a aussi été impactée par la relative sous-utilisation des ressources financières allouées au programme. En effet, à la date de la mission, une bonne partie des fonds alloués au programme (environ 75 %) n'ont pas été utilisés. Toutefois, la situation devrait s'améliorer des appuis (financement UE) sont dans le pipeline. Pour l'équipe du PADMIF, cette situation s'explique par deux principaux facteurs. Tout d'abord le délai de finalisation des dossiers de demande d'appui conséquence des retards trop souvent accusés par les SFD en réaction relativement aux sollicitations/demandes d'informations de la part du PADMIF. Les raisons de cette situation portent ensuite sur l'insuffisance du

dispositif organisationnel de gestion (manuel) des SFD, mais aussi la qualité et quantité insuffisante des ressources humaines.

L'efficacité du programme a été de surcroît affectée par la non-réalisation de certains objectifs (la création et/ou le renforcement de structures d'appui-conseil en microfinance ou l'ouverture de nouveaux points de services par les SFD bénéficiaires des appuis du programme). Mais s'il n'a effectivement pas été constaté d'ouverture de nouveaux points de services « physiques », il est important de relever et reconnaître que grâce à l'appui du PADMIF notamment en moyen de transport (43 motos et 1 véhicule), beaucoup de villages jusque-là sont couverts par les SFD, l'ont enfin été. À titre d'exemple, ASUSU SA Mayahi était dans deux communes et voulait même quitter la zone. Avec l'avènement du PADMIF, le SFD est resté dans la zone et couvre aujourd'hui les huit communes du département de Mayahi.

Une forte valeur ajoutée de l'UNCDF et de l'Union européenne

La valeur ajoutée des donateurs du PADMIF, l'UNCDF et l'Union Européenne dans leur contribution à la réalisation des résultats du programme se situe à plusieurs niveaux :

1. En matière d'élaboration des stratégies et politiques sectorielles, l'UNCDF et l'Union européenne ont appuyé le Gouvernement par l'entremise du PADMIF à actualiser la SNMF et élaborer une nouvelle SNFI 2015-2019. La SNFI est reconnue de façon indéniable comme étant un outil de développement durable du secteur et connaît un début de mise en œuvre. Il est également acquis que les interventions futures dans le secteur de la microfinance tiendront désormais compte de ce nouvel outil. En outre, l'UNCDF et l'Union européenne ont apporté un appui financier substantiel au renforcement des capacités nationales et plus particulièrement celles des structures du Ministère des Finances responsable de l'encadrement du secteur : la DMCE et l'ARSM.
2. Quant à l'appui au Gouvernement dans ses efforts de promouvoir une offre de services financiers durables, il a permis à la DMCE du Ministère des Finances de mettre sur pied un embryon de structure dédiée à la promotion de la microfinance. Le Gouvernement entend l'institutionnaliser et le développer à terme pour en faire le fer-de-lance de sa politique de promotion de la microfinance au Niger.
3. L'UNCDF et l'Union européenne ont apporté leur appui au renforcement des capacités techniques et logistiques de l'APSFD et des SFD intervenant dans les régions de Maradi, Zinder et Dosso avec pour effet induit l'amélioration de l'efficacité de l'APSFD et de la performance des SFD bénéficiaires. L'action de l'APSFD est ainsi devenue plus visible et elle joue un rôle accru dans l'encadrement et la professionnalisation des SFD ; mène des actions de lobbying auprès du gouvernement et des bailleurs de fonds ; et propose des services techniques (études, formation, conseil...) à ses membres en s'appuyant sur le groupe de compétences qui a été constitué. Les SFD bénéficiaires ont pu former leur personnel et se sont dotés de plans d'affaires, de manuels de procédures, de SIG plus adaptés et plus performants, etc. Ceci renforce leurs capacités en matière de gouvernance et de gestion, car ils disposent désormais d'un personnel mieux formé et des outils de gestion plus performants et adaptés à leurs besoins.
4. Dans l'appui apporté aux SFD, l'UNCDF et l'Union européenne ont accordé une attention particulière au professionnalisme de ces SFD et au développement de synergies avec les banques classiques. Cela se traduit par le renforcement des relations entre 15 SFD et 2 banques et par un accroissement du taux d'inclusion financière et une amélioration des résultats des SFD en termes de capacité de prêts et de la qualité du portefeuille, même si la réalisation de l'objectif de viabilité financière et opérationnelle demeure un défi. Cela se traduit enfin par une amélioration significative dans le financement des opérations de warrantage et son impact induit sur la sécurité alimentaire, de l'embouche et d'AGR individuelles. Parallèlement, dans la zone d'intervention du PADMIF, un accent a été mis sur la création d'un environnement propice au développement du warrantage par le soutien aux efforts d'information et de sensibilisation des OP sur ce produit. À terme, cela va contribuer à la réduction de l'insécurité alimentaire.
5. Le « Crédit aux plus démunis » est une considération totalement nouvelle dans le portefeuille d'activités de la plupart des SFD bénéficiaires. Il a permis de prendre en compte des questions d'égalité de genre et de vulnérabilité dans les interventions du programme et a donné des

chances à des SFD de toucher des groupes de la population les plus vulnérables — les femmes en particulier — qu'ils n'auraient probablement jamais pu servir sans les appuis du programme. Il n'est donc pas exagéré de dire que le programme a contribué à initier des dynamiques de cohésion sociale, dans la mise en cause des inégalités basées sur le genre (les femmes ont désormais accès au crédit, au revenu...), qui, bien que lentes à mettre en place, n'en traduisent pas moins une certaine transformation en cours de la société dans les zones d'intervention du programme.

6. L'arrivée de l'Union européenne (UE) dans le programme en 2012 et l'allocation de financements substantiels (5,7 millions USD) au programme (l'Union européenne est devenue le principal bailleur de fonds du programme avec environ 62 % de part du budget) est venue à point nommé pour étendre la zone d'intervention du programme et relancer la croissance des activités du programme, tandis que la mise en œuvre conjointe du programme a créé les conditions pour une intervention à forte valeur ajoutée notamment en termes de synergies d'actions et d'efficacité.
7. L'arrivée de l'UE dans le programme a rendu plus visible l'impact du programme et plus particulièrement sa contribution à l'amélioration de la sécurité alimentaire par le financement des opérations de warrantage. Au total sept SFD ont pu diversifier leurs produits et services et développer leur portefeuille de « prêts warrantage ». La plupart de ces SFD n'auraient probablement jamais pu se lancer dans les activités de warrantage sans les appuis du programme. Les diverses autres activités d'appui aux AGR dans les filières agropastorales ou dans le commerce contribuent à l'accroissement des revenus des populations bénéficiaires et au renforcement de leur capacité de résilience notamment en sécurité alimentaire.

Recommandation générale

Si on s'en tient strictement à la question de l'efficacité du PADMIF, la recommandation principale de la Mission est de nouveau de s'en tenir à un prudent « If it ain't broke, don't fix it ».

Recommandations particulières

- Promouvoir la microfinance en l'orientant davantage vers le renforcement de la résilience en sécurité alimentaire et en veillant à ce que la conception du programme prenne suffisamment et clairement en compte la question du financement de la chaîne des valeurs agricole. Cela nécessite toutefois le renforcement leurs capacités et leurs compétences.
- Éviter d'« imposer » le crédit aux plus démunis aux SFD et apporter un soutien (en termes de suivi des activités financées et des emprunteurs, notamment) aux SFD qui auront choisi librement de développer ce produit (Bailleurs de fonds, Comité d'investissement et équipe du programme).
- Prendre suffisamment en compte la question de la capacité de suivi-accompagnement des emprunteurs et des activités financées et celle non moins importante de l'éducation financière des clients des SFD et plus largement des populations.
- Poursuivre les efforts, notamment financiers, pour permettre d'organiser et de soutenir la pérennisation des acquis du PADMIF, et notamment continuer à appuyer les acteurs du secteur aux niveaux macro (DMCE et ARSM), méso (APSFD) et micro (SFD) et donc financer un nouveau Programme de développement du secteur de la microfinance.
- Mettre en œuvre la SNFI et son plan d'action 2015-2019 afin qu'elle débouche sur une feuille de route pour les années à venir.
- Faire de l'émergence et du développement de prestataires de services techniques une priorité. On pourrait envisager des dispositifs permettant de renforcer les capacités des bureaux d'études et des cabinets d'expertise comptable ou d'audit existants et à tout le moins de développer davantage celles de l'APSFD.

- Exploiter au mieux le potentiel des produits innovants développés par le PADMIF tels que le « Crédit warrantage » et le « crédit aux plus démunis » ; développer et lancer de nouveaux produits et services financiers : le Mobile Banking, le produit « transfert » et le produit « un crédit, un arbre ».
- Revoir les critères d'éligibilité aux appuis du programme pour qu'ils ne soient pas une forte barrière à « l'entrée » et examiner la possibilité de placer les fonds de crédit auprès des SFD (les SFD les plus solides, notamment) et/ou continuer à le faire auprès des banques tout en renégociant des conditions plus favorables.
- Examiner également la possibilité d'appuyer des programmes de formation diplômante en microfinance (bailleurs de fonds, équipe du programme, Université Abou Moumini et autres établissements d'enseignement supérieur et professionnel).
- Examiner et renforcer la contribution du microcrédit dans une démarche de développement économique local.
- Intégrer davantage la démarche de finance inclusive dans celle du développement économique local.

5.5 Question 5 : Impact sur les institutions locales, les systèmes locaux de sécurité alimentaire et l'insécurité parmi les populations

Dans l'impossibilité d'examiner de manière systématique et à long terme l'impact du PADEL sur le bien-être des populations et la réduction de l'insécurité alimentaire, une impossibilité due à l'absence de temps (au sens littéral du mot) et de données valides et fiables qui permettraient d'établir des tendances lourdes cette section examine plutôt l'influence ou, si l'on préfère, la contribution qu'a pu faire le PADEL à l'amélioration à court terme de la situation des institutions locales (collectivités et SFD), des systèmes locaux de sécurité alimentaire, à la réduction de l'insécurité alimentaire et l'amélioration de leurs conditions de vie.

Bref, nous sommes ici à la recherche de ces signaux qui nous permettraient d'affirmer avec un certain degré de confiance que le « modèle » fonctionne et que les choses pourraient changer à long terme et sur une plus grande échelle dans la mesure où l'on donne à l'approche les chances de réussir. Bref, sommes-nous sur la bonne voie ?⁴¹

Les deux sous-programmes, DELSA et PADMIF ont fait l'objet d'analyses distinctes, mais sont réunis ici pour une présentation commune.

La question générale qui est posée est la suivante : Dans quelle mesure les activités financées par le projet sont-elles susceptibles d'avoir un impact à long terme à travers un renforcement des institutions et du système de sécurité alimentaire au niveau local sur la réduction de l'insécurité parmi les populations locales, y inclus les groupes vulnérables et les femmes ?

Cette question générale a été déclinée en quatre questions spécifiques

- 5.5.1 À quel point le programme a-t-il contribué à l'émergence d'une approche intégrée au développement économique local
- 5.5. 2 Dans quelle mesure les investissements financés par le programme ont-ils contribué aux quatre piliers de la SAN dans la zone du programme
- 5.5.3 Quels sont les impacts des services financiers réalisés sur les piliers de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ?

⁴¹ La réponse à cette question dépend de la disponibilité de données valides et fiables. C'est loin d'être le cas dans la grande majorité des pays d'Afrique de l'Ouest. La transformation vers un *Développement poussé par les données* (Data—Driven Development) n'est pas encore amorcé et on doit déplorer que le PADEL et de manière général le PNUD et l'UNCDF ne soient pas en mesure de profiter ou de contribuer à cette transformation (World Economic Forum, 2015).

- 5.5.4 De manière générale, le programme-t-il contribué à améliorer la sécurité alimentaire pour les groupes vulnérables dans la zone du projet et à réduire la pauvreté ?

5.5.1 Dans quelle mesure le PADEL a-t-il contribué à mettre en place une véritable dynamique de Développement Économique Local ?

➤ Le Programme a contribué à la mise en œuvre limitée d'une démarche intégrée de DEL

L'amélioration de l'accès aux services publics est notée par tous, mais demeure encore très largement en deçà des attentes.

La fourniture de meilleurs services publics demeure la principale mission des collectivités territoriales. C'est leur raison d'être. C'est aussi leur meilleure porte d'entrée pour les collectivités qui entendent jouer un rôle actif dans le développement économique de leur territoire.

Comme l'a remarqué la Mission de revue technique du début de 2014, l'amélioration des services à la population des communes du département a été réelle (même si elle demeure limitée). Par exemple, on trouve maintenant un centre de déclaration dans chaque village administratif, certains services de base ont été sécurisés (écoles en dur avec des facilités sanitaires, une plus grande proximité de certains services de santé (cases de santé transformées en CSI), amélioration de l'environnement urbain (latrines) infrastructures d'eau potable).

Comme on pouvait s'y attendre, ces améliorations ne font pas toujours l'unanimité (surtout pour ce qui est de leur localisation) tout en augmentant de manière sensible la demande et les attentes des populations. Cette insatisfaction, largement justifiée, peut être considérée comme un gage d'un impact probable à moyen terme dans la mesure où les besoins et les demandes des citoyens sont maintenant transformés en autant de demandes politiques.

Le fait que la Collectivité Territoriale Région n'est guère présente et ne dispose que de très peu de moyens limite sérieusement les possibilités d'une action conjointe Région-Communes pour définir et mettre en place un panier de services locaux de base.

La reconnaissance de la nécessité d'un virage économique

La reconnaissance de la nécessité pour la décentralisation de prendre un virage économique et du rôle central que les collectivités territoriales (locales et régionales) sont appelées à prendre pour que ce virage soit réussi constitue une avancée importante. Ce passage du Développement Local au Développement Économique Local constitue une première pour l'UNCDF (et le PNUD).

L'une des leçons apprises de l'expérience des PDL concernait la nécessité d'une meilleure prise en compte de certaines considérations relevant de l'économie. Ainsi le PRODOC mentionnait :

- Les limites d'une promotion du capital productif faite en l'absence d'une véritable valorisation des filières productives et d'une disponibilité suffisante de fonds ;
- La nécessité de limiter le saupoudrage de microprojets sans traction sur l'économie ;
- La nécessité d'une concentration afin d'atteindre une masse critique dans des domaines structurants comme l'organisation des filières de production et de transformation/commercialisation.

Le fait de traiter la sécurité alimentaire dans un cadre de développement économique local est aussi une avancée importante.

Plusieurs éléments d'une démarche DEL ont été mis en place grâce au programme

Parmi ces contributions, mentionnons :

- Une prise de conscience chez les dirigeants politiques locaux de l'importance de l'économie et surtout de la nécessité de considérer la sécurité alimentaire (et la réduction de la pauvreté) à travers le prisme économique ;
- L'existence d'outils tels le SAFIC qui permettent un diagnostic de la situation économique (et administrative et financière) de chaque commune ;
- Des Plans de développement communal où la composante économique est davantage prise en compte ;
- L'importance de déterminer des filières porteuses ;
- La reconnaissance du rôle important des services publics de qualité ;
- La nécessité de posséder des infrastructures de base ;
- La reconnaissance de l'importance du désenclavement. Sur les activités de production et les échanges économiques

Mais la vision du DEL sur laquelle le Programme s'appuie demeure limitée

Comme il a été dit à la question 5.1 (Pertinence), la vision du Développement Économique Local sur laquelle s'appuie le PADEL aurait avantage à être renforcée. Affirmer qu'il faut passer à des investissements structurants, éviter le saupoudrage ou encore multiplier les partenariats et promouvoir l'intercommunalité économique ne suffit pas. Réaliser des activités de nature économiques ou qui auront des retombées économiques n'est pas non plus synonyme de développement économique.

De la même manière, affirmer mettre de l'avant une stratégie de sécurisation alimentaire dans le cadre d'un développement économique local n'est guère convaincant. Certes, la recherche d'une plus grande sécurité alimentaire et le développement économique local ne sont pas incompatibles. Bien au contraire. Mais encore faut-il que l'on réfléchisse aux exigences et aux contraintes de deux dynamiques qui ne sont pas identiques.

C'est toute la place du développement économique au sein même de la stratégie UNCDF qui est ici posée.

Les communes sont sensibilisées à l'idée de se donner des stratégies DEL appuyées sur des filières compétitives, mais beaucoup de travail reste à faire pour passer à l'action en ce domaine

De nombreux obstacles et contraintes limitent l'action des communes et rendent difficile un développement économique intégré

- La difficulté de cibler les filières productives pour le choix des investissements (ou pour toute autre activité d'appui) ;
- L'absence de politique nationale d'appui au développement économique local ;
- La conviction encore largement partagée chez les décideurs locaux que le développement économique est une responsabilité de l'État ;
- La confusion qui demeure entre des activités à dimension économique et une stratégie de développement économique local ;
- L'absence généralisée d'entrepreneurs ;
- La faiblesse du tissu économique ;
- L'enclavement de certaines zones et les difficultés de transport rendent illusoire une volonté de renforcer les liens entre les « pôles » d'activités ou même les échanges à la grandeur du territoire (les échanges villes-campagnes entre autres).

Une grande absente, la microfinance

Il reste encore beaucoup de chemin à faire pour que le secteur de la microfinance se considère comme un acteur à part entière dans une démarche de développement économique locale. Cette situation n'est pas unique au Niger. En exagérant à peine, on dira que c'est à son corps défendant que la microfinance accepte d'être mobilisée au service du développement des économies locales.

Les termes de ce débat sont bien connus et ne seront pas repris ici. Plusieurs intervenants nous ont cependant signalé — et cela se reflète dans les entrevues auprès des membres mêmes des SFD (voir annexes) — qu'il fallait que la microfinance passe à une vitesse supérieure, ou du moins qu'un programme comme le PADMIF accompagne les institutions dont les membres sont prêts à faire le saut, par exemple pour des appuis en faveur des filières productives ou pour la commercialisation.

La région a amorcé une démarche d'appui au développement régional qui pourra évoluer vers une éventuelle stratégie de développement économique, mais on en est encore loin

La Région de Maradi s'est donné en 2016 un *Plan de Développement régional 2016-2020* (Maradi, 2016) qui a fait l'objet de présentation lors de divers Forums tenus dans la Région. Le Plan présente cinq axes dits stratégiques et 61 projets et programmes. C'est la première tentative depuis la publication d'un Schéma directeur du développement régional en 1997 (UNDP, 1997) que la région tente de baliser son développement.

À défaut d'une appropriation véritable par le Conseil Régional (pour qui le document a été dirigé) et surtout l'opérationnalisation du Plan en une véritable stratégie de développement économique régional et local, il y a peu de chances que ces premiers pas contribuent de manière efficace à la mise en place de plans et de stratégies locales (communales) de développement économique.

De plus, même si le Plan régional intègre les questions de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans ses axes stratégiques (axe 3), il le fait principalement en termes d'appui à la production agro-sylvo-pastorale. La lecture du Plan rappelle qu'au Niger, la Région n'a toujours qu'une existence virtuelle. Celle de Maradi n'a toujours pas de locaux et son personnel se résume à moins de cinq personnes.

5.5.2 Dans quelle mesure les investissements financés ont-ils contribué aux piliers de la SAN dans la zone du projet

En se référant à la stratégie départementale de sécurité alimentaire, cadre de référence en la matière élaboré en 2011 et validé par tous les acteurs, l'intervention du PADEL de 2010 à 2015 s'est axée sur l'amélioration des quatre composantes de la sécurité alimentaire et nutritionnelle que sont : la disponibilité des produits alimentaires, la stabilité de l'offre, l'accessibilité et l'utilisation.

➤ **Une plus grande disponibilité grâce à une meilleure offre alimentaire**

Elle se traduit par l'appui de PADEL à la réalisation d'actions concrètes visant l'augmentation et l'offre de produits alimentaires. Ainsi, il y a eu un accroissement y compris une diversification de la production agricole qui est passée d'un taux de -8,44 % en 2010 (année de référence) à 42 % en 2014.

Ce changement est notamment dû à plusieurs formes d'appui facilitées par la mise en œuvre de PADEL. Il s'agit de :

- L'encadrement des producteurs au niveau de 56 champs-écoles et champs de démonstration. 320 élèves paysans, dont 41 % de femmes, y ont été encadrés sur des thèmes relatifs à l'amélioration des rendements (fertilisation des sols, variétés améliorées, culture attelée) et à la sélection de meilleures variétés.
- La mise en place de 150 champs de production de manioc d'une superficie estimée à 75 ha. 150 producteurs sont formés en technique de culture de manioc et appuyés en boutures, engrais et pesticides. L'appui a permis la reconstitution des semences perdues du fait des sécheresses successives et la relance de la production de manioc qui est un aliment bien apprécié et générateur de revenus.
- La facilitation de la mise en place de 27 Commissions Foncières de Base (COFOB) et la dynamisation de huit Commissions Foncières Communales (COFOCOM) afin de minimiser significativement les conflits autour d'accès et contrôle aux ressources naturelles partagées.

- L'appui à trois OP dans la multiplication des semences améliorées. Les variétés les plus multiplicatrices du département, par la maîtrise de cette activité, figurent dans le répertoire national de producteurs agréés. Ainsi, Mayahi apparaît comme une source d'approvisionnement en semences certifiées au plan national. Le protocole mis en place avec l'appui de PADEL prévoit un partenariat entre les OP accompagnées et les boutiques d'intrants.
- L'appui à la redynamisation de huit boutiques d'intrants agricoles (BIA) et à la construction de six. Ces boutiques sont approvisionnées avec 75,25 tonnes d'engrais NPK et urée, 1,80 tonne de semences améliorées, 160 litres de pesticides et 15 kg de fongicides. Ces intrants sont mis à la disposition des comités des gestions formés et sous supervision des communes. Les producteurs y ont accès à des prix modérés.
 - L'appui en intrants zootechniques par la mise en place de douze boutiques d'intrants zootechniques approvisionnées avec 56 tonnes de son de blé et 9600 comprimés.
 - L'appui à la construction/équipement et approvisionnement de 27 banques céréalières (BC) pour les femmes avec un stock de 397,5 tonnes de céréales constituées. Il y a en outre la mise en place de quatre stocks tampons de 80 tonnes de riz avec l'appui du PAM au profit de 5997 femmes.
 - La promotion de l'aviculture familiale avec la dotation de 130 chefs de ménages vulnérables en kits de base (neuf poules et un coq de race locale). L'encadrement technique des bénéficiaires a permis d'améliorer les paramètres zootechniques et les conditions d'élevage. L'activité vise à multiplier les sources de revenus monétaires et améliorer la qualité nutritionnelle des repas des ménages.
 - L'appui aux activités de l'élevage qui a contribué à l'amélioration de l'état alimentaire à travers la production du lait pour l'autoconsommation voire la commercialisation d'une part, et à l'augmentation du niveau de revenu des ménages par la vente de bétail sur pieds d'autre part l'élevage permet également l'accroissement des ressources financières des communes grâce au recouvrement de diverses taxes collectées sur les marchés à bétail pour satisfaire, entre autres, la demande de la population en matière de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
 - La surveillance des zones à risque d'infestations parasitaires a été renforcée grâce à la formation.
 - de 75 brigadiers phytosanitaires et de 15 auxiliaires d'élevage.
 - Le développement de l'apiculture avec la formation et l'installation de 30 apiculteurs disposant d'un matériel adéquat (ruches, combinaisons, fumoirs, etc.)
 - L'identification de 26 sites potentiels de cultures maraîchères a conduit à l'élaboration de huit dossiers structurants de mise en valeur remis aux communes et dix microsites maraîchers aménagés avec la formation de 600 maraîchers dont environ 400 femmes. Ces sites ont reçu en plus des équipements d'irrigation ce qui a amélioré l'accès à l'eau dans ces zones.

En plus de s'intéresser aux activités agricoles comme telles, le PADEL a cherché à préserver le capital productif :

- La récupération de glacis ensemencés par des graminées fourragères
- La création de comptoirs de feuilles de palmier qui contribuent au suivi du plan d'aménagement de la doumeraie
- Formation de 400 paysans et 120 élus locaux en techniques de régénération naturelle
- Formation de 270 femmes de 70 villages sur la fabrication et l'utilisation du foyer amélioré de type malgache (banco)
- L'ouverture de 196 km de bandes pare feux dans les aires de pâturage et la sensibilisation des populations riveraines
- La mise en place de 27 Commissions Foncières de Base (COFOB) ce qui a nécessité la formation de plus de 350 membres sur les enjeux de l'exploitation des ressources naturelles

La fluidité et le temps de réaction demeurent cependant un problème

Toutefois dans certaines localités de Tchaké par exemple, il s'observe de ruptures de stock de vivres à cause d'une mauvaise période de pluies et de l'éloignement de la commune pour un approvisionnement rapide.

En outre, la lenteur dans le décaissement de fonds affecte négativement la disponibilité des produits vivriers notamment en mauvaise période de récolte où ces produits deviennent très chers sur les marchés. Il en est de même pour les investissements à réaliser dans le cadre de la réponse à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Finalement, il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces activités ont porté fruit et si elles ont été maintenues dans le temps.

➤ **L'accessibilité des plus vulnérables a fait des progrès importants**

Une plus grande accessibilité des demandeurs est rendue possible de par la pratique de vente à prix modéré au niveau des différentes boutiques et banques installées c'est-à-dire au prix inférieur à celui de marché. À cette pratique de vente à prix modéré s'ajoutent des actions d'urgence en temps de crise.

Parmi les efforts fournis et concernant plus immédiatement l'accessibilité :

- L'installation des BC, BIA, BIZ et des stocks tampons mentionnés plus haut à proximité des vulnérables en particulier (village ou commune) qui y accèdent à prix modéré.
- Le financement d'appui d'urgence en temps de crise alimentaire de 410 tonnes de mil, 24 tonnes de semences et 80 tonnes d'engrais vendues à prix modérés aux populations. Cette opération d'urgence de sécurité alimentaire a touché environ 19 166 ménages répartis dans 344 villages et hameaux. Il y a en outre la facilitation de transport de 570 tonnes de vivres de l'État dans les communes.
- La formation en gestion et en l'entretien de 860 membres regroupés en 160 comités de gestion des points d'eau dont 152 femmes afin d'améliorer l'accès à l'eau potable.
- La facilitation d'accès des vulnérables au crédit des SFD pour la conduite des activités génératrices de revenus d'une part et le renforcement de capacité (formation au petit métier et équipement) des jeunes et des femmes en vue de leur autonomisation d'autre part. En effet, dans les communes d'Attantané et de Maireyrey qui sont considérées comme les communes les plus vulnérables (47 % des ménages du département), 500 personnes vulnérables (dont 170 femmes) retenues par délibération des conseils municipaux ont été dotées de cartes d'identité pour accéder aux services des SFD. De plus, 487 chefs de ménages et 106 femmes membres de 30 groupements féminins ont bénéficié de microcrédit. Ces personnes vulnérables se sont organisées en structure par types d'activités : petit commerce et embouche.
- L'insertion des jeunes en situation de vulnérabilité à la formation professionnelle en termes d'apprentissage aux petits métiers. Il s'agit de 90 jeunes, dont 31 filles formées en broderie et tricotage, 10 garçons formés en menuiseries métalliques, 30 garçons en mécanique moto et groupe électrogène et 19 garçons en meunerie. Tous ont été équipés et certains ont bénéficié de crédit pour démarrer leur activité.
- L'appui à la mise en place des organes de prévention et de gestion des crises et catastrophes alimentaires au niveau villageois et communal. Huit observatoires de suivi de la vulnérabilité (OSV) dans les huit communes et 33 systèmes communautaires d'alerte précoce et de réponses aux urgences (SCAP-RU) ont été mis en place, formés et équipés. Les SCAP/RU et OSV travaillent en étroite collaboration avec les cadres de concertation communaux des acteurs pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle mis en place dans le cadre de l'Initiative 3 N.

Toutefois, l'enclavement des sites complique des fois la mise à disposition de fonds au niveau des acteurs communaux pour répondre à temps aux besoins de la population en temps de crise alimentaire. À cela s'ajoute le manque d'investissement de PADEL dans les pistes rurales pour la facilitation d'accès et l'écoulement des produits agricoles en général et en particulier les produits transformés de niébé qui seront développés par la suite.

La comparaison avec la commune de Gazaoua suggère quelques améliorations possibles

Bien que le système de vente à prix modéré protège les vulnérables contre la loi de marché en période de soudure en particulier, il limite toutefois l'accès de certains ou la quantité de produits alimentaires nécessaires à d'autres fautes de moyens financiers. Le couplage du mécanisme de vente à prix modéré avec celui pratiqué par d'autres partenaires dans la commune rurale de Gazaoua peut être une approche à envisager par les autorités communales de Mayahi afin d'accroître notamment l'accessibilité des femmes aux vivres.

En effet, dans la commune de Gazaoua, toutes catégories confondues de femmes accèdent aux banques céréalières où elles reçoivent 10 mesures locales (Thia) de céréales équivalant à environ 7 000 FCFA par tête qu'elles remboursent à la récolte avec une mesure de plus. L'avantage d'un tel dispositif comparé à la vente à prix modéré est que cela ne nécessite pas au préalable la disponibilité de ressources financières d'un côté, et le traitement est identique pour toutes les femmes de l'autre.

Il découle de ce qui précède que des efforts significatifs ont été fournis par le PADEL dans le cadre de l'accessibilité de la population locale aux produits alimentaires même si l'enclavement et le niveau de pauvreté limitent des fois l'accès à certains. La combinaison des mécanismes existants avec les bonnes pratiques expérimentées ailleurs permettra d'élargir l'accessibilité à d'autres qui sont parfois en situation difficile.

➤ Une plus grande stabilité grâce, entre autres, aux banques alimentaires et aux boutiques d'intrants

La stabilité de l'offre alimentaire s'est améliorée grâce notamment à la pratique de warrantage appuyée par PADEL à travers la maîtrise d'ouvrage totale des communes de Mayahi. En effet, le warrantage joue un grand rôle dans la stabilité du fait qu'il permet une disponibilité de céréales tout au long de l'année. C'est en fait la raison d'être même du warrantage qui demeure avant tout un outil de gestion rationnel des stocks grâce à cinq magasins où 35 organisations paysannes participantes mettent en gage annuellement environ 650 tonnes de produits agricoles.

La création de 27 banques céréalières approvisionnées avec 397 tonnes de céréales et destinées aux femmes a contribué à couvrir les besoins de pas moins de 29 000 femmes en 30 jours de soudure. La stabilité est particulièrement renforcée pour ce groupe vulnérable grâce à 80 tonnes placées dans quatre magasins communaux d'approvisionnement (stocks tampons) pour faciliter le réapprovisionnement des BC en période de soudure. Les stocks tampons ont constitué les points de départ des organisations inter banques céréalières et rentrent dans le cadre d'opération d'approvisionnement de proximité. En ce sens, ils contribuent à la fois aux piliers de l'accessibilité et de la stabilité. Le stock de produits est renouvelé par les bénéficiaires chaque fois que la période est propice à l'approvisionnement.

Les membres des structures de gestion sont toutes formés en gestion, en auto-évaluation et sont dotés d'outils de gestion. Cependant, le nombre élevé d'analphabètes au sein des gestionnaires des BC rend, dans certains cas, très difficile une gestion rigoureuse des stocks.

En considérant l'importance des BC dans la stabilité de l'offre alimentaire, le PADEL a appuyé la tenue d'un forum sur la problématique de la gestion des BC et la réalisation d'un état des lieux des BC. L'exercice de l'état des lieux a permis au PADEL, aux communes et à la préfecture d'amorcer le redressement des BC par un renouvellement des comités de gestion en situation irrégulière, la mise à disposition des outils de gestion et le recouvrement des crédits.

Progressivement, il y a une réduction de pénurie de produits agricoles due à l'augmentation de la production à travers la fourniture de semences améliorées, l'installation de stock tampon et des BC de proximité. L'offre de produits agricoles par la pratique de warrantage dans laquelle 35 OP sont actives et la conduite des AGR par les vulnérables contribue aussi à la stabilité de la disponibilité d'aliments.

Toutefois, il s'observe par endroit des poches d'instabilité dans l'offre alimentaire. Dans la commune rurale de Tchaké par exemple, des périodes de pénuries de vivriers apparaissent à cause de la rupture

des stocks et de la rareté des denrées sur le marché qui freine l'approvisionnement des banques de céréales installées.

➤ **Malgré des statistiques déficientes, il appert que l'utilisation des denrées alimentaires par les groupes vulnérables et par les femmes a fait certains progrès.**

Le pilier « utilisation » de la sécurité alimentaire et nutritionnelle porte essentiellement sur la transformation et la variation de l'alimentation qui impactent positivement la santé humaine. Conscient du fait que cette composante de la sécurité alimentaire souffre surtout de préjugés, souvent à base sexiste, le PADEL a centré sa démarche sur la sensibilisation et la communication.

- Organisation de sessions de démonstrations de mets, éditions de brochures d'explication
- Promotion de l'activité de transformation du niébé avec un appui et une formation à environ 300 femmes
- Multiplication des séances de démonstration culinaire ayant permis la formation de 941 femmes aux nouvelles possibilités de transformation et d'utilisation
- Production et diffusion d'émissions radiophoniques
- Organisation de campagnes de sensibilisation qui ont touché 16 00 personnes dans 33 localités

Les formations sur la transformation des produits agricoles appuyées par PADEL à travers les communes ou non ont permis la création de valeur ajoutée au niveau de certains produits agricoles pour une diversification de source de revenus d'un côté, et l'amélioration de l'état nutritionnel dans la zone d'intervention de PADEL de l'autre.

La promotion et la valorisation des produits agricoles locaux (de niébé, arachide, mil, sésame) ont induit un changement de comportement alimentaire dans les zones d'intervention de PADEL. De plus, il s'observe un changement de comportement des femmes qui prennent en charge les enfants dans le domaine nutritionnel entraînant ainsi une diminution du taux de malnutrition au niveau des enfants. Ainsi, la consommation de couscous de niébé s'est ajoutée à l'alimentation du ménage en plus de la bouillie ou la boule à laquelle les membres du ménage étaient habitués.

Le développement de la transformation de niébé en couscous passe progressivement du niveau d'auto-consommation vers celui des marchés locaux, régionaux et internationaux à cause de la demande de plus en plus forte.

En plus de l'amélioration de la qualité d'alimentation au sein des ménages, le développement de partenariat entre le PADEL, l'UNICEF et le PAM pour la mise en place des intrants pour la prise en charge des enfants malnutris, a permis de passer d'un pourcentage d'enfants malnutris (de moins de 5 ans enregistrés dans les formations sanitaires) de 43 % en 2010 à 18,32 % en 2015.

Dans la commune rurale de Kanem Bakaché, la pratique de la culture de maraichage a également permis d'enrichir les plats alimentaires familiaux par l'introduction des légumes pour éviter que les enfants notamment tombent dans la malnutrition.

Suite à la mise en œuvre de PADEL, les personnes dont le taux de sécurité alimentaire et nutritionnelle s'est amélioré sont les femmes et des enfants qui constituent les groupes cibles vu qu'un accent a été mis sur des activités spécifiques aux femmes (BC, stock tampon et le maraichage) et le déroulement d'activités génératrices de revenus comme l'embouche par exemple.

Les femmes bénéficient également d'appuis pour la transformation des produits agricoles tels que présentés plus haut et dont les résultats en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle profitent aux membres de ménages.

Il y a aussi les hommes vulnérables et les groupes des personnes handicapées qui bénéficient de céréales grâce à la disponibilité de ces produits à travers l'installation des BC de proximité avec un mécanisme de vente à prix modéré. À titre d'exemple, une mesure d'un Thia (unité locale de mesure) de mil vendue à 800 FCFA au marché est cédée au prix de 750 FCFA au niveau des BC.

5.5.3 Quels sont les impacts des services financiers réalisés sur les quatre piliers de la sécurité alimentaire ?

L'impact plus spécifique du PADMIF sur la sécurité alimentaire peut être appréhendé en se plaçant sous plusieurs angles non exclusifs et complémentaires, sous l'angle de la réduction de l'insécurité alimentaire au niveau local, sous l'angle du développement de services financiers adaptés à la réduction de l'insécurité alimentaire, sous l'angle des changements dans la situation alimentaire des femmes et des groupes vulnérables, sous l'angle de la complémentarité entre les activités de microfinance et les activités de développement local en termes lutte contre l'insécurité alimentaire, etc.

- La professionnalisation des SFD est améliorée et leur performance (portée, qualité du portefeuille, viabilité) est globalement renforcée grâce à une plus grande solidité.
- L'ancrage des SFD dans l'environnement et notamment la collaboration avec les banques classiques s'est nettement amélioré.
- La contribution de la microfinance et des SFD aux quatre piliers de la sécurité alimentaire ne s'est pas révélée à la hauteur.

Plus généralement, et sans entrer dans les détails, disons qu'il est démontré que le crédit en général et le crédit agricole en particulier n'est pas la panacée pour lutter contre l'insécurité alimentaire. Au niveau du cadre économique, deux conditions paraissent fondamentales : la libéralisation des circuits commerciaux et l'augmentation de la production. En effet là où il existe des réseaux commerciaux denses proposant des intrants agricoles et autres biens de consommation, l'économie se monétarise davantage et l'intermédiation financière rurale s'en trouve fortement stimulée. On sait aussi que dans un pays comme le Niger, en milieu rural la production vivrière absorbe la plus grande partie des ressources des petits paysans. Si cette production reste limitée à l'autoconsommation sans accès à des marchés suffisamment vastes et stables, l'offre de crédit agricole, même à grande échelle, aura un impact très limité.

De plus, le crédit n'est qu'un des facteurs du développement agricole. Le crédit se développe plus facilement dans une agriculture prospère, avec des innovations techniques, des circuits d'approvisionnement en intrants et des réseaux de commercialisation efficaces, des infrastructures de transport et une politique agricole clairement définie et appliquée en faveur du monde rural. Le crédit paraît donc dépendant de son environnement économique, dont il n'est que le levier.

Il y a aussi que la disponibilité des vivres dans un pays comme le Niger et sa stabilité sont aussi étroitement liées à l'évolution des conditions climatiques. La variabilité des conditions climatiques provoque une instabilité permanente de la production vivrière qui rend la situation alimentaire extrêmement précaire, malgré le développement des activités d'intermédiation micro financière.

Enfin, il apparaît clairement que la contribution des SFD au financement des crédits d'équipement à moyen terme reste le plus souvent limitée. Or le crédit d'équipement est l'un des principaux facteurs du développement agricole et de réduction de l'insécurité alimentaire. En revanche, les SFD ont d'indiscutables avantages comparatifs dans le financement de l'intensification des cultures à petite échelle et dans l'amélioration des revenus des bénéficiaires et donc leur capacité d'utilisation des vivres.

➤ **L'aide au stockage : la principale contribution des IMF**

Les résultats des entretiens avec les dirigeants des SFD bénéficiaires et des discussions en *groupes* avec les membres des OP montrent des signes très nets d'amélioration de la situation des populations locales, des petits producteurs en particulier, aussi bien au niveau de l'agriculture et de l'élevage qu'au niveau du commerce.

D'une manière générale, à l'aide de crédits pour le stockage de céréales (warrantage), les populations ont mis au point des stratégies de lutte contre les déficits céréaliers chroniques. Certains stockent une partie de leur production (petit mil, sorgho, niébé, arachides...) dans les magasins de warrantage et/ou achètent ces mêmes produits agricoles juste après la récolte au moment où les prix sont les plus bas, afin de les stocker jusqu'à la période de soudure. D'autres retirent leur stock pendant la période de soudure pour faire face aux besoins de consommation du ménage, ce qui permet d'éviter tout achat de céréales sur le marché alors que les prix sont élevés. D'autres encore déposent une partie de leur

production dans les magasins de warrantage avec pour objectif de l'utiliser pendant la période de semis, ce qui permet également de financer les besoins en semences au moindre coût. Le crédit warrantage contribue donc directement à assurer la sécurité alimentaire dans les zones d'intervention des SFD.

Toutefois, le fait que les stocks de céréales servent essentiellement de garantie pour accéder au crédit réduit considérablement la contribution des activités de warrantage à la réduction de l'insécurité alimentaire. À ce propos, les résultats des entretiens avec les dirigeants des SFD impliqués dans les opérations de warrantage et des discussions en *groupes* avec les membres des OP révèlent que très souvent les emprunteurs retirent leurs stocks des magasins de warrantage dès qu'ils ont fini de rembourser leur crédit, ce quelque que soit la période de l'année et quel que soit le niveau des prix sur le marché.

Hormis le stockage de céréales, les SFD financent les AGR suivantes : l'embouche de petits ruminants (ovins et caprins), le petit commerce, les transformations alimentaires et diverses autres activités. D'une manière générale, ces AGR génèrent un revenu monétaire permettant aux bénéficiaires d'acheter des céréales pour combler les déficits alimentaires. C'est ainsi que certaines femmes pratiquent par exemple l'embouche ou font du petit commerce pour pouvoir acheter des céréales, voire aussi de s'approvisionner en semences et autres intrants en saison agricole.

Les femmes soulignent que le crédit leur permet de participer à la vie économique au même titre que les hommes. Dans certains cas, elles dépassent même ces derniers au niveau de leur contribution à l'économie familiale (l'achat de céréales et de condiments, notamment), grâce aux revenus nouveaux tirés du petit commerce, des activités de transformation alimentaire et de l'embouche.

De nombreux emprunteurs membres des OP affirment avoir pu survivre grâce aux activités menées à l'aide du crédit, sans lequel ils auraient été obligés de migrer vers les grandes villes, surtout lors des grandes sécheresses.

Les prêts aux AGR tels que la commercialisation des produits agricoles et maraîchers, qui sont généralement destinés aux petits commerçants, contribuent indirectement à la sécurité alimentaire des populations, en particulier dans les zones agricoles déficitaires et dans les villes (Maradi, Zinder, Dosso...). Ils permettent en effet aux paysans ou aux maraîchers excédentaires de transférer leur surplus vers ceux qui sont contraints de s'approvisionner en denrées de première nécessité ou en produits maraîchers.

➤ **Un rôle limité tant dans le financement du crédit d'équipement à moyen terme que dans le financement de la chaîne des valeurs agricole**

À la question de savoir si le PADMIF contribue à l'amélioration de la sécurité alimentaire au niveau local, certains acteurs clés rencontrés (les dirigeants des OP, notamment) ont émis de sérieuses réserves quant à l'impact réel du programme, ce pour plusieurs raisons :

- Il est malaisé de déterminer avec certitude que le crédit distribué par les SFD permet d'accroître la production céréalière. Il apparaît en revanche qu'il contribue à améliorer l'intensification des cultures (il semble exercer une influence significative sur la demande d'intrants qui est le principal facteur d'intensification) et que, de ce point de vue, les magasins d'intrants, là où ils existent, jouent un rôle essentiel.
- Les produits et services financiers proposés par les SFD ne répondent qu'à une partie des catégories de besoins. Les demandes de crédit d'équipement à moyen terme, par exemple, ne trouvent pas de réponse, le plus souvent, auprès des SFD. De ce fait, leur contribution au financement de la production agricole et donc à la sécurité alimentaire reste limitée.
- Le crédit agricole demeure sous-développé dans les régions d'intervention de PADMIF et très peu de SFD financent à la fois la production agropastorale, la commercialisation des produits agricoles et les produits de l'élevage et la transformation de ces produits. Mais il constitue une préoccupation du PASMID II. Or, il est de notoriété publique que le financement de la chaîne des valeurs agricole est une condition nécessaire à la réalisation de l'objectif de sécurité alimentaire.

➤ **L'impact positif des crédits sociaux sur la résilience en sécurité alimentaire milite pour une flexibilité « contrôlée »**

En quelques années, le PADMIF a démontré qu'un système de « Crédit warrantage » en milieu sahélien comme celui du Niger, par exemple, pouvait s'adapter aux systèmes de production et de commercialisation existants, jouer un rôle déterminant dans la péréquation entre l'offre et la demande alimentaire au niveau local et générer des revenus importants pour ses bénéficiaires. On a ainsi pu constater que les bénéficiaires mettent en place des stratégies parfois très complexes de rentabilisation du crédit, car, avec un seul prêt, ils mènent généralement plusieurs activités en même temps ou successivement (warrantage, embouche, commerce de produits agricoles, commerce d'animaux ou de produits de première nécessité, petit commerce, etc.). Cette flexibilité ou cette diversification d'activités surtout chez les femmes, c'est-à-dire le fait qu'on laisse à l'emprunteur la possibilité de choisir librement l'activité qu'il désire financer, favorise non seulement une meilleure utilisation de l'argent prêté et permet, d'une certaine manière, de diversifier le risque, mais aussi un meilleur remboursement de crédit et une meilleure rentabilisation des crédits reçus.. Mais elle peut aussi revêtir une importance capitale dans un contexte d'insécurité alimentaire, lorsqu'elle autorise par exemple l'utilisation d'une petite partie des crédits pour l'achat de denrées alimentaires. À ce propos, l'expérience montre qu'il n'était pas toujours pertinent de distinguer, dans le contexte africain, les dépenses improductives des investissements productifs :

➤ **Une plus grande marge de manœuvre financière pour les familles, mais l'amélioration de la qualité de l'alimentation n'est pas automatique**

L'impact des magasins de warrantage sur la dynamique des filières alimentaires se traduit par la sécurisation des producteurs agricoles, l'amélioration du niveau de stock en temps de soudure et le développement de la commercialisation.

La pratique de warrantage facilite le démarrage d'AGR à travers l'accès des membres des OP aux crédits auprès des SFD à une période favorable pour éviter ainsi le bradage de la production agricole et de gagner un surplus lorsque le stock est vendu plus tard. Le warrantage apparaît comme un moyen d'épargner les produits agricoles jusqu'à la montée des prix et un dispositif efficace de facilitation de la disponibilité de vivres en période de soudure.

Cependant, toute la production de l'exploitant n'est pas orientée vers le warrantage. En outre, les magasins de warrantage facilitent l'augmentation de revenu au niveau des femmes qui se lancent dans l'embouche de petits ruminants grâce aux crédits reçus des SFD. Ainsi, il s'observe une tendance d'accroissement du nombre de femmes qui accèdent aux microcrédits par le biais des SFD. Toutefois, l'investissement des femmes dans l'embouche n'est pas nécessairement pour un changement de comportement alimentaire. Il s'agit pour ces dernières de constituer un stock de bétail (épargne en nature) qui leur servira à faire face dans le futur aux dépenses de la dot de leur fille ou à offrir de petits de ruminants pour la cérémonie de baptême de leur petit fils.

De par l'investissement des femmes, voire des hommes, dans l'élevage, ces derniers se créent une source de revenus secondaire qui leur permet de faire face aux besoins de semences, d'engrais, et de la main-d'œuvre agricole pour l'augmentation de leur production.

Les bénéficiaires de crédits warrantage, embouche et crédit individuel sont à un niveau de revenu (ou de crédit) de 47 132 FCFA en 2014 contre zéro crédit avant le démarrage du programme.

Toutefois, la pratique de warrantage n'a pas réussi dans toutes les communes d'intervention de PADEL à l'instar de la commune rurale de Tchaké à cause de l'absence des SFD dans cette localité. Mentionnons qu'ASUSU SA a été présent dans la zone et a même initié le warrantage avec la population qui malheureusement n'est pas bien comporté. Les activités du SFD ont progressivement été réduites du fait du caractère difficile reconnu en matière de crédit de la population de Tchaké.

De plus, beaucoup d'effort reste à faire dans le domaine de la sensibilisation à la qualité de l'alimentation des membres de comité de gestion des BC ou de stocks tampon.

Des résultats imprévus

On a vu précédemment que le PADMIF a joué un rôle clé dans le renforcement des capacités des SFD et leur a permis de développer des produits financiers comme le « Crédit warrantage ». Il a également permis aux SFD de concevoir des produits et services financiers adaptés aux femmes et aux autres couches défavorisées et plus particulièrement le « Crédit aux plus vulnérables ». Grâce au crédit, les femmes et les plus vulnérables exclus des banques des SFD et qui ne sont pas actifs en saison sèche commencent à faire du petit commerce, de l'élevage et des activités de transformation alimentaire. Les revenus monétaires qu'ils tirent de ces activités leur permettent non seulement de s'insérer dans le circuit économique, mais contribuent aussi à les mettre à l'abri des périodes de soudure difficiles, d'acheter des céréales ou des condiments pour combler les déficits alimentaires, etc.

Toutefois, les résultats des discussions en groupes avec les membres des groupements féminins tendent à montrer que certaines femmes emprunteuses « détournent » le crédit, c'est-à-dire affectent tout ou partie des fonds du crédit à des activités qui n'étaient pas prévues au départ. D'autres femmes emprunteuses redistribuent une partie du prêt à d'autres femmes qui les affectent à des activités productives (élevage, transformation des produits agricoles...) et/ou à des dépenses sociales (consommation courante, santé...). Il est évident que ce genre de pratiques contribue à réduire la capacité de remboursement des emprunteurs et affecte la qualité du portefeuille de prêts des SFD. Il pose aussi la question de la capacité de suivi-accompagnement des emprunteurs et des activités financées et celle non moins importante de l'éducation financière des clients des SFD et plus largement des populations. Ces questions n'ont pas été suffisamment prises en compte par le PADMIF.

5.5.4 Dans quelle mesure le programme-t-il contribué à réduire la pauvreté et à améliorer la sécurité alimentaire pour les groupes vulnérables

➤ Une contribution positive plausible au chapitre de la pauvreté

La réduction de la pauvreté demeure la finalité du PADEL. Les composantes de la pauvreté sont nombreuses et il est difficile d'évaluer la contribution de chaque élément. Selon qu'il s'agisse du long, moyen ou court terme, les éléments clés diffèrent et interagissent de façon différente.

Pauvreté et conditions de vie : Selon l'étude référence réalisée pour le compte du PADEL, la proportion de la population en dessous du seuil de pauvreté dans la région de Maradi en 2008 était de 73,4 %. Il était prévu que l'INIS effectue une enquête auprès des ménages en 2014-2015. Cette enquête n'a pas eu lieu. La cible pour 2014 était de 68 %. Par ailleurs, le revenu monétaire moyen des ménages en 2010 était estimé à 31 100 FCFA dans la région de Maradi (voir le tableau 3). Si on se fie aux données produites pour d'autres régions du pays, il est fort probable que ce revenu a augmenté jusqu'en 2015, sans doute pour atteindre la cible de 35 000 FCFA prévue pour 2012 et de 45 000 FCFA pour 2014. Les indicateurs de sécurité alimentaire disponibles indiquent en effet une amélioration réelle (même si la validité de certains chiffres demeure questionnable) et aucun événement catastrophique n'est venu impacté la région au cours des dernières années (voir la sous-section suivante). Par ailleurs, les données publiées dans le cadre de la version 2016 des indicateurs de développement n'indiquent pas de changements marquants dans l'évolution récente des principaux indicateurs associés à la pauvreté au Niger. Tout indique que les données de 2011 n'aient guère changé, dans un sens comme dans l'autre, depuis lors. Le seul indicateur en rupture est celui de la mortalité infantile.

Par ailleurs, les dernières années ont été favorables, surtout dans le Département de Mayahi, au chapitre de la pluviométrie et des conditions climatiques générales. Cela n'a pu qu'améliorer les résultats de la production agricole.

Sans que l'on puisse préciser l'importance qu'un programme comme le PADEL a pu avoir sur cette amélioration plausible des conditions de vie de la population, il est permis de penser que le programme y est pour quelque chose.

L'intervention de PADEL entraîne des changements aux niveaux micro, méso et macro. À des degrés divers, ces activités et les changements qu'elles ont permis ont pu contribuer à une réduction de la pauvreté et à une amélioration de la situation alimentaire. En voici quelques exemples :

Sécurité alimentaire/production agricole : L'impact de PADEL se manifeste notamment à travers l'amélioration de la production agricole et animale au sein des exploitations. Ainsi, l'intervention de PADEL a contribué à l'accroissement et à la diversification de la production agricole dans le département de Mayahi comme il a été exposé dans la rubrique relative à la disponibilité de produits alimentaires.

Cet accroissement est passé de -8,44 % en 2010 (année de référence) à 42 % en 2014. Cet accroissement est, entre autres facteurs, lié aux appuis de PADEL en termes d'amélioration de la technique de production agricole avec la mise en place de 56 champs-écoles et champs de démonstration, et de fourniture des intrants améliorés à travers l'appui à l'installation des boutiques d'intrants. On conviendra cependant qu'un tel taux d'accroissement, sur une période aussi courte, est aussi le résultat de facteurs extérieurs au programme. Nous n'avons pu disposer de chiffres précis concernant la pluviométrie, mais de l'avis des personnes rencontrées, celle-ci aurait été très favorable au cours des dernières années (ce qui correspond aux prédictions des réseaux d'alerte précoce pour la région).

État alimentaire et santé des femmes et des enfants : En plus de la disponibilité de produits alimentaires, la facilitation de leur accès à travers la mise en place des banques céréalieres et stocks tampons de proximité la vente à prix modéré, l'appui aux activités de transformation de produits agricoles ont impacté positivement l'état alimentaire et nutritionnel des femmes enceintes et des enfants notamment par l'intégration et la variation de produits alimentaires locaux de valeur nutritive plus élevée dans leur habitude alimentaire (couscous de niébé, sauce de niébé, bouillie de niébé et patte lisse). Ce changement de comportement auquel d'autres partenaires à l'instar de l'UNICEF et de PAM ont également contribué résulte à une diminution de pourcentage d'enfants malnutris (de moins de 5 ans) de 43 % en 2010 à 18,32 % en 2015. Cette amélioration spectaculaire est compatible avec ce que l'on sait du comportement alimentaire et nutritionnel des femmes lorsqu'elle leur revenu disponible augmente et elles se considèrent en situation de plus grande sécurité alimentaire : les enfants sont le plus souvent les premiers bénéficiaires d'une amélioration, en quantité et en qualité, de leur situation alimentaire.

Couverture sanitaire : L'intervention de PADEL dans le domaine de la santé à travers la transformation de six cases de santé en CSI, la construction d'une case de santé, la construction et rénovation de trois pavillons d'hospitalisation, la construction d'une latrine/incinérateur, la clôture d'un CSI et la mise en place de onze comités communaux de santé fonctionnels ont contribué significativement à l'accroissement de la couverture sanitaire dans les zones de PADEL. Avec l'effort conjugué d'autres intervenants, la couverture sanitaire de CSI de Tchaké par exemple est passée de 27 % (2011/2012) à 35,2 % (2015). PADEL a contribué pour 5 % sur les 8,2 % du taux d'accroissement.

Couverture scolaire : Le PADEL-DELSA a réalisé des investissements limités dans le secteur de l'éducation, soit la construction et l'équipement de 26 salles de classe ainsi que l'ajout de latrines (8) dans des installations existantes. La Mission a pu visiter plusieurs de ces écoles et constater à quel point les parents et les autorités locales appréciaient ces ajouts.

Activités génératrices de revenus : En dehors de l'appui à la transformation des produits agricoles, la facilitation d'accès aux activités génératrices de revenus repose essentiellement sur (i) la pratique de warrantage qui permet aux membres de 35 OP d'accéder aux crédits auprès des SFD pour l'embouche ou le petit commerce et (ii) l'accompagnement de 90 filles et garçons dans l'accès aux métiers artisanaux pour une autonomisation économique et sociale. La réalisation de ces actions dans le cadre de l'intervention de PADEL a permis aux populations d'avoir une bonne résilience à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

Hydraulique et accès à l'eau : La mise en œuvre de PADEL a permis le fonçage et la rénovation de douze puits et l'installation d'une mini adduction d'eau potable a favorisé l'accès de la population à l'eau pour la consommation humaine, l'abreuvement de bétail et à l'arrosage des parcelles maraîchères. Par

ailleurs, la réalisation du puits dans le village Tarka Lafia dans la commune rurale d'Attantané a consolidé la cohésion sociale à travers la facilitation de mariage entre villages voisins et l'accès au stock de céréales du fait de la disponibilité d'eau.

La Mission est consciente que ces observations relèvent du constat d'activités réalisées (et d'extrants). Il faut demeurer très prudent lorsque vient le temps de transformer des « signaux faibles » (un paysan qui peut bénéficier d'un meilleur crédit), concernant un nombre limité de cas (une meilleure irrigation de 12 parcelles) en tendances lourdes susceptibles d'avoir un impact significatif sur un phénomène aussi complexe et multidimensionnel que la pauvreté (ou les conditions de vie). C'est dans cette optique que nous parlons d'une contribution positive plausible.

- **L'effet probable sur l'insécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables a été réel, même s'il ne correspond pas entièrement aux attentes initiales.**

Si on se fie cette fois aux données générées par le projet, la situation alimentaire dans la région de Maradi (qui comprend la zone de Mayahi) se serait significativement améliorée depuis 2010.

Près de la moitié de la population serait en situation de sécurité alimentaire, alors que ce n'était le cas que de 14 % de la population en 2010 au moment de l'enquête de référence. Même si de telles fluctuations laissent songeur quant à la comparabilité des données et les méthodes de collecte, il est légitime de penser que l'amélioration est réelle et que le PADEL y a contribué à l'intérieur des efforts engagés dans la région. Cependant, l'amélioration des conditions climatiques constitue sans aucun doute un facteur déterminant de cette amélioration.

Comme on pouvait s'y attendre, le fait qu'un nombre important de ménages soient maintenant en situation de sécurité alimentaire explique en bonne partie pourquoi le nombre de ceux pour en situation de risque alimentaire s'est quant à lui accru (tableau 19).

Tableau 19 : Indicateurs choisis de la sécurité alimentaire dans la région de Maradi

	Situation de référence	Situation en 2014	Cible	Situation en 2015
Revenu moyen des ménages	31 101	35 000	45 000	
Proportion de la population en sécurité alimentaire	14 %	30 %	50 %	46,9 %
Proportion de la population à risque d'insécurité alimentaire	30,2 %	25 %	15 %	35,6 %
Proportion de la population en insécurité alimentaire modérée	26,5 %	20 %	15 %	11,1
Proportion de la population en insécurité sévère	29,3 %	25 %	20 %	6,4 %

Source : PADEL Tableau 3 (ce rapport)

- **Une plus grande implication des femmes est sans doute l'un des facteurs ayant un impact à long terme le plus durable**

Suite à l'intervention de PADEL, on note une prise de conscience des femmes sur le rôle qu'elles peuvent jouer dans le développement de la commune. Leur place dans le système alimentaire local est tel que toute amélioration de leur situation a nécessairement des répercussions sur la durabilité des résultats atteints.

Une autre tendance observée est celle de l'accroissement du nombre de femmes qui accèdent aux microcrédits par le biais des SFD. Toutefois, beaucoup d'effort reste à faire dans le domaine de la sensibilisation des membres de comité de gestion des BC ou de stocks tampon qui sont encore réticentes aux services des SFD.

On peut aussi mentionner la consolidation de la cohésion sociale induite par le programme à travers ses nombreuses activités de consultation et de concertation. Cette plus grande cohésion souvent portée

par les femmes renforce l'impact des résultats atteints dans la mesure où il ne saurait y avoir de retour en arrière sur les avancées réalisées par les femmes. Tous les bénéficiaires rencontrés par la Mission se disent parfaitement à l'aise avec cette nouvelle situation.

5.5.5 Conclusions partielles sur l'impact probable du PADEL

Perspective d'ensemble

Ayant souligné qu'il est encore trop tôt pour évaluer les impacts du programme, surtout en considérant les retards pris au démarrage du projet, la Revue technique ne consacre que quelques paragraphes à cette question. La Revue souligne cependant certains facteurs négatifs dont certains sont hors de portée de l'intervention du Programme :

- Les faibles capacités des acteurs clés ;
- Les pesanteurs socioculturelles ;
- L'enclavement des villages et communes ;
- Dépendance de la pluviométrie ;
- Effets externes qui affectent les prix du marché ;
- Problèmes de formation et de sensibilisation des bénéficiaires ;
- Aide aux personnes vulnérables qui tardent à se mettre en place.

Parmi les signes encourageants pour des impacts positifs à plus long terme, la Revue mentionne :

- L'effet du warrantage qui aurait un impact réel sur la sécurité alimentaire ;
- Le renforcement des SFD qui leur permet d'offrir de meilleurs services de proximité et donc d'influer sur les conditions de vie des citoyens ;
- La contribution « remarquable » du PADEL à la Politique Nationale de Décentralisation et son Plan d'Action ;
- L'appui du PADMIF à l'ARSM, un appui qui se traduira nécessairement par des activités ciblées de la part des SFD.

Sur la base de cette analyse, la Revue technique de programme a accordé le score de C (*Problématique, besoin de mesures correctives*) pour ce qui est de l'impact probable du PADEL.

La situation a-t-elle changé depuis la fin 2013 au moment de la Revue Technique ? Les signes encourageants remarqués alors quant à la possibilité d'un impact permanent sont-ils toujours aussi encourageants ? D'autres signes se sont-ils manifestés ?

La contribution jugée « exceptionnelle » du PADEL à la Politique Nationale de Décentralisation n'a guère eu de suite surtout en ce qui concerne la situation financière des collectivités territoriales ou encore leur implication dans des activités de développement économique local. Sauf la mise en place d'un dispositif de comptabilité communale — un fait important —, on ne connaît pas d'initiatives générées dans le cadre du Programme (ou dans sa mouvance) qui auraient été capitalisées et généralisées par les autorités ministérielles. Par ailleurs, l'opérationnalisation effective de l'Agence Nationale pour le Financement des Collectivités Territoriales que le Niger dispose maintenant d'un conduit efficace et éprouvé pour acheminer des financements aux collectivités locales, à condition, évidemment, que ces financements soient au rendez-vous et que les PTF et le gouvernement manifestent la volonté d'utiliser ce conduit.

Si on s'arrête aux retombées pour les citoyens et les clientèles vulnérables, tout indique que le PADEL a déjà contribué et pourra contribuer à l'avenir à une amélioration de la situation, à la fois en termes quantitatifs (monétaires) et qualitatifs (impression de plus grande sécurité).

Ainsi, le financement des nombreuses opérations associées au warrantage (stockage d'une partie de la production dans les magasins de warrantage jusqu'à la période de soudure, retrait des quantités stockées pendant la période de soudure pour faire face aux besoins de consommation du ménage, dépôt

d'une partie de la production dans les magasins de warrantage avec pour objectif de l'utiliser pendant la période de semis, etc.) par les SFD bénéficiaires des appuis du PADMIF a un impact direct sur la sécurité alimentaire et le bien-être des individus.

Mais le warrantage n'est pas seul. Les AGR financées directement par les SFD génèrent très souvent un revenu monétaire permettant aux bénéficiaires d'acheter des céréales pour combler les déficits alimentaires alors qu'une meilleure commercialisation des produits agricoles et maraîchers ou des produits de l'élevage contribue indirectement à la sécurité alimentaire des populations, en particulier dans les zones agricoles déficitaires et dans les villes (Maradi, Zinder, Dosso...).

L'aide aux personnes vulnérables qui tardait à se mettre en place en 2013 est maintenant opérationnelle tant par les SFD qu'à travers les initiatives pilotées par les Communes. Ce qui n'était qu'un signe encourageant en 2013 est devenu un signal réel trois ans plus tard. C'est particulièrement le cas de l'auto-nomisation financière des femmes et des autres groupes les plus démunis de la population ; ⁴² Reste à savoir si cette amélioration va pouvoir se continuer une fois le projet terminé.

Si on examine maintenant les effets systémiques des actions menées pour renforcer le secteur et les institutions de microfinance ainsi que les Communes et le développement économique local, les effets à court terme sont tout aussi réels et susceptibles de se maintenir même une fois le programme terminé. Ce faisant, on peut espérer qu'ils viennent renforcer et pérenniser les résultats obtenus au niveau des familles.

Les conversations des membres de la Mission avec les acteurs, les intervenants et les bénéficiaires immédiats ont permis de constater l'existence d'opinions très contrastées, souvent chez les mêmes personnes à des moments et dans des contextes différents, quant à la conviction que le PADEL avait fait une réelle différence dans leurs vies, mais que cette différence était maintenant à risque ou, au contraire, qu'elle allait perdurer.

Recommandations

Un impact ne concerne jamais un résultat seul. De nombreux facteurs entrent en ligne de compte et l'évaluation de l'impact consiste précisément à mesurer ces changements significatifs et durables ainsi qu'en démêler l'écheveau des résultats et des effets.

En ce sens, la meilleure façon d'améliorer l'impact d'un programme, c'est d'en renforcer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Mais encore.

- Améliorer l'impact d'un projet ou d'un programme implique une intervention au moment de la formulation même de l'action de développement envisagée. Cela implique — et la Mission est consciente du caractère répétitif de cette recommandation — l'élaboration d'un Cadre de rendement et d'une **démarche de monitoring et d'évaluation stratégique** qui permettent l'identification de données probantes pouvant constituer des indicateurs valides et fiables.
- L'élaboration d'un cadre de rendement fondé sur le changement nécessite dès le départ de penser l'action de développement en termes de l'impact qu'on espère voir se réaliser, ce qui implique un important **travail analytique**, soit :
 - Cerner la situation nouvelle qu'on espère voir se matérialiser à la suite du projet ;
 - Préciser les impacts recherchés et constitutifs de cette situation nouvelle ;
 - Identifier les changements significatifs et durables à la source de tout impact ;
 - Élaborer le modèle causal susceptible d'appuyer l'émergence de ces changements ;
 - Prévoir une grille d'enchaînement permettant de passer de l'action au changement ;
 - Prévoir une grille de mesure des changements (indicateurs) ;

⁴² Et ce même si bon nombre de bénéficiaires ont tendance à affecter tout ou partie des fonds du crédit à des activités qui n'étaient pas prévues au départ. Toute chose qui réduit leur capacité de remboursement et affecte directement la qualité du portefeuille de prêts des SFD.

- S'inscrire dans une perspective d'impact à moyen et long terme, c'est nécessairement réfléchir à la notion même de changement et à l'importance de la **contextualiser** à travers des considérations qui tiennent (aussi) compte de **l'économie politique de la situation** que des seuls objectifs et résultats à atteindre.
- L'impact d'un programme s'évalue sur le moyen ou le long terme, encore faut-il inclure une réflexion de type prospective dans la formulation même du programme et prévoir les moyens de le revisiter (ce qui souligne de nouveau l'importance d'une capitalisation et d'une documentation adéquate).

5.6 Question 6 : Pérennité des résultats du programme

Cette section examine la viabilité des résultats obtenus par le programme ainsi que les différentes mesures mises en œuvre pour en assurer la pérennité.

Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte pour assurer cette pérennité. La nature et la portée des résultats recherchés entrent évidemment en ligne de compte. De même la pertinence, l'efficacité, l'efficacité et l'impact d'un programme sont aussi à considérer. En effet, un programme jugé pertinent dans sa conception et efficient dans sa gestion, un programme efficace dans l'atteinte de résultats et ayant un impact confirmé sur les bénéficiaires est plus susceptible de voir ses résultats pérennisés.

La question générale qui est posée est la suivante : dans quelle mesure le Programme a-t-il contribué à la mise en place des conditions favorables permettant d'entrevoir une pérennisation accrue des résultats obtenus ou en voie de l'être ?

Cinq sous-questions ont été retenues :

- 5.6.1 Dans quelle mesure le programme peut-il compter sur un appui institutionnel et un engagement politique pour soutenir les collectivités territoriales et les IMF dans leurs efforts pour pérenniser les résultats obtenus ?
- 5.6.2 Dans quelle mesure les communes et l'ensemble des acteurs locaux et utilisateurs (services déconcentrés et société civile) sont-ils engagés et habilités à maintenir et développer les infrastructures et les opérations à la fin du programme ?
- 5.6.3 Jusqu'à quel point la démarche SAN est-elle intégrée dans les institutions des collectivités locales et de microfinance ?
- 5.6.4 Dans quelle mesure les produits spécifiques associés à la SAN, principalement le warrantage, peuvent-ils être profitables pour les institutions financières et son offre se poursuivre de manière acceptable pour les producteurs ?
- 5.6.5 Dans quelle mesure les investissements et les services financiers fournis et développés à l'aide du programme sont-ils répliquables à une plus grande échelle

5.6.1 Dans quelle mesure le programme peut-il compter sur un appui institutionnel et un engagement politique pour soutenir les collectivités territoriales et les institutions de microfinance dans leurs efforts pour pérenniser les résultats obtenus ?

- **Les questions entourant la pérennité du programme PADEL n'ont pas bénéficié d'une stratégie de désengagement articulée ou d'une réflexion propice à la pérennisation.**

Comme dans la grande majorité des programmes d'appui au développement, les questions entourant la durée ou de manière générale l'inscription dans le temps du PADEL n'ont pas suscité de réflexions particulières, pas plus au moment de la formulation que lors de l'évaluation de mi-parcours (Revue technique) ou des réunions du Comité de pilotage. Pourtant le temps est un élément central de l'équation de la pérennité et de l'atteinte des résultats.

Sauf pour la mention que le programme se déroulera sur cinq années (2010-2014), le PRODOC n'inclut aucune dimension temporelle dans les discussions entourant la justification du programme, sa stratégie d'exécution, son dispositif de suivi-évaluation. Il semble acquis que si des retards surviennent, ils seront automatiquement compensés par une extension, ce qui fut le cas. Pourtant avant même que le PRODOC soit signé, on savait que des retards importants allaient survenir. On ne trouve pas non plus de discussions sur la difficulté d'atteindre des résultats de développement à l'intérieur d'une période de cinq ans (moins si on tient compte des retards au démarrage) alors que l'atteinte de tels résultats n'est possible que sur une période de dix ou quinze ans. Il n'est pas tenu compte non plus du fait que dans certaines communes (Mayahi) le programme PADEL existe en fait depuis 2004 sous la forme du PDL. Cette durée historique est certes mentionnée au niveau des leçons apprises, mais on n'en tient pas compte dans la programmation et l'évaluation du programme.

Comme il a déjà été mentionné, le PRODOC accorde relativement peu de place à la stratégie de désengagement. Les quelques paragraphes consacrés à la question ne présentent aucune « vision » de ce que pourrait être la situation en fin de programme, pas plus qu'on élabore sur la place du programme PADEL dans l'ensemble des interventions en faveur de la sécurité alimentaire ou du développement économique local. Les questions entourant cette fois la place d'une initiative comme le PADEL sur l'échiquier géostratégique d'UNCDF ne sont pas abordées non plus (elles le sont peut-être dans des documents internes d'UNCDF). Ce manque d'intérêt initial semble s'être prolongé tout au long du programme, à l'exception des discussions de 2014 sur la nécessité de prolonger le programme d'une année, ce qui ne semble pas non plus avoir fait l'objet de longs débats.

DELSA : pas de stratégie précise

La stratégie de désengagement du sous-programme DELSA est entièrement centrée sur la volonté d'aider les communes à se donner les capacités pour élaborer et mettre en œuvre des Plans communaux et des programmes d'investissements sur le modèle du PADEL. Ce travail, est-il précisé, sera fait « en collaboration » avec les STD et les SFD. Même si la stratégie de désengagement ne le mentionne pas explicitement, on semble assumer que l'expérience de DELSA pourra se poursuivre sous une forme ou une autre, tout au moins sur la même zone, mais cette fois sans un appui aussi rapproché des bailleurs et d'UNCDF.

Lors de la mission, plusieurs bénéficiaires et participants nous ont affirmé avoir été quelque peu « perdus » dans leur tentative de décoder les intentions à long terme du PADEL. Apparemment ces difficultés d'interprétation se sont estompées avec la programmation des activités de fin de projet, dont l'organisation d'une évaluation finale. Au cours d'une discussion sur la nécessité (ou non) pour le PADEL de continuer à aider les communes de Maradi dans le cadre d'un PADEL II, l'un des participants a bien résumé la stratégie (ou l'absence de) de désengagement du programme en exhortant ses collègues à se prendre en main :

« Le PADEL nous a appris à nager. Il nous faut maintenant voler de nos propres ailes. »

PADMIF : la vie après PADEL

Alors que pour l'équipe de DELSA, on présume que les communes, avec l'aide des STD et en collaboration avec les SFD, auront les capacités de continuer avec une expérience de type DELSA, l'équipe du PADMIF ne semble guère souhaiter poursuivre une expérience de type PADEL une fois le programme terminé. La stratégie de désengagement proposée est tout entière consacrée à un « transfert de compétences ». Des éléments de vision sont formulés, une vision qui est celle de la continuation des efforts en vue d'une professionnalisation des SFD et un assainissement du secteur (la sécurité alimentaire et le Développement économique Local ne sont pas mentionnés), soit :

- L'ASRM assurera la supervision du processus avec l'appui de la BCEAO et le projet LUX-DEV ;

- La Direction du Crédit Décentralisé en collaboration avec l'ANIP se chargera de la promotion et de la consolidation du secteur en attendant que la structure dédiée à cette tâche soit opérationnelle ;
- Les prestataires de services (Cabinets de comptabilité, consultants, etc.) auront développé. L'expertise nécessaire ;
- L'articulation avec le secteur bancaire aura été réalisée ;
- L'APSFD se sera approprié les techniques et procédures pour assurer les formations nécessaires.

➤ **La viabilité du programme n'est que faiblement assurée par les institutions et structures existantes à tous les niveaux.**

La pérennité des bénéfices résultant d'un programme dépend dans une large mesure de la viabilité de ce programme, sous une forme ou une autre, et de la capacité et volonté des structures à se l'approprier et à l'institutionnaliser.

Le montage institutionnel du programme a prévu le niveau d'implication des institutions et structures existantes dont les capacités ont été renforcées afin qu'elles jouent mieux leurs rôles et responsabilités dans la mise en œuvre du programme.

Le PADEL est sous tutelle globale du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Publique et de la Décentralisation (MI/SP/D) tandis que la tutelle technique du sous-programme PADMIF est assurée par le Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Les niveaux central, régional, départemental et communal font partie du comité de pilotage du PADEL et de ce fait, tous ces niveaux interviennent dans le suivi du PADEL. Outre l'autorité de tutelle, le Comité de pilotage comprend des membres MEF (2 représentants dont 1 de l'ARSM), MAT/D.C., MDA, MRA, MPF/PE, l'AMN, l'APSFD, les PTF, le Gouverneur de la région, un représentant du cadre de concertation régional, un représentant des OP, un représentant du FBS au Niger et le Coordonnateur du Programme qui assure le rapportage du comité.

Le Comité de pilotage donne l'orientation stratégique du programme et valide son bilan. Il se réunit au moins deux fois par an et prend ses décisions par consensus. Il implique tous les acteurs concernés et rend compte au périodiquement au comité interministériel de l'Administration territoriale. En général, lors de ses sessions, le comité de pilotage de PADEL apprécie le niveau d'exécution du programme et formule de recommandations à l'endroit des acteurs impliqués. En sa neuvième session du 26 janvier 2016 par exemple, le Comité de pilotage a adopté avec satisfaction le rapport final de mise en œuvre du programme PADEL et a formulé à l'endroit du gouvernement nigérien la recommandation d'exhorter les PTF à examiner favorablement la note conceptuelle portant sur la formulation d'un nouveau programme qui va renforcer les acquis du PADEL. Mais là semble s'arrêter la réflexion prospective de la partie nationale.

Des concertations périodiques ont lieu entre les acteurs (collectivités territoriales, la chefferie traditionnelle et services techniques déconcentrés de l'État notamment) à travers les cadres de concertations mis en place pour statuer sur la mise en œuvre du programme. Mais ces exercices se limitent à des discussions sur la marche du programme, les retards et les goulots d'étranglement ou encore certains déséquilibres entre les localités ou les bénéficiaires. Certes, la Mission a été informée que des discussions, informelles, avaient eu lieu quant aux suites à donner au PADEL, mais ces discussions n'ont apparemment laissé aucune trace.

Un engagement plus difficile à maintenir pour les services déconcentrés

Pour une maîtrise d'ouvrage totale des communes en vue de répondre efficacement aux besoins de la population notamment des groupes vulnérables, les services techniques déconcentrés de l'État du département de Mayahi en particulier sont sollicités pour accompagner les communes.

En vue de mieux accomplir leurs missions, les services techniques déconcentrés de l'État ont été formés en Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Cette formation a essentiellement touché les dix-huit directeurs départementaux des STD qui sont les plus souvent impliqués dans l'exécution de PADEL. En plus de la formation, les services techniques déconcentrés de l'État ont bénéficié de six motocross DT125 et de onze unités informatiques.

Ceux-ci se retrouvent également dans le cadre de concertation au niveau départemental qui constitue un mécanisme d'engagement par le partage des informations et stratégie d'accompagnement. Cependant, la durabilité de ce cadre reste difficile à assurer sans un appui financier de partenaire au développement en considérant les moyens limités des STD.

Vu l'importance de l'accompagnement des communes par les services techniques déconcentrés de l'État dans la mise en œuvre des PDC, la poursuite des actions de renforcement de capacités des comités de gestion autour des investissements de PADEL et l'entretien des réalisations faites, des dispositions sont prises dans le budget des communes pour faciliter l'engagement des STD. On peut cependant s'interroger quant à la solidité de cet engagement une fois le programme terminé.

➤ **Le niveau d'appropriation nationale et régionale du programme est jugé moyennement satisfaisant**

Il faut ici distinguer l'appropriation par les partenaires « nationaux » de l'appropriation au niveau méso et micro ainsi que l'appropriation selon les deux secteurs Décentralisation-DÉL et Microfinance.

Après des débuts hésitants, l'appropriation au niveau ministériel s'est renforcée, du moins pour ce qui est du ministère responsable de la Décentralisation dont l'implication et l'intérêt pour le programme ne se sont pas démentis jusqu'à la fin.

Cet intérêt n'a pas eu de traduction institutionnelle et juridique permanente. Sauf l'adoption par décret en mars 2012 du Document-cadre de politique nationale de la décentralisation, les avancées ont été rares. Même la vision de la décentralisation prônée par le gouvernement apparaît comme en porte-à-faux par rapport aux principes véhiculés par la Charte africaine de la décentralisation et du développement local. En faisant des collectivités locales de simples « espaces de territorialisation des politiques publiques » définies par le gouvernement central, on semble vouloir en rester à une vision top-down de la décentralisation.

On peut même argumenter que depuis le coup d'État militaire de février 2010 au terme duquel les organes délibérants et exécutifs des communes furent remplacés par des commissions consultatives provisoires, la décentralisation stagne au Niger. Certes, la tenue des élections municipales et régionales de janvier 2011 marque un retour à la normalité démocratique, mais ne constitue pas une avancée de la décentralisation.

Il existe un comité réunissant les PTF et les représentants de l'État, le Comité de concertation sur la décentralisation, mais de l'avis général, il s'agit d'une structure qui a de moins en moins prise sur la réalité et qui souffre d'un manque de leadership de la part de l'État.

Reste l'Association des Municipalités du Niger dont le niveau de fonctionnalité demeure très faible (faute de moyens) et qui en attendant de tels moyens cherche la meilleure porte d'entrée pour influencer sur le cours des choses. On trouve aussi une Association des Régions du Niger (ARENI) réunissant les sept régions du pays (au Niger, il n'existe aucune hiérarchie entre Régions et Communes). Le PADEL a fait une place à ce développement régional et a fourni un appui limité à l'AMN.

Quant aux mesures pour opérationnaliser l'ANICT, elles ont requis énormément d'énergie et mis beaucoup de temps pour se concrétiser ce qui a retardé considérablement la mise en place d'une procédure fluide pour le financement des investissements. Si le dossier de l'ANICT a finalement connu un dénouement heureux (apparemment à la satisfaction de tous), il en est tout autrement de celui du transfert des compétences vers les communes ainsi que de la décentralisation fiscale.

➤ La viabilité institutionnelle et organisationnelle du PADMIF demeure fragile

La question de la pérennité se pose avec plus d'acuité pour l'APSFD que pour les structures d'encadrement du secteur

Les structures d'encadrement du secteur de la microfinance appuyées par le programme (ARSM et DMCE) sont des structures gouvernementales. On peut raisonnablement penser que ces structures continueront d'exister et de fonctionner. Quant à l'instance de représentation des SFD, l'APSFD, elle existe depuis plusieurs décennies. Ce qui fait penser que ses chances de durabilité sont réelles, ce même si elle ne parvient pas encore à couvrir son budget par ses ressources propres.

Avec la fin du PADMIF, il est probable qu'on assistera à une baisse des réalisations de ces trois structures (diminution du nombre de SFD contrôlés par l'ARSM, ralentissement du projet de création d'une structure de promotion de la microfinance au sein de la DMCE et baisse de l'offre de services techniques de l'APSFD à ses membres), car elles auront des moyens encore plus limités pour assurer leur mission. En effet, le PADMIF ne couvre que les régions de Maradi, Zinder et Dosso. Par ailleurs, si l'appui du PADMIF à l'ARSM lui a permis de couvrir plus de régions et d'opérer un suivi et un contrôle renforcés du secteur et si l'appui à l'APSFD a permis à ce dernier de développer ses activités d'appui-conseil auprès des SFD membres et de fournir des efforts de vulgarisation du nouveau cadre légal et réglementaire, force est de constater que les interventions de l'ARMS ne couvrent pas encore l'ensemble du territoire national et que l'APSFD peine à offrir ses services à tous les SFD membres.

Le manque de participation des bénéficiaires doit aussi être souligné

La durabilité de la démarche d'un programme ou d'un projet repose, entre autres, sur l'implication et la participation des parties prenantes, y compris les bénéficiaires finaux, dans sa conception et dans sa mise en œuvre. Or la conception du PADMIF tout comme son exécution a été marquée par une implication et une participation réelles des autorités politiques et administratives nationales (ministère des Finances, du Plan, de l'Agriculture, de la Promotion de la Femme...), régionales (gouverneurs des régions de Maradi, Zinder et Dosso) et locales (maires, chefs de cantons...) et des acteurs clés tels que la BCEAO et l'APSFD. Cette implication et cette participation des autorités politiques et administratives et des autres acteurs clés ont été effectives à certains égards : participation à la détermination des besoins des acteurs du secteur de la microfinance, participation aux travaux d'actualisation de la SNMF et d'élaboration de la SNFI, participation aux réunions du Comité d'Investissement du programme, etc. Il semble cependant que dans les différentes activités mises en œuvre par les SFD bénéficiaires (crédit warrantage, crédit embouche, crédit aux AGR, crédit aux plus vulnérables...), il n'y a pas eu une implication réelle des populations dans la définition des besoins.

La difficulté d'articuler microfinance et développement économique local

De façon générale, la principale menace à la viabilité de la démarche PADEL se trouve peut-être dans la difficulté d'articuler microfinance (PADMIF) et développement local et sécurité alimentaire (DELSA) et au peu de cas, dans les faits, qu'on fait de cette articulation chez les bailleurs. Pour un PTF intéressé par le secteur de la microfinance, il est peu probable que l'expérience du PADEL ait réussi à le convaincre de la nécessité d'un arrimage étroit avec le Développement Économique Local ou le Développement Agricole. L'inverse est aussi vrai. Pour y arriver, il faut envisager la formulation d'un nouveau référentiel, centré non pas principalement sur la sécurité alimentaire ou l'accessibilité financière, mais sur le développement des services financiers locaux.

Les difficultés à établir des partenariats avec les autres intervenants en appui à la microfinance

Entre 2009 et 2012, plusieurs PTF dont la Banque Mondiale, l'Union européenne, le FIDA, ont réalisé des travaux sur les systèmes financiers décentralisés et leur contribution au financement du développement agricole. Si ces travaux confirment que les mécanismes inclusifs de financement alternatif dans les zones agropastorales comme Maradi suscitent passablement d'intérêt, ils confirment aussi les diffi-

cultés auxquelles l'UNCDF semble faire face pour inscrire ses interventions futures dans de futurs partenariats multilatéraux. Pourtant, l'étude financée par la Coopération italienne pour le compte de la FAO/FIDA souligne l'importance du PADEL-PADMIF et d'UNCDF au niveau local.

Une volonté forte de continuer.... mais qui doit être appuyée

Les membres des équipes de l'ARSM et de la DMCE rencontrés disent à l'unanimité que les ressources budgétaires reçues de l'État sont insuffisantes et ne permettent pas à leurs institutions de jouer pleinement leur rôle. La mise en œuvre de la SNFI aurait dû être l'occasion d'une implication plus grande de l'État dans le financement et le renforcement des capacités réglementaires de l'ARSM. Ce ne fut pas le cas. Avec la fin du PADMIF, les équipes entendent revenir à la charge, d'une part, en faisant un plaidoyer auprès des premiers responsables du Ministère des Finances pour la conception et la mise en œuvre d'un PADMIF II et, d'autre part, en s'adressant à d'autres bailleurs de fonds. La pérennité des acquis des appuis antérieurs à l'ARSM et à la DMCE, y compris les acquis du PADMIF, ajoutent-ils, est à ce prix. Comme l'a exprimé un dirigeant de SFD : « Dans ce pays, les dirigeants sont encore loin d'être convaincus que la microfinance fait partie de l'architecture financière du pays ».

En ce qui concerne l'APSFD, ni les cotisations des membres ni les ressources générées par le nouveau système d'indexation sur l'encours de crédit et par les services techniques (formation, appui-conseil, accompagnement...) offerts aux SFD membres ne lui permettent pas de couvrir les charges de fonctionnement et les besoins d'investissement. Signalons que la pérennisation de cette structure fait l'objet de réflexions d'ores et déjà engagées au sein de l'équipe. À titre d'exemple, l'APSFD a mis en place en 2011 un système d'indexation sur l'encours de crédit sain en sus de la cotisation fixe des membres. De même, elle s'est lancée dans la diversification des sources de revenus en proposant par exemple des services techniques (études, formation, conseil...) à ses membres. Signalons que les premiers responsables plaident également pour la mise sur pied d'un PADMIF II pour, entre autres, pérenniser les acquis du PADMIF et étendre l'offre à d'autres régions.

C'est l'incapacité des SFD de s'autofinancer que le PADMIF a privilégié l'octroi de subventions pour financer leurs besoins de renforcement des capacités et leur articulation avec le système bancaire. La plupart des SFD rencontrés disent s'être approprié le mécanisme de refinancement mis en place et d'avoir établi des relations étroites avec les banques. Ils craignent toutefois qu'en l'absence de subventions supplémentaires les résultats du PADMIF ne soient réduits à néant, les capacités des SFD n'ayant pas été suffisamment renforcées. Une autre façon de dire qu'un PADMIF II est nécessaire et que pour les SFD ayant bénéficié de l'appui de PADMIF, il conviendrait de mettre plutôt l'accent sur leur professionnalisation que sur leur articulation avec le secteur bancaire.

5.6.2 Dans quelle mesure les communes, acteurs et utilisateurs sont-ils engagés à maintenir, entretenir et développer les infrastructures et les opérations à la fin du programme ?

➤ Les communes et les utilisateurs peuvent assurer le suivi et l'entretien des infrastructures

La mise en place des comités de gestion et la prévision d'une ligne budgétaire communale pour le suivi et l'entretien des réalisations sont les principales mesures prises par les collectivités territoriales pour assurer la pérennisation des acquis.

Au total, 184 comités de gestion ont été mis en place et outillés par PADEL pour assurer la gestion des infrastructures et leur maintenance. De plus, 5 % des budgets de fonctionnement communaux ont été affectés à la maintenance et à l'entretien des infrastructures en 2014.

Les collectivités territoriales et les utilisateurs ont tous été outillés par le programme par rapport à la gestion et la pérennisation des investissements. Ce qui facilite leur implication effective dans la gestion et le suivi des réalisations.

Le PADEL a surtout appuyé l'élaboration des PDC pour favoriser, entre autres actions, la pérennisation des acquis avec la mise en place des comités de gestion formés, sensibilisés et suivis. Les comités vont continuer à être renforcés par les communes en collaboration étroite avec les services techniques déconcentrés de l'État.

L'encouragement de la participation des femmes dans les organes de gestion est illustré par leur présence systématique dans les comités de gestion et l'animation des organes de gestion des BC et stocks tampons uniquement réservés aux femmes.

Il y a en outre la disponibilité des collectivités territoriales et les utilisateurs pour les actions d'appui-conseil et de suivi des comités de gestion mis en place autour des réalisations du programme.

➤ **Mais leurs ressources financières demeurent insuffisantes pour des actions à moyen terme**

Pour la mise en œuvre des plans de développement communaux, les ressources financières des communes proviennent de trois sources essentiellement.

Les ressources propres mobilisées par les communes, des ressources qui comme nous l'avons vu, sont en hausse.

L'appui financier des partenaires au développement notamment le FBSA, l'UNCDF et le PNUD pour la réalisation des infrastructures économiques et sociales est fourni par le PADEL aux communes dont le niveau de mobilisation des ressources propres demeure insuffisant au regard des besoins de la population locale à satisfaire en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle. La contribution de PADEL comporte le Fonds d'investissement (FI) (80 % du montant total) et le Fonds communal de sécurité alimentaire (Fo Cosa) (20 % du montant total) au profit des communes de PADEL pour le financement de leurs programmes de développement local. Avec la fin du PADEL, cette source de financement risque de diminuer.

Il y a également l'apport de l'État nigérien aux collectivités territoriales. En effet, à partir de 2014-2015, l'appui de l'État nigérien à la décentralisation se présente sous deux formes : le Fonds d'Appui à la Décentralisation pour le fonctionnement des communes ou des collectivités territoriales et le Fonds de Péréquation pour le financement des investissements des communes.

Ces fonds sont gérés par l'ANFICT et disponibles pour les 273 Collectivités Territoriales du pays (266 communes et 7 régions).

Le montant moyen de fonds octroyé par collectivité a été de 12 820 512, 18 315 018 et 10 989 010 FCFA respectivement en 2014, 2015 et 2016. Quoique cet apport financier de l'État nigérien reste faible, il constitue un appui significatif aux communes. Mais le paiement tardif des sommes dues et surtout le manque de régularité et de prévisibilité rend difficile une planification communale réaliste. On se réfugie dans des budgets irréalistes, rarement exécutés à plus de 50 % et dont la maintenance et l'entretien sont les premières victimes.

5.6.3 Jusqu'à quel point la démarche SAN est-elle pleinement intégrée dans les instruments (planification, gestion et budgétisation) des collectivités locales ?

Parler de Système Alimentaire Territorial est sans doute exagéré dans le cas des Communes du Département de Mayahi. Par contre, on assiste depuis 2011 à la mise en place d'un début de gouvernance alimentaire. Ce début pourrait-il se continuer ?

➤ **Les premiers pas d'une gouvernance alimentaire locale se sont mis en place**

Les communes fournissent des services de base à la population

Les services offerts par les communes de Mayahi à la population portent notamment sur l'éducation, l'hydraulique, la santé, l'agriculture, l'élevage, l'état civil (extrait d'actes de naissances, certificat de mariage, certificat de décès et recensement administratif), la gouvernance et l'environnement en vue de répondre à la demande de celle-ci en termes de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ces services liés aux différents secteurs susmentionnés sont identifiés sur la base d'une approche participative et inscrits dans le plan de développement communal.

L'accompagnement de PADEL à travers le renforcement de capacités en maîtrise d'ouvrages totale des communes et la mise en place des fonds d'investissement (FI) et de fonds communal de sécurité alimentaire (FoCoSa) auxquels s'ajoutent les ressources propres mobilisées et l'appui du gouvernement nigérien ont induit une responsabilisation et une gouvernance plus accrues des communes dans la mise en œuvre de leur PDC respectif. Ainsi, les actions portent en particulier sur :

- le renforcement de capacités des producteurs et productrices en techniques de production avec la facilitation d'accès aux intrants de qualité de par l'installation des BIA et BIZ ;
- la mise en place des BC et stocks tampons de proximité pour la facilitation des vulnérables aux vivres à prix modéré ;
- la facilitation d'établissement de relation entre les SFD et les OP/les groupes vulnérables afin d'accéder aux crédits à travers le mécanisme de warrantage ou non pour la conduite des activités génératrices de revenus pour répondre aux besoins alimentaires et autres ;
- La mise en place des infrastructures marchandes pour offrir un meilleur cadre d'exercice d'activités à la population même si cela permet aux autorités communales d'accroître les recettes de la commune ;
- La rénovation et la construction des points d'eau pour un accès plus accru de la population à l'eau pour divers usages ;
- L'appui à l'amélioration des soins de santé primaire et d'accès à l'éducation ;
- L'accompagnement d'accès aux activités commerciales (transformation et vente de produits agricoles par les femmes) et à l'emploi aux jeunes (filles et garçons) afin d'augmenter leur pouvoir d'achat en vue de faire face aux besoins alimentaires en particulier.

Autour des investissements sont installés des comités locaux pour une gestion participative et responsable sous la supervision des autorités communales appuyée par les services techniques déconcentrés de l'État (éducation, santé, environnement, agriculture). Comme mentionné plus haut, les dispositions sont progressivement prises par les huit (8) communes de Mayahi pour inscrire une ligne budgétaire (5 % du budget de fonctionnement) dans leur PDC pour assurer la pérennisation des investissements.

Les commissions spécialisées des communes fonctionnent

Pour le fonctionnement, les communes ont mis en place des commissions avec des attributions précises qui couvrent l'ensemble de leurs domaines d'intervention. Ces commissions spécialisées des conseils municipaux ont reçu de la part de PADEL des appuis en renforcement de capacités afin de mieux s'acquitter de leurs rôles et responsabilités.

Au total, dix-huit commissions spécialisées des huit communes sont fonctionnelles. Les commissions qui s'occupent de la mobilisation des ressources financières et de développement rural sont des commissions qui fonctionnent bien. En effet, sans ressources financières, les communes ne peuvent pas fonctionner. Ainsi, avec l'appui de la chefferie traditionnelle, l'effort nécessaire est mis sur les actions d'information et de sensibilisation de la population à s'acquitter de leurs devoirs (paiement de taxes et impôts) afin de faciliter les investissements dans le cadre de développement rural et des actions relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle en particulier. Ainsi, la commission des finances s'occupe de l'élaboration et de la révision du budget sur la base des priorités de la population mentionnées dans le plan de développement communal.

Par contre les commissions spécialisées qui fonctionnent moins bien sont celles qui s'occupent des affaires administratives à cause de la légèreté dans l'application des textes en vigueur par moment, et

celles aux affaires sociales faute d'appui significatif au profit des vulnérables et des cas sociaux à partir des ressources propres de la commune.

Les PDC ont été sensibilisés à la SAN et à la vulnérabilité de la population.

Vu que le département de Mayahi est classé comme zone d'insécurité alimentaire chronique à cause de l'insuffisance de pluies, toutes les communes accordent une place de choix à la prise en compte de la sécurité alimentaire dans leur PDC.

Avec l'appui de PADEL, tous les PDC/PIA (100 %) des huit communes du département de Mayahi ont été actualisés pour prendre en compte la dimension de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que le genre, le droit humain et le changement climatique. Ce qui se traduit par les différentes réalisations faites dans le cadre de l'exécution de PADEL et qui ont abouti à une réduction sensible de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle

À partir de 2014, les capacités de toutes les communes du département de Mayahi sont renforcées en outils SAFIC qui fonctionnent bien pour une meilleure maîtrise d'élaboration du budget communal et l'amélioration progressive du niveau de mobilisation de ressources propres.

➤ Un début d'intégration des expériences et enseignements de terrain dans l'agenda de développement local et régional

La démarche de PADEL basée sur la maîtrise d'ouvrage totale des communes avec un renforcement des capacités des services techniques de l'État pour leur accompagnement constitue une base solide pour la continuité des activités de PADEL par les communes qui ont approprié la démarche par la pratique.

De plus les activités de renforcement de capacités et les investissements mentionnés plus haut et soutenus par PADEL sont une réponse aux préoccupations des bénéficiaires et s'inscrivent également dans le plan de développement local auquel les bénéficiaires ont contribué à l'élaboration.

Les stratégies développées par le PADEL (SAN, genre, changement climatique, développement économique local) sont intégrées dans le PDC. Cette intégration se fait surtout par le partage des expériences et l'intercommunalité avec d'autres communes de la région.

Vu la valeur ajoutée en termes de maîtrise d'ouvrage totale à travers la mise en œuvre de PADEL, des voies s'expriment pour la mise à l'échelle progressive des acquis et expérience de PADEL en passant du niveau départemental de Mayahi au niveau régional de Maradi.

Les expériences et enseignements tirés sur le terrain à intégrer dans l'agenda portent notamment sur la sécurité alimentaire, l'appui institutionnel et la maîtrise d'ouvrage communale totale.

Un début de capitalisation des expériences

Une capitalisation des acquis et bonne pratique du PADEL est faite et mise à la disposition des partenaires. Le degré de capitalisation sera élevé si tous les acteurs convergent vers les actions de développement en appliquant tout ce qui est positif.

Les éléments de capitalisation des expériences suite à l'intervention du programme portent essentiellement sur la maîtrise des différents rôles à jouer par les responsables à tous les niveaux (population, la société civile, le conseil municipal, la tutelle et les partenaires).

Maintien de l'engagement politique généré par le programme

Les mesures prises par le comité de pilotage et les partenaires de mise en œuvre dans le cadre de la durabilité des réalisations du programme portent essentiellement sur l'installation des comités de gestion dont les capacités ont été renforcées pour un suivi et une pérennisation des acquis du programme.

Le comité de pilotage, instance d'orientation a toujours recommandé aux bénéficiaires d'œuvrer pour la viabilité des investissements. Il prend des décisions y afférant lors des sessions ordinaires du comité de pilotage du programme présidé par le secrétaire général du Ministère de l'Intérieur de la sécurité publique, de la Décentralisation, des Affaires coutumières et religieuses (voir quelques décisions de sessions de comité de pilotage).

L'engagement politique généré par le programme sera maintenu dans les années à venir dans les mesures administratives portant sur les différents appuis fournis par les services techniques déconcentrés de l'État dans le domaine administratif et financier (fonctionnalité du comité de suivi, budgétisation des ressources suffisantes, renforcement des capacités des STD et bénéficiaires dans la gestion, et une synergie d'action forte entre les communes et les STD).

La poursuite des acquis de PADEL passe aussi par le suivi des comités de gestion par la commune et le respect de la provision y compris l'allocation effective de la ligne budgétaire communale prévue pour le suivi et l'entretien des réalisations. À ce niveau, des faiblesses se notent déjà dans l'accompagnement des communes pour une gestion efficace de certains investissements (BC, BIA, puits cimentés) présentés dans les rubriques précédentes. À ce titre, des mesures correctives méritent d'être prises à temps afin de garantir la confiance et l'implication effective des usagers.

L'alignement de PADEL dans sa mise en œuvre sur les politiques voire stratégies nationales et sectorielles permet d'assurer la durabilité des acquis.

On peut aussi souligner la poursuite des formations et le suivi des acteurs locaux par les institutions nationales pour la maîtrise et la mise en application progressives des notions acquises.

5.6.4 Dans quelle mesure les produits spécifiques associés à la SAN, principalement le warrantage, peuvent-ils être profitables pour les institutions financières et son offre se poursuivre de manière acceptable pour les producteurs ?

➤ **Les crédits warrantage sont assurés et profitent aux plus vulnérables**

Pour le produit « Crédit warrantage », la question de sa pérennité ne se pose pratiquement pas, car les capacités des SFD ont été renforcées. Ils ont été mis en relations d'affaires avec les banques classiques. Par ailleurs, des magasins de warrantage ont été construits et les membres des OP ont été informés et sensibilisés sur le warrantage. Enfin, l'activité de warrantage est, selon les bénéficiaires, l'activité la moins risquée et la plus rentable. Comme on peut l'observer dans le tableau 30 ci-après, le « Crédit warrantage » se rembourse très bien (le taux de remboursement est supérieur à 95 %). Toutefois, deux autres aspects seront déterminants : l'évolution des conditions climatiques et la disponibilité de magasins de stockage.

Tableau 20 : Résultats des cinq cycles de warrantage

An-née	Crédit octroyé aux OP (FCFA)	Quantité mobilisée (tonnes)	Nbre de magasins utilisés	Nbre OP	Nbre de membres des OP	% de femmes	Taux de rem. au dénouement	Taux de remb. 2 mois après
2010	164 647 100	1 131	38	36	5 488	43 %	73,33 %	87,79 %
2011	28 050 000	191	21	13	418	18 %	95 %	100 %
2012	65 190 300	450	40	29	2 304	24 %	93 %	100 %
2103	95 600 350	626	42	39	1697	37 %	100 %	NA
2014	111 559 955	954	52	52	1 817	30 %	95,5 %	95, 5 %

Source : PADMIF

➤ **Le « Crédit embouche » et le « Crédit AGR » doivent être appuyés**

Pour les produits « Crédit embouche » et « Crédit AGR », les chances de survie sont réelles, car là aussi les capacités des SFD ont été renforcées et ils ont des relations avec les institutions bancaires. Mieux, ils ont tous une longue expérience de ces produits. Le « Crédit embouche » et le crédit « Crédit AGR » sont relativement bien remboursés (le taux de remboursement varie entre 86 % et 95 %, selon des SFD). Mais ce résultat ne signifie pas nécessairement que les emprunteurs remboursent effectivement leur prêt. Il se peut en effet que les retards de paiement soient tout simplement transformés en nouveaux crédits (les résultats des entretiens avec les membres des OP montrent que beaucoup de bénéficiaires sont à leur 2e ou à leur 3e cycle de crédit). Et même lorsque les emprunteurs remboursent réellement leur prêt, cela ne veut pas nécessairement dire qu'ils le font sur base des revenus tirés des activités financées.

À ce propos, certains membres des OP interrogés ont reconnu que l'embouche de petits ruminants n'est pas une activité rentable si l'on tient compte du coût réel d'entretien des animaux. D'autres disent avoir remboursé leur prêt en revendant une partie de leurs récoltes ou leurs biens personnels (bijoux, pagnes...).

Notons que les bénéficiaires du « Crédit embouche » et du « Crédit AGR » n'ont pas bénéficié de formations en techniques agricoles et pastorales et, dans la plupart des cas, ne sont pas suivis (les membres des OP interrogés sont tous désireux d'accéder à des formations). Autant dire que la pérennité des activités d'embouche et des AGR financées dépendra de la capacité des bénéficiaires à s'organiser de façon autonome ou en collaboration avec les SFD pour accéder à des formations et à des services de suivi-accompagnement.

➤ **Des difficultés à prévoir pour les crédits aux plus vulnérables**

Pour le produit « Crédit aux plus vulnérables », la question de sa pérennité est posée. Il est très mal remboursé. Le taux de remboursement oscille entre 74 % (SFD Mutunci) et 85 % (ASUSU SA). Les dirigeants de certains SFD rencontrés ont avoué avoir développé ce produit parce que le PADMIF le leur a demandé. On peut alors raisonnablement penser que les chances de survie du produit « Crédit aux plus vulnérables » après le PADMIF sont très réduites. Le PADMIF a mis en place des mécanismes spécifiques de crédit tel que le « Crédit warrantage », une activité dont la solidité et l'efficacité en termes d'appui aux plus vulnérables qui devrait en rassurer plus d'un. Comme mentionné précédemment, le warrantage est une activité très rentable et le « Crédit warrantage » est très bien remboursé. Rappelons également que les SFD bénéficiaires de l'appui du programme ont accédé à des lignes de crédit par l'entremise des banques classiques qui sont venues s'ajouter à leurs ressources financières traditionnelles, que ces fonds prêtables ont financé principalement des opérations de warrantage et que cela a impacté favorablement sur la rentabilité des SFD et sur leur capacité de remboursement. On peut dès lors pronostiquer un accroissement du volume des refinancements bancaires accessibles aux SFD, ce d'autant plus que la plupart des SFD bénéficiaires (environ 87 %) remboursent aux banques dans les délais prévus, ainsi qu'une implication plus forte des SFD dans le financement de l'activité de warrantage dans les années à venir.

Il est vrai qu'au moment de la formulation du PADEL et même durant les premiers mois de sa mise en œuvre, cette question de la crédibilité (et de l'accessibilité) vs la vulnérabilité a fait couler beaucoup d'encre. Il aura fallu de nombreuses discussions pour faire comprendre que la vulnérabilité n'était pas synonyme de pauvreté. S'il est une contribution du PADEL qui est malheureusement passé inaperçu, c'est bien celle d'avoir démontré la futilité et la circularité de certains raisonnements qui contestent la pertinence de certains programmes en prétextant que ceux qui en profitent ne représentent pas les clientèles les plus démunies (les plus pauvres ou les plus vulnérables), en avançant comme preuve le fait que ces derniers ont effectivement accès à ces programmes et qu'il y a donc des populations plus démunies qu'elles.

➤ **Peut-on envisager d'autres produits financiers ?**

On se rappellera que le PRODOC du PADEL faisait état d'une série de produits financiers susceptibles d'être offerts par le PADMIF suite à des demandes des producteurs impliqués à un moment où l'autre dans la chaîne de valeur : assurances récolte, assurance maladie, etc. Si on se fie aux comptes rendus des instances de direction du PADMIF et du PADEL, il ne semble pas que cette demande se soit matérialisée. À ce sujet, la situation du PADMIF n'est guère différente de celle de l'ensemble des SFD du Niger pour lesquels les crédits de court terme et les produits d'épargne constituent les principaux produits et services demandés et proposés. La demande pour l'assurance et le crédit-bail est pratiquement inexistante. En dehors des activités économiques reliées au secteur agricole, le crédit à l'habitation, à l'éducation, à la santé et à la consommation (y compris pour les événements sociaux) est envisageable, mais à l'extérieur de la « zone de confort » des SFD de la région de Maradi.

Si on s'en tient aux produits d'épargne, les possibilités sont sans doute plus attrayantes, même si les bénéficiaires semblent peu intéressés par l'épargne même s'ils en connaissent l'existence. Les tentatives d'instaurer une épargne obligatoire en garantie de l'obtention d'un crédit à moyen ou long terme n'ont pas rencontré de succès.

Jusqu'ici l'élevage, l'agriculture et le commerce ont accaparé la très grande majorité, près de 95 %, des prêts consentis dans la région de Maradi avec environ 65 % des prêts pour l'agriculture et le commerce. Comme le signalent les auteurs de l'étude sur les mécanismes inclusifs de financement alternatif mentionnée plus haut (Hoton, Hubert, 2012), ces chiffres permettent d'ailleurs de relativiser l'opinion largement répandue à savoir que les SFD nigériennes ne financent que de façon limitée l'agriculture. Le contraire serait davantage vrai ce qui n'est pas sans décourager les efforts pour explorer de nouvelles avenues.

Concernant l'agriculture, les principaux crédits accordés sont jusqu'ici des crédits à court terme pour préparer la prochaine campagne (achat d'intrants), le warrantage et l'embouche. Des tentatives d'étendre ces crédits au maraichage, à la commercialisation de certains produits ainsi qu'à l'achat de parcelles (avec des crédits à plus long terme) ont aussi dû être abandonnées. Les crédits pour l'équipement, le matériel agricole et les infrastructures sont aussi des possibilités.

Si on se fie au Rapport de formation produit dans le cadre du module de formation sur le développement et la mise en œuvre de nouveaux produits financiers et réunissant une quinzaine de participants issus des institutions de microfinance impliquées dans le PADMIF (mars 2013), la demande et même l'intérêt pour ces nouveaux produits ne sont tout simplement pas là, faute de capacités de ceux et celles qui pourraient devenir les futurs formateurs de formateurs (Koudize, O. I. Mahamidou, 2013).

Mais cette question de la nécessité d'ouvrir sur d'autres produits financiers pose une question préalable celle de savoir si les acteurs de la microfinance sont eux-mêmes convaincus d'offrir un produit financier. C'est aussi le cas des acteurs politiques et économiques locaux.

5.6.5 Dans quelle mesure les investissements et les services financiers fournis et développés à l'aide du programme sont-ils répliquables à une plus grande échelle

➤ **Le rapport entre le coût des investissements et leurs retombées sur les communautés permet difficilement à d'autres communes de répliquer de tels investissements à moins de changements importants dans le financement.**

La répliquabilité d'un programme est une façon sûre d'en assurer l'impact durable. La répliquabilité des services développés et fournis avec l'aide du programme dépend de plusieurs facteurs :

- De l'envergure de l'échelle envisagée (un autre Département, une région tout entière, une catégorie particulière de communes, les collectivités régionales et non communales, etc.
- Du « saut » que l'on envisage : un programme d'investissements de 5, 10, 15 millions \$
- De l'accompagnement que l'on entend fournir ;

- Des résultats que l'on entend privilégier : la sécurité alimentaire, le développement des filières prometteuses, l'emploi, les services publics, etc.
- Des modes de calcul utilisés pour établir la « rentabilité » des investissements.

En d'autres mots, répliquer le PADEL dans un autre Département du Niger ou même dans toute la Région de Maradi avec un programme d'investissements de 20 millions de dollars est une chose. Étendre le programme à tout le pays ou à une ou deux régions en est une autre. De même, la répliquabilité ne s'envisage pas en termes identiques selon que l'on entend répliquer le programme suivant plus ou moins le même modèle [une sorte de PADEL II] ou s'il s'agit d'intégrer la démarche PADEL dans un programme de plus grande envergure.

Établir le rapport coûts/bénéfices des investissements directs du PADEL est hors de portée d'une évaluation finale qui intervient quelques semaines après la fin du programme. Il faudrait pouvoir prendre en compte les coûts de réalisation de ces investissements, les coûts et contraintes de gestion, les coûts financiers et les coûts d'entretien. De même le calcul des bénéfices doit tenir compte des retours financiers conséquents à une plus grande mobilisation fiscale, des bénéfices retirés de meilleurs services publics et de la mise sur pied de services marchands, d'un meilleur accès à des services financiers, sans parler des retombées positives d'une plus grande activité économique et d'une réduction significative de l'insécurité alimentaire.

Selon les personnes rencontrées et après un examen sommaire des données disponibles, il apparaît que les investissements dans les marchés de bétail sont ceux qui ont le plus d'impact — toutes choses étant égales — sur l'économie locale dans son ensemble. Si on se fie à des exemples de l'extérieur [Bénin, Burkina Faso], on parle d'un investissement communal amorti sur une période de trois années selon la plus-value capturée par la commune. Si on ajoute à ces retombées directes, les retombées en termes d'achalandage pour les marchés satellites, l'artisanat, les services d'appui aux éleveurs, il s'agit sans doute d'un investissement suffisamment rentable pour qu'il puisse être envisagé par une commune à partir de ses seuls fonds propres. Des partenariats publics-privés pourraient rendre l'investissement plus attrayant.

Le cas des magasins de warrantage est moins consensuel dans la mesure où les retombées de ces initiatives sont plus difficiles à mesurer et ne peuvent être établies que sur le moyen terme [5 années]. De fait, c'est le principe même de ces magasins et les conditions de leur fonctionnement qui rend l'appréciation difficile. L'utilité première de ces magasins est de favoriser l'accès au crédit pour ceux [et celles] qui en ont besoin. Dans ces situations où le besoin est moins grand ou du moins ressenti comme tel, on fera moins usage du magasin. Cela nous a semblé le cas dans plusieurs communes où les bénéficiaires ont indiqué leur peu d'intérêt.

- **Pour la microfinance, la répliquabilité est plus facilement envisageable, mais requiert une réflexion approfondie sur les conditions à remplir pour une contribution de la microfinance à la sécurité alimentaire**

Les services développés et fournis avec l'aide du PADMIF sont répliquables non seulement dans les communes des régions de Maradi, Zinder et Dosso non encore couvertes par le programme, mais aussi dans les communes des autres régions du Niger, car ces communes et celles déjà couvertes par le programme présentent de fortes similitudes : un fort taux de pauvreté et de vulnérabilité, un fort taux d'exclusion financière, des SFD fragiles, une absence de prestataires de services techniques, une forte incidence de l'insécurité alimentaire, le besoin de développement du warrantage, des AGR, etc.

5.6.7 Conclusions et recommandations partielles

Perspective d'ensemble

La pérennité vise à déterminer si les effets du programme perdureront après son arrêt. Tout comme pour l'impact, la Revue Technique n'accorde que peu de place à la pérennité des résultats attendus. À

mi-parcours, le PADEL se voit d'ailleurs attribuer le score de C [Problématique, besoin de mesures correctives] sur la base d'un exercice qui se limite à identifier deux facteurs susceptibles, selon la Revue Technique, d'influer sur la pérennité des résultats du PADEL [1] la prise en compte dans le PADEL des recommandations de l'évaluation précédente [du PADL] et des progrès accomplis depuis [2] le maintien de l'engagement politique pour les réformes soutenues par le programme.

Même si la perspective d'une pérennisation des résultats accomplis par le PADEL a fait des progrès depuis la Revue Technique de mi-parcours, la pérennité des résultats atteints suite au programme PADEL dans son ensemble [et selon le modèle DELSA-PADMIF] est loin d'être assurée. Par contre, les résultats atteints pour chacun des deux sous-programmes sont plus susceptibles de durer, du moins il est plus facile d'identifier les facteurs susceptibles de favoriser cette durabilité.

Pour le PADMIF

La question de la pérennité des structures d'encadrement du secteur de la microfinance appuyées par le programme [ARSM et DMCE] qui sont des structures gouvernementales ne se pose pas ou se pose avec moins d'acuité que celles qui ne le sont pas [cas par exemple de l'APSF].

L'APSF existe depuis plusieurs décennies. Ce qui fait penser que ses chances de durabilité sont réelles, et ce même si elle ne parvient pas encore à couvrir son budget par ses ressources propres. Avec la fin du PADMIF, il est probable qu'on assistera à une baisse de ses activités, comme d'ailleurs celles de l'ARSM et de la DMCE, car elle aura des moyens encore plus limités pour assurer sa mission.

Pour le produit « Crédit warrantage », la question de la pérennité se présente sous un meilleur jour, car les capacités des SFD ont été renforcées. Ils ont été mis en relations d'affaires avec les banques classiques. Par ailleurs, des magasins de warrantage ont été construits et les membres des OP ont été informés et sensibilisés sur le warrantage. Enfin, l'activité de warrantage est, selon les bénéficiaires, l'activité la moins risquée et la plus rentable. Comme on peut l'observer dans le tableau 30, le « Crédit warrantage » se rembourse très bien. Toutefois, deux autres aspects seront déterminants : l'évolution des conditions climatiques et la disponibilité de magasins de stockage.

Pour les produits « Crédit embouche » et « Crédit AGR », les chances de survie sont réelles, car là aussi les capacités des SFD ont été renforcées et ils ont des relations avec les institutions bancaires. Mieux, ils ont tous une longue expérience de ces produits. Le « Crédit embouche » et le crédit « Crédit AGR » sont relativement bien remboursés.

Pour le produit « Crédit aux plus vulnérables », la question de sa pérennité est posée plus directement, car il est généralement moins bien remboursé. Les chances de survie du produit « *Crédit aux plus vulnérables* » après le PADMIF sont donc réduites.

Pour le DELSA

Si pour le PADMIF, il est raisonnable de penser que la pérennité de l'approche retenue est assurée, c'est moins le cas pour DELSA.

Dans ce cas, la variable stratégique est celle de l'engagement de l'État sur la route de la décentralisation financière. La performance de DELSA et l'intérêt des résultats obtenus montre clairement que :

- continuer dans la voie d'une implication des communes dans l'amélioration des services aux citoyens, le développement économique local et la réduction de l'insécurité alimentaire est un choix raisonné aux effets positifs multiples et qui risque d'avoir un impact à long terme sur le bien-être des citoyens
- la réussite de ce choix exige cependant que l'État accorde aux collectivités des capacités financières adéquates.

Reste à savoir si le gouvernement nigérien dispose du capital politique et des ressources lui permettant de rencontrer cette exigence.

En matière de recommandations, nous retiendrons :

- L'importance d'une stratégie de désengagement réfléchi ;
- La nécessité d'une institutionnalisation au niveau local et national ;
- L'importance de renforcer les structures déconcentrées dans le cas du DEL et des structures d'encadrement pour les SFD ;
- L'importance des structures de représentation, surtout pour le secteur des collectivités locales ;
- La pertinence des de capitalisation et de gestion des connaissances.

6. Conclusion

6.1 Faits marquants

Portance

La présente évaluation confirme la « portance » des grandes orientations stratégiques de l'UNCDF telles qu'on les retrouve dans le PADEL soit :

- Une orientation vers le **développement territorial (ou développement territorialisé)**, ce qui prend en compte l'ensemble des leviers sectoriels disponibles pour développer les économies locales — la sécurité alimentaire, le développement communal, la main d'œuvre, l'adaptation climatique, l'emploi décent, les services financiers décentralisés, le commerce, le transport, les échanges électroniques —, bref tout ce qui est susceptible de renforcer le capital territorial et de contribuer à des changements dans la vie des citoyens.
- Une orientation **institutionnelle** (par opposition à une approche centrée sur les organisations ou les individus) qui passe par les institutions issues du secteur public ou apparenté (Communes, Régions, les Intercommunalités, institutions d'enseignement, de recherche et de formation) et du secteur privé ou apparenté (les associations de producteurs, les Chambres de Commerce, les Syndicats d'initiative, les Coopératives et les Institutions financières).
- Une orientation **partenariale** qui réunit autour de problématiques transversales (sécurité alimentaire, DEL, finance inclusive), des PTF (bilatéraux et multilatéraux), des acteurs et des institutions publiques (ministères, Communes, Régions) et privées (banques, entrepreneurs) qui s'engagent dans des actions communes pour la recherche de biens publics.
- Une approche privilégiant le **financement** sous la forme d'investissements, de subventions, de ligne de crédit et d'autres mécanismes permettant à des acteurs, institutionnels ou autres, d'intervenir dans le cadre de politiques publiques en appui au développement des systèmes économiques et institutionnels au niveau local.

Pertinence

- Initialement et tout au long de sa mise en œuvre, le programme a su maintenir un bon niveau de pertinence grâce, entre autres, à l'alignement sur les stratégies nationales de sécurité alimentaire et à une recherche active d'harmonisation avec les interventions des autres partenaires.
- Le PADEL est particulièrement pertinent dans sa vision et sa volonté de mettre les communes au centre du processus de développement local et quant à la nécessité d'en renforcer les capacités. Le choix du mécanisme des Fonds de Développement Locaux s'est avéré approprié.
- Par contre, de l'avis de la mission, la pertinence analytique des différentes problématiques aurait bénéficié d'un travail de réflexion et de capitalisation et l'appropriation par la partie nationale est demeurée trop formaliste et les hésitations à faire progresser la décentralisation fiscale constituent sans doute le principal frein à une montée en puissance du programme.
- À la question de savoir s'il était pertinent d'intervenir en parallèle à la fois en appui au développement économique local et aux SFD (Microfinance), la réponse est un oui prudent dans la mesure où les deux sous-programmes ont pu se renforcer l'un l'autre, mais sans que l'on puisse véritablement parler de synergie. On a plutôt parlé de complémentarité.

Efficienne

- L'efficience de la mise en œuvre du PADEL peut être qualifiée de raisonnablement satisfaisante dans la mesure où le programme a dû faire face à des situations hors de son contrôle (coup d'État) ou en amont de sa mise en œuvre (difficultés de mobiliser les fonds prévus).
- Les ressources humaines et financières affectées au Programme sont apparues suffisantes, mais difficiles à gérer vu les différences marquées entre les deux sous-programmes, les retards, des définitions de postes mal adaptées, la très grande dispersion des sites, etc., etc.
- La planification et la gestion des investissements ont été réalisées dans le respect d'une maîtrise d'ouvrage totale de la part des communes, mais avec les difficultés inhérentes à un apprentissage qui reste toujours à refaire.
- Les investissements du PADMIF dans les institutions de microfinance ont connu de nombreuses difficultés initiales, mais ont-elles aussi atteint un rythme de croisière suite à un apprentissage de la part des SFD et la mise en place de mécanismes de contrôle adéquat.
- La mise en place opérationnelle de l'ANFICT (Agence Nationale de financement des Collectivités Territoriales) a constitué une avancée importante, mais qui malheureusement est survenu très tard dans le déroulement du programme. Vu les fonds limités mis à sa disposition, il est peu probable que l'Agence puisse jouer le rôle pivot qui devrait être le sien.
- L'absence d'un cadre de suivi rigoureux a aussi été constatée ce qui n'a guère favorisé l'émergence d'un pilotage stratégique.

Efficacité : Collectivités locales et DEL

- Au Niger, le cadre institutionnel et politique n'est guère porteur en ce qui concerne l'efficacité des communes dans l'exécution de leurs actions en faveur du DEL et de la réduction de la pauvreté.
- Les collectivités territoriales ont amélioré leurs capacités de mieux gérer les affaires locales.
- L'efficacité de la mise en œuvre du volet « investissements » du programme a été élevée : des investissements importants ont été consentis et sont fonctionnels.
- Les deux associations l'AMN et l'AR peinent à trouver leur place.
- L'efficacité des Activités génératrices de revenus mises en place par les Communes est réelle et la situation alimentaire et nutritionnelle des groupes vulnérables s'est améliorée, mais de manière limitée
- La dimension genre est effectivement prise en compte dans le programme

Efficacité : Systèmes Financiers Décentralisés et Finance inclusive

- En ce qui concerne la microfinance, au niveau macro, les résultats (changements) obtenus n'ont pas été à la hauteur des ambitions et des intentions annoncées.
- Au niveau méso, les associations intermédiaires dans le secteur de la microfinance ont vu leurs capacités renforcées leur permettant de jouer un rôle actif.
- La professionnalisation des SFD s'est renforcée ce qui a permis une meilleure articulation avec les banques.

Impact

- On a pu constater, dans le cas de DELSA comme du PADMIF, une contribution effective, quoique limitée, aux piliers de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle.
- L'impact pour ce qui est des bénéficiaires individuels n'a pu être directement observé. Cependant, l'indice de pauvreté au niveau du Département ainsi que les indicateurs d'insécurité alimentaire sont considérés comme ayant amorcé une tendance à la baisse.
- Par contre, au niveau individuel, les bénéficiaires d'opérations de warrantage, de banque d'intrants, de semences et, de manière générale, de crédit de la part des SFD, ont confirmé que les activités du PADEL avaient amélioré leur sécurité alimentaire et nutritionnelle.
- On peut aussi faire mention de l'implication plus grande des femmes dans les débats et les pratiques autour de la sécurité alimentaire et des changements dans les habitudes alimentaires.

- Les Communes disposent de capacités et de ressources financières internes leur permettant de continuer à assurer le suivi des investissements. Par contre, ces ressources ne sont pas suffisantes pour maintenir un véritable programme d'investissements structurants.
- Le manque d'engagement du gouvernement en faveur d'une décentralisation fiscale effective augure mal pour la pérennité des résultats obtenus.
- Les crédits warrantage peuvent à juste titre être considérés comme le « success story » du PADEL, sans doute l'initiative où les intérêts, les préoccupations et les activités des sous-programmes DELSA et PADMIF ont opéré en se renforçant les uns les autres. Avec
- Dans les deux cas (PADMIF et DELSA) la répliquabilité est envisageable et même souhaitable. Elle ne sera possible qu'après une réflexion approfondie sur les rapports coûts-bénéfices des investissements en faveur des SFD et du développement économique local.

Pérennité

- Le programme peut compter sur un appui institutionnel et un engagement politique limité pour soutenir les collectivités territoriales, mais davantage marqué pour ce qui est de la microfinance.
- Les produits spécifiques associés à la SAN, principalement le warrantage, peuvent être profitables pour les institutions financières et son offre se poursuivre de manière acceptable pour les producteurs. Des difficultés particulières sont à prévoir pour les crédits aux plus vulnérables.
- Le rapport entre le coût des investissements et leurs retombées sur les communautés permet difficilement à d'autres communes de répliquer de tels investissements à moins de changements importants dans les modes de financement.
- Pour la microfinance, la répliquabilité est plus facilement envisageable, mais requiert une réflexion approfondie sur les conditions à remplir pour une contribution de la microfinance à la sécurité alimentaire.
- Pour le PADMIF, un meilleur appui aux structures professionnelles d'encadrement du secteur de la microfinance (l'APSF) ainsi qu'un renforcement du lien avec les banques à travers la valorisation du produit « Crédit warrantage » permettraient d'améliorer les chances de pérennité d'un programme comme le PADEL.
- Pour le DELSA, les variables clés de la durabilité sont un engagement de l'engagement de l'État dans la voie de la décentralisation, particulièrement de la décentralisation financière.

6.2 Recommandations pour l'UNCDF

Ces recommandations sont d'ordre général et s'adressent principalement à l'UNCDF. Elles se limitent à l'expérience du PADEL telle qu'elle s'est déployée au Niger entre 2010 et 2016. Elles ont été choisies pour leur nature stratégique et leur effet d'entraînement.

- 1. Développer et renforcer dans le sens d'une meilleure articulation à la nouvelle stratégie corporative d'UNCDF et d'une plus grande efficacité organisationnelle, l'approche générale d'UNCDF (Territoire-Institutions-Partenariat-Financement – TIPF) telle qu'elle a été mise en œuvre dans le programme PADEL.**

Cette approche est suffisamment porteuse de résultats pour envisager de répéter l'expérience à une plus grande échelle et dans d'autres pays dans des situations similaires, c'est-à-dire ces pays où le financement des investissements locaux planifiés, gérés par les collectivités locales et appuyés par des initiatives de financement inclusif passe prioritairement par des subventions (« grants »). Ce modèle a certes besoin d'être revu et renforcé, mais il a fait ses preuves (et ses classes). Il est particulièrement approprié dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne et ceux en situation de sortie de crise ou fragile. Un important travail de capitalisation et de comparaison reste cependant à faire.

- 2. Ajuster le processus de planification et de formulation des projets TIPF dans le sens d'une plus grande solidité analytique, d'une meilleure prise en main par les chargés de programme**

et les équipes terrain et de la mise en place d'une plateforme partenariale exigeante, en tenant compte du nouveau paysage de l'aide au développement tel qu'il se met en place particulièrement en Afrique.

Cette révision passe par (1) un approfondissement des bases analytiques des secteurs et thématiques dans lesquels l'UNCDF est appelée à intervenir dans un pays donné (sécurité alimentaire, développement économique local, finance inclusive, financement des investissements dans le cas du Niger) (2) par une plus grande intégration, au niveau de l'analyse et sur le terrain, des deux champs de pratique d'UNCDF (lorsque pertinent) (3) par l'élaboration de « politiques-pays » pour contextualiser son offre de produits en fonction des besoins exprimés par les pays, des capacités d'absorption, de l'état des politiques publiques (4) par une réflexion sur un modèle de changement propre au secteur financier et (5) un approfondissement de sa pratique de partenariats et d'alliances avec les autres PTF et donateurs, mais aussi avec la partie nationale (6) l'institutionnalisation d'une perspective sexospécifique (« gender mainstreaming ») à toutes les étapes, dans toutes les facettes et dans tous les rôles (bénéficiaires, gestionnaires).

3. Revisiter la politique et les pratiques de suivi et d'évaluation afin d'en renforcer la rigueur, la pertinence et l'utilité pour la formulation et la gestion de programmes dans les pays les moins avancés surtout les pays fragiles ou en sortie de crise.

Les difficultés rencontrées lors de la présente évaluation témoignent de la nécessité pour l'UNCDF de revoir ses pratiques de suivi-évaluation dans le cas de programmes tels le PADEL. Dans des situations où la formulation d'un Modèle logique et d'un Cadre de performance ainsi que d'une théorie du changement cohérente et largement acceptée s'est révélé une entreprise difficile, vu l'absence généralisée de données et d'indicateurs valides et fiables, vu les bouleversements dans l'environnement politique, la nécessité de tenir compte des attentes et des exigences de multiples bailleurs, la complexité de l'architecture interne du programme, il ne faut pas se surprendre si une approche par les données probantes et privilégiant la dimension Impact (et pérennisation) s'est révélée difficile à mener à terme.

Cette démarche doit évidemment se faire dans le respect des obligations d'UNCDF en matière d'évaluation, notamment au chapitre de la Déclaration de Paris. Elle doit aussi s'arrimer à une éventuelle politique de production et de gestion des connaissances (analyses thématiques, réflexions méthodologiques, matériel de formation, exercices de capitalisation, recherche prospective, analyse de pouvoir, etc) ainsi qu'à une politique de formation et de renforcement des capacités internes d'UNCDF. Cela signifie aussi que l'UNCDF s'attaque de manière urgente à la question des données : leur production, leur gestion, stockage et utilisation.

L'évaluation de processus aussi complexe que la décentralisation où la dimension politique est omniprésente ou de partenariats où les questions d'attribution prennent une importance accrue surtout en matière financière où s'ajoutent des considérations d'effets de levier (« leverage ») requiert une réflexion soutenue à laquelle la Mission espère avoir pu contribuer.

4. Développer un modèle d'intervention intégré, Développement Economique Local et Finances Inclusives (DEIFI) qui dépasse la seule complémentarité, mais propose des solutions éprouvées et adaptées au problème du financement du développement local dans les pays les moins développés, particulièrement en Afrique subsaharienne.

Sans doute à cause de ce fonctionnement en silos constaté par la Mission, la gestion parallèle des sous-programmes DELSA et PADMIF n'a guère soulevé l'intérêt et encore moins les passions des acteurs et parties prenantes du PADEL sur le terrain. Par contre, la question est revenue, à des degrés divers, dans chacune des six questions d'évaluation qui ont structuré ce rapport. Bien plus, on la retrouve aussi ans près du tiers des quelques trente sous-questions attenantes.

Au chapitre de l'efficacité, nous avons qualifié les relations DELSA-PADMIF de non-optimales, une façon de dire que la marge d'amélioration est possible et sans doute nécessaire compte tenu de l'importance grandissante que la question de l'accès au financement est appelé à prendre au niveau local

au cours des prochaines décennies, particulièrement en Afrique où le déficit d'investissements continue d'augmenter.

Cette intégration n'est possible que si (1) une réflexion systématique est menée sur la question de l'attribution et des contributions spécifiques et croisées du DEL à travers les investissements des CL et de la Finance inclusive à la SAN et à la réduction de la pauvreté (2) la question du rapport entre les coûts des investissements (dans le développement communal et les SFD) et leurs retombées n'est abordé ouvertement (ce qui implique le développement d'une méthodologie appropriée pour y arriver) (3) les SFD et les communes sortent de leur « zone de confort », le crédit à la consommation dans le premier cas et les investissements socio-éducatifs dans le second (4) des objectifs et des résultats intégrés et inscrits dans le Modèle logique et la Théorie du changement.

7. Documents consultés et bibliographie

- Abdou, Rabiou *Rapport d'étude sur : « Les besoins en renforcement des capacités du personnel des collectivités territoriales et des agents des services techniques déconcentrés du Département de Mayahi », Niamey, PADEL, août 2011.*
- ACDI *Approche d'évaluation axée sur la théorie : Concepts et pratiques, Ottawa, Conseil du Trésor, 2012*
- Andres, L., P. Le-Bailly, B. Yamba *Processus de détermination des zones de plus grande insécurité alimentaire au Niger, Version 1, Liège, GEMBLOUX, novembre 2012.*
- AFD *Sécurité alimentaire en Afrique subsaharienne. Cadre d'intervention sectoriel, 2013-2016, Paris, AFD, 2013*
- BAD *Africa Food Security Brief. Special Focus on Climate Change Impacts, Tunis, BAD, April 2014.*
- Ahouissou, B.A. C. Magagi Issa *Rapport de la mission d'Évaluation finale de la stratégie nationale de microfinance (SNMF) 2004, et diagnostic du secteur. Rapport provisoire, Niamey, UNCDF-PNUD-UE-Belgique, octobre 2013.*
- Andres, Ludo-
vic *La sécurité alimentaire et nutritionnelle au Niger, Présentation PowerPoint, Saint-Brieuc, 17 avril 2003, Groupe de recherche en appui à la politique alimentation, agriculture, Afrique, avril 2013..*
- ASHEN *Étude sur la contribution du Programme d'appui au développement économique local de Maradi (PADEL Maradi) dans la sécurité alimentaire des huit (8) communes du Département de Mayahi, Niamey, ASHEN-PADEL, décembre 2013.*
- BAASTEL *Review of the UNDP Evaluation Policy, Gatineau, Canada, Groupe Conseil BAASTEL, 2014.*
- Cities Alliance, CGLUA *L'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, 1ère et 2ème éditions, Rabat, Cities Alliance, 2012 et 2015.*
- Clark, Hélène, A.A. Anderson *Theories of Change and Logic Models: Telling Them Apart, PowerPoint Presentation, Presentation at the American Evaluation Association, 2004. R*
- CLSS *Sécurité alimentaire et échanges transfrontaliers dans la zone de Kano-Katsina-Maradi. Rapport de mission conjointe, Paris, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, juillet 2006.*
- COWI *Mécanismes d'accès des collectivités territoriales, des exploitations familiales et des entreprises rurales aux financements, Kongens Lyngby, (DA), COWI, 2014.*
- DPATDC *Rapport de mission de mise en place des systèmes communautaire d'alerte précoce et de réponse aux urgences (SCAP-RU) dans les 27 CLD et redynamisation des observatoires de suivi de la vulnérabilité (OSV) dans les 8 communes du Département de Mayahi, Maradi, Direction départementale du Plan,*

- de l'Aménagement du territoire et du Développement communautaire, Maradi, juin 2012.
- Eboko, Fred *Repenser l'action publique en Afrique*, Paris, Karthala, 2015.
- Falcucci, Alyson
FBSA *La microfinance et son impact sur la pauvreté dans les pays en développement*, Mémoire de Maîtrise, Faculté des sciences économiques et de gestion, Université du Sud-Toulon-Var, 2012.
- FBSA *Commentaires PADEL dans plusieurs communes en région de Maradi au Niger*, Bruxelles, 2009 a.
- FBSA *PV de la matrice d'analyse du dossier technique et financier proposé par le FENU pour le PADEL de 8 communes du Niger*, Bruxelles, Niamey, Groupe d'appréciation et bureau de coopération, 2009 b.
- GRET *Rapport de l'évaluation finale du Projet d'appui à la Communauté urbaine de Diffa*, Version révisée, GRET, juin 2010.
- Guérin, Isabelle, et al.
FIDA « Microfinance : effets mitigés sur la lutte contre la pauvreté », *Annuaire suisse de politique de développement*, 26, 2, 2007.
- FIDA *Éléments de réflexion et échange dans le cadre de l'élaboration du Programme d'options stratégiques du FIDA, 2013-2018 (COSOP)*, Document de travail, Niamey, FIDA, 2012.
- FIDA *Renforcer la résilience des ménages ruraux pauvres*, Rome, FIDA, s.d.
- FEWS NET *Perspectives sur la sécurité alimentaire : Niger*, différents numéros, 2011-2016, Washington, D.C., USAID.
- FIDA *Initiative de rénovation et de développement agricole et rurale (IRDAR). Rapport de préévaluation*, vol 1, Rome, Fonds international de développement agricole, 2006
- Gertler, Paul. J. et al. *L'évaluation d'impact en pratique*, Washington, D.C., Banque Mondiale, 2011.
- Grantcraft *Mapping Change. Using a Theory of Change to Guide Planning and Evaluation*, New York, Ford Foundation, 2006.
- HC3N *Rapport de mission. Mise en place des cadres de concertation communaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle et développement agricole durable dans les communes d'intervention du PADELM dans le Département de Mayahi, Région de Maradi*, Maradi, Coordination régionale I3N, Maradi, mars 2015.
- Hoton, L., L. Hubert *Étude sur les systèmes financiers décentralisés et la finance rurale. Mécanismes inclusifs de financement alternatif en zone agropastorale des régions de Tahoua, Maradi et Zinder*, Étude préparée pour la FAO et le FIDA, Niamey, 2012.
- INS *Enquête sur la sécurité alimentaire des ménages au Niger (avril 2010)*, Niamey, INIS, mai 2010.
- INS-Niger *Enquête sur la sécurité alimentaire des ménages au Niger (janvier 2011)* Niamey, INIS, 2011.
- INS *Enquête démographique et de santé et à indicateurs multiples au Niger en 2012*, Niamey, INIS, mai 2014.
- INS *Rapport d'enquête nationale. Nutrition, Niger, mai/juin 2013. Rapport final*, Niamey, INIS-UNICEF, Septembre 2013.
- INS *Rapport national sur les progrès vers l'atteinte des objectifs du Millénaire pour le développement. Niger*, Niamey, INIS-PNUD, 2012
- INS *Émergence d'une classe moyenne et réduction des inégalités au Niger*, Niamey, INS-PNUD-BAD, janvier 2015
- INS *Analyse de la vulnérabilité alimentaire des ménages dans le Département de Mayahi, mai 2011*, Maradi, INS-Direction régionale de Maradi, août 2011.
- Kondo, Samalia *Étude sur les dynamiques des ONG et associations locales de développement dans les communes du Département de Mayahi et l'établissement d'un répertoire*, Niamey, PADEL-UNCDF, Août 2011.

- Kouamé, Euphrasie, et al. *Programme d'appui au développement de la microfinance au Niger (PADMIF). Rapport de capitalisation*, New York, UNCDF, août 2016.
- Koudize, O., I. Mahamidou Niamey, PSFD-UNCDF-CGAP, 2013.
- Latouche, Daniel, et al. *Gouvernements Locaux en Afrique de l'Ouest. Une étude analytique de la décentralisation, du financement, de la livraison des services, du développement économique local et des capacités*, Rapport soumis au Centre Régional pour l'Afrique, Addis Abeba, PNUD, 2014.
- Maradi *Plan de développement régional de Maradi, 2016-2010*, Maradi, Conseil Régional, 2016
- Niger, MISPDAR *Niger. Brochure d'information sur la décentralisation au Niger*, Niamey, Direction générale de la décentralisation et des collectivités territoriales, 2015.
- Mohamadou, Abdoulaye Niger *Décentralisation et pouvoir local au Niger*, mimeo, Londres Institut pour l'environnement et le développement, 2009.
- Niger *Code général des collectivités territoriales de la République du Niger*, Ordonnance 2010-54, Niamey, Présidence du Conseil Suprême de la Restauration de la Démocratie, Chef de l'État, 2010.
- Niger MISPDAR *Le Plan National de Formation des Acteurs de la Décentralisation du Niger*, Niamey, Direction générale de la décentralisation et des collectivités territoriales, 2011
- Niger *Initiative 3N pour la sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et le Développement Agricole Durables. Les Nigériens Nourrissent les Nigériens*, Niamey, Haut-Commissariat à l'Initiative 3N, 2012
- Niger *Catalogue de formations du Centre de formation en Gestion des Collectivités Territoriales*, Niamey, École Nationale de la Magistrature, CFGCT, 2014.
- Niger DGDCT *Rapport de Mission de Suivi au Niveau des Huit Collectivités du Département de Mayahi 26/6 — 17/07/2014*, Niamey, DGDCT, MISPDACR, 2014.
- NIGER-HC3N *Rapport de l'Atelier National de Concertation sur le Processus de la Mise en Place du Fonds d'investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN)*, Niamey, Haut-Commissariat à l'Initiative 3 N, 2015.
- OCDE « Annexe 6 : Théories du changement » dans OCDE, *Revue de l'OCDE sur le développement*, Paris, OCDE, 3, 2008, no 8, 95-103.
- OCDE *Évaluer la coopération pour le développement. Récapitulatif des normes et standards de référence*, 2^e édition, Paris, OCDE, 2011.
- OCHA 2014. *Plan de réponse stratégique. Niger*, Niamey, OCHA, janvier 2014.
- OCHA *Bulletin humanitaire. Niger*, 21, mai 2013.
- PADEL-UNCDF *Stratégie départementale de sécurité alimentaire, Mayahi*, Niamey, PADEL-UNCDF, janvier 2011.
- PADEL-UNCDF *Étude sur les déterminants de l'insécurité alimentaire dans les huit communes du Département de Mayahi*, Niamey, PADEL-UNCDF, janvier 2011
- PADEL-UNCDF *Situation de référence de la zone d'intervention du sous-programme DELSA du PADEL Maradi en 2010. Rapport définitif*, Maradi, INS-Direction régionale de Maradi, juin 2011
- PADEL-UNCDF *Annexes. Situation de référence de la zone d'intervention du sous-programme DELSA du PADEL Maradi en 2010*, Maradi, INS-Direction régionale de Maradi, juin 2011.
- PADEL-UNCDF *Évaluation de l'opération warrantage 2013. Rapport provisoire*, Niamey, PADEL-UNCDF, octobre 2014.
- PADEL-UNCDF *Rapport d'enquête sur le degré de satisfaction de la population des services offerts par les mairies aux citoyens dans le Département de Mayahi. Provisoire*, Niamey, PADEL, s.d.
- PADEL *Rapport. Fora de plaidoyer pour la participation politique des femmes dans les communes de Kanembakachté, Guidan, Amoumoune, Attantané et Maireyrey*, Niamey, PADEL, juin 2015.

PADEL- UNCDF PASAM	Résumé synthétique sur le warrantage dans la zone d'intervention du PADEL, Niamey, PADEL, UNCDF, FBSA, UE, PNUD MI/SP/D/ACR, 2015 <i>La sécurité alimentaire des ménages ruraux sahéliens au Niger</i> , Niamey, PASAM, 2010.
Saidou Arj	<i>Plan de communication stratégique sur l'éveil de conscience des personnes vulnérables dans le Département de Mayahi</i> , Niamey, Auteur, janvier 2012
Reviere, Bruno d	<i>Repères sur les théories du changement</i> , FE, 2012.
Reed, Barbara, Dan Houston	<i>Le développement d'une théorie du changement</i> . Présentation PowerPoint, Washington, D.C., USAID, 2014.
SCDDL	« Les avancées en matière de transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités Territoriales », <i>Partenaires de la Décentralisation et du Développement Local au Niger</i> , no 30 juin 2014, Niamey, Secrétariat commun des PTF du secteur Décentralisation et du Développement Local.
SCDDL	<i>Compte rendu, Réunions du Cadre de Concertation des PTF du secteur Décentralisation au Niger</i> , Divers dates, 2010-2014
Servet, J.-M.	<i>Pourquoi l'impact du microcrédit sur la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne est-il limité ?</i> , 2015. repository.graduateinstitute.ch/record/293405/files/n2A06.pdf
UNCDF-PNUD — FBS	<i>Rapport de mission d'évaluation finale. Projets d'appui au développement local dans les zones de N'Guigmi et Mayahi. Rapport provisoire</i> , Niamey, UNCDF, octobre 2006.
UNCDF	<i>Mission d'appui technique au programme Niger, 6 mars — 17 mars 2006. Rapport de mission</i> , Dakar, UNCDF, 2006
UNCDF	<i>Appui aux communes de la région de Maradi (ACOR-M)</i> . Document conceptuel, New York, UNCDF, avril 2007.
UNCDF	<i>Rapport du Comité d'examen du projet d'appui au développement économique local. Niger</i> , New York, UNCDF, 28 avril 2008c.
UNCDF	<i>Rapport du Comité d'évaluation de projets. PADEL, Niger</i> , Niamey, UNCDF, 28 septembre 2008d.
UNCDF	<i>Projet d'appui au développement économique local Maradi (PADEL II). Présentation des éléments de Document de projet (PowerPoint)</i> , New York, UNCDF, avril 2008 b.
UNCDF	<i>Aide-mémoire de la formulation du Projet d'Appui au développement économique local (PADEL II)</i> , New York, UNCDF, avril 2008a.
UNCDF	<i>Document de formulation de projet. Programme d'appui au développement économique local (PADEL)</i> , New York, UNCDF, 2009.
UNCDF	<i>Note de passation de service. Programme FENU au Niger</i> , Niamey, UNCDF, 31 octobre 2009 (rédigé par Solange Degbeyet Élise Vanormelingen).
UNCDF	<i>Cadre logique. Version du 1 novembre 2011</i> , Maradi, PADEL Maradi, novembre 2011.
UNCDF-PNUD- FBSA	<i>Stratégie départementale de sécurité alimentaire Mayahi</i> , Niamey, UNCDF, 2011.
UNCDF	<i>Quatre projets importants d'UNCDF au Niger en partenariat avec le PNUD et Fonds belge de la sécurité alimentaire et la France</i> , Niamey, PNUD, s.d.
UNCDF	<i>Revue technique de programme. Programme d'appui au Développement Économique Local, PADEL Niger</i> , Niamey, UNCDF, version provisoire, février 2014.
UNCDF	<i>Modèle du Rapport de préparation d'évaluation</i> , New York, UNCDF, 2012
UNCDF	<i>Résultats de l'appui du PADEL Maradi en sécurité alimentaire et nutritionnelle de 2010 à 2015</i> , Niamey, UNCDF, 2015.
UNCDF	<i>Rapport final de mise en œuvre du Programme d'Appui au développement économique local (PADEL) Maradi, 2010-2015</i> , Niamey, UNCDF, 2016.

UNCDF	<i>Local Development Fund. Experiences in Local Food & Nutrition Security</i> , New York, Finance For Food/F4F, 2016 a
UNCDF IFAD	<i>Finance for Food. 10 Key Issues that tackle Food and Nutrition Safety. Advancing Public and Public-Private Investment in Tandem</i> , New York, IFAD-UNCDF, 2016
UNCDF, FIDA, FAO, PNUD	<i>Programme de renforcement institutionnel et de promotion du développement local PRI-PDL. Mission de formulation</i> , Niamey, octobre 2007.
UNDP	<i>Schéma Directeur du Développement Régional de Maradi. Perspectives de Développement Régional</i> , Maradi, UNDP, 1997
UNDP	<i>Evaluation of UNDP Contribution to Disaster Prevention and Recovery</i> , New York, UNDP Evaluation Office, 2010.
UNDP	<i>Évaluation des résultats des activités de développement. Niger</i> , New York, Evaluation Office, 2013.
UNCDF	<i>Évaluation finale. Appui à la gouvernance locale dans le département du Nord-Est (AGL-NE)</i> , New York, UNDP, 2012 (Louise Lapointe, Chef d'équipe)
UNCDF	<i>Exercice de revue spéciale de mise en œuvre de projet – SPIRE, Évaluation finale du Programme d'appui au développement communautaire de Gicumbi et de Rulindo (PADC-GR)</i> , Rwanda, New York, UNCDF, 2011 (Rémi Stoquart, Chef d'équipe).
UNCDF	<i>Final Evaluation: Liberia Decentralization and Local Development Programme: Local Development Fund Component</i> , New York, UNCDF, 2013 (Roger Shotton, Team Leader)
UNCDF UE	<i>Convention de Contribution entre l'UE et UNCDF pour la Mise en Œuvre du Volet Appui au Développement du Volet Microfinance du PADSR</i> , New York, UNCDF-UE, octobre 2012.
UNDP, Conseil d'administration	<i>La politique d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement</i> , New York, Nations Unies, 2010
UNDP	<i>Évaluation des résultats des activités de développement — Niger</i> , New York, PNUD, 2013
UN-Niger	<i>Programme pour la résilience. Les communautés de convergence. De la théorie à la pratique</i> , Niamey, Équipe pays des Nations Unies, 2014
USAID	<i>Comparative Assessment of Decentralization In Africa. Final Report</i> , Report Prepared by ARD, Inc., Burlington, VT, 2011.
USAID FEW-NET	<i>Niger Food Security Brief</i> , Washington, D.C., USAID, FEW'S NET, May 2014,
USES	<i>A Climate Trend Analysis of Niger</i> , Washington, D.C., Fews Net USAID, 2012.
USAID	<i>Impact Evaluations. Technical Note</i> , September 2013, Washington, D.C., USAID, 2013.
White, Howard	<i>L'évaluation d'impact basée sur la théorie : principes et pratiques</i> , New Delhi, Initiative internationale pour l'évaluation d'impact, Global Development Network, 2009.
WEF	<i>Data-Driven Development Pathways for Progress</i> , World Economic Forum, 2015.

Annexe 1 : Personnes rencontrées⁴³ et/ou interviewés

NOM	TITRE/LIEU	THÈMES ABORDÉS
Alvergne, Christel	Deputy Director LDFP	Contexte corporatif de l'évaluation ; Qualité du suivi du Back Office
Sylla, Djoumé	Consultant international, ancien Responsable du PADEL au bureau régional de Dakar	Suivi du programme ; Relations PADMIF-DELSA ; Formulation des outils (SAFIC)
Mai Moussa, Katiella	Program Manager, Finance for Food	Aperçu général du Programme
Tchabi, Blaise	Chargé de portefeuille	Gestion financière ; Décaissements
Moussa, Idrissa	Coordonnateur PADEL Mayahi	Échange avec l'équipe de PADEL sur divers aspects du PADEL : sa gestion, les relations avec le gouvernement, relations DELSA-PADMIF, les communes, les mesures d'accompagnement des services techniques et des communes ; le Warrantage ; les services financiers décentralisés, etc, etc.
Saidou Djimrao	Responsable sécurité alimentaire PADEL Mayahi	
Idrissa Moussa	Coordonnateur PADEL Mayahi	
Songaize, Émilienne	Program Associate, LDFP	
Soglonou, Mathieu	Regional Technical Advisor, FIPA	
Isale, Issoufou	Assistant administratif et financier du PADMIF	
Koto, Abdourhamane	Technical Advisor FIPA	
Dkimrao, Saidou	PADEL Mayahi	
Harouna, Idrissa	PNUD	
Iboune, Keita Maria	PNUD	
Laouali, Abdourahmane	Chef du service de formation des collectivités territoriales, Agence nationale de financement des collectivités territoriales, MISPDACR	Financement des CT ; Circuit de la dépense publique ; Circuit des FDL ; Appui du PADEL
Chaibou Saoudé Maïnassara Kounda Yacou Abou Fati Hamani Wolio Ali Issoufou	Secrétaire Exécutif, ARSM DI/ARSM CDJ/ARSM RAF/ARSM DCP/ARSM	Contexte de la microfinance ; Forces, faiblesses et opportunités du secteur ; Appuis reçus Forces et faiblesses des appuis reçus ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations ;
Ali Aichatou	Directrice Exécutive, APSFD	Contexte de la microfinance ; Forces, faiblesses et opportunités du secteur ; Rôle de l'APSFD ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis reçus ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Bachir Bassirou	Cadre à la Direction de la Promotion du Développement de la Microfinance, DMCE	Contexte de la microfinance ; Forces, faiblesses et opportunités du secteur ; Rôle de la DMCE ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Adam Mélé Kouassi Maouna	Chef de Service de la Microfinance et des SFD, BCEAO Cadre	Contexte de la microfinance ; Forces, faiblesses et opportunités du secteur ; Rôle de la BCEAO ; Attentes et recommandations ;
Assoumane Oumarou	Responsable Section Développement Rural, Sécurité Alimentaire et Décentralisation, Union Européenne	Historique du PADS ; Coopération UE/UNCDF ; Mission et objectifs des interventions de l'UE ; Attentes de l'UE par rapport à l'évaluation ;

⁴³ Les personnes rencontrées en groupe dans le cadre de DELSA (Conseils municipaux, Comités de Direction des associations, etc.) ne sont pas mentionnées ici individuellement vu leur nombre. Cette liste comprend surtout des personnes rencontrées dans le cadre du PADMIF.

M. Diouf	Directeur, BSIC	Lignes de crédit ; Comportements des SFD bénéficiaires
Lawal Mossi	Directeur des Engagements et du Risque, Banque Agricole du Niger	Lignes de crédit ; Comportements des SFD bénéficiaires
Souley Balkissa	Directrice, MECREF	Historique de MECREF ; Membres/clients, produits et services ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Moutari Issoufou	Secrétaire Général, ASUSU SA	Historique de ASUSU SA ; Membres/clients et produits et services ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Abdourahamane Adamou Kodo	Expert National en Finance Inclusive, PADMIF Niamey	Contexte national de la microfinance ; Forces, faiblesses et opportunités du secteur ; Historique du PADMIF ; Conception et mise en œuvre ; Types d'appuis aux niveau macro, meso et micro ; Difficultés rencontrées dans le mise en œuvre ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis offerts ; Attentes et recommandations ;
Amina Hiépin Toye	Expert National en Microfinance, PADMIF Zinder	Contexte local de la microfinance ; Forces, faiblesses et opportunités du secteur au niveau local ; Types d'appuis offerts ; Difficultés rencontrées dans le mise en œuvre au niveau local ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis fournis ; Attentes et recommandations
Hachomou Issaka	Expert National en Microfinance, PADMIF Dosso	Contexte local de la microfinance ; Forces, faiblesses et opportunités du secteur au niveau local ; Types d'appuis offerts ; Difficultés rencontrées dans le mise en œuvre au niveau local ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis fournis ; Attentes et recommandations.
Oumarou Amadou Diallo	Chef d'agence, SFD ASUSU SA, Mayahi	Historique de l'agence ; Membres/clients et produits et services ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations.
Kadre Sabo Magori Mossi Illo Dan Simo Nouhou Rabo Halidou Souhèba	Président du CA, SFD MUTUNCI, Mayahi Vice-président du CA Conseiller Président du Comité de Crédit Gérante	Historique de MUTUNCI ; Membres/clients et produits et services ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Amadou Baguiri	Agent de crédit, SFD COOPEC KOKARI	Historique de l'agence ; Membres/clients et produits et service ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations,
Abdou Traoré Fatimata A. Zaliha	Chef d'agence, MECREF, Maradi Conseillère	Historique de l'agence ; Membres/clients et produits et service ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations,
Marzou Mani Idrissa Harouna Maman S. Amina Maman Mahamane Moussa Ali Housseini M. Ary Zoumbolo Maman Mariama Mamadou Hadiza Adamou Abda Mariama Hadjiea M. Adji	Président du CA, SFD MEC NIYYA, Zinder MEP Comptable Président Comité surveillance Comité de crédit Comité de surveillance Comité de crédit Comité de surveillance Conseil d'Administration Comité de crédit Conseil d'administration	Historique de l'agence ; Membres/clients et produits et service ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations,

Ousamane Magagi	Comité de surveillance	
Amadou Harouna Mossi	Directeur, DSFD MIRRIAH, Zinder	Historique de MIRRIAH ; Membres/clients et produits et services ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Maman Ali Tarno ALI Moumouni Saadou	Responsable du Développement Commercial, SFD YARDA, Zinder Gestionnaire Comptable	Historique de YARDA ; Membres/clients et produits et services ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Seydou Joli Abdou Chekaroua Idrissa Arouna	Directeur, SFD ASUSU SAN RAYA KARAKARA (ARK), Dosso Responsable du crédit MEF/ARK	Historique de ARK ; Membres/clients et produits et services ; Performances Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Kassim Ali Soumilla	Chef d'agence SFD TAANADI, Dosso	Historique de l'agence ; Membres/clients et produits et service ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
Nekoy Amada Housseini Issaka Zeinabou Kimbo	Président du Comité de surveillance, SFD HINFANI, Dosso Président du Comité de crédit, SFD HINFANI Agent de crédit	Historique de HINFANI ; Membres/clients et produits et services ; Performances ; Appuis reçus ; Forces et faiblesses des appuis ; Impact des appuis reçus ; Attentes et recommandations
	Doyen de la Faculté des Sciences Économiques et Juridiques, Université Abou Moumini	Offre de formations diplômantes en microfinance
Idrissa Harouna Abou Ibrahim Idrissa Moussa Abdourahamane Kodo	Représentant du MEF Inspecteur DGD/CT Coordonnateur PADEL PADMIF/UNCDF	Introduction de l'équipe d'évaluation et présentation des objectifs de l'évaluation ; Validation de l'agenda de la mission d'évaluation, des communes de collecte de données et des investissements à visiter ; Identification de la commune témoin hors zone PADEL ; Collecte de documents complémentaires sur le PADEL
Gouverneur de Maradi	Gouverneur/Maradi	Introduction et rappel des objectifs du programme PADEL et des rôles des différents acteurs impliqués ; Présentation des objectifs de la mission d'évaluation et de son utilité pour le gouvernement nigérien, le public avec qui l'UNCDF travaille et pour les pays membres ; Échange sur les préoccupations du gouverneur par rapport à l'évaluation finale de PADEL.
Balla Pate	Président du conseil régional de Maradi	Introduction de l'équipe d'évaluation et présentation des objectifs de la mission d'évaluation et de son utilité pour le gouvernement nigérien, le public avec qui l'UNCDF travaille et pour les pays membres ; Échange sur la préoccupation de la synergie entre le DELSA et la microfinance.
Goda Sabo	Chef canton de Mayahi	Introduction de l'équipe d'évaluation et présentation des objectifs de la mission d'évaluation ; Partage de point de vue du chef canton sur les investissements faits par PADEL ; Formulation de recommandations.
Moussa Dantoni	Préfet de Mayahi	Présentation de l'équipe d'évaluation et présentation des objectifs de la mission d'évaluation ; Partage de point de vue sur l'accompagnement et les investissements de PADEL ; Échange sur le fonctionnement de SAFIC et les rôles des STD et les maires dans la mise en œuvre de PADEL.
Autorités locales et administratives (24 personnes voir liste)	STD, Préfecture, mairie de Mayahi	Introduction de l'équipe d'évaluation et présentation des objectifs de la mission d'évaluation ; partage du point de vue des différents acteurs sur

		l'accompagnement, les réalisations et changements induits à travers l'exécution de PADEL.
Abdou Maiguero	Maire de la commune urbaine de Mayahi	Entrevues de groupe avec les élus locaux de la commune urbaine de Mayahi et les responsables des services techniques (22 personnes [voir liste de présence]) Acquis, impacts, partenariat, points forts et faibles, leçons apprises et dispositions pour la durabilité.
Hadjia LAOURE	Présidente de Groupement féminin STOCK TAMPON	Entrevue de groupe avec les membres du comité de gestion de stock tampon des femmes organisation de la gestion et impact sur la sécurité alimentaire.
HADI MATO	Président des OP multiplicateurs de semences Bonkassa Noma	Entrevue avec les OP multiplicateurs de semences Bonkassa Noma (54 membres) Échange sur le fonctionnement des activités de l'organisation et leur perception sur l'appui de PADEL en termes de contribution à la sécurité alimentaire.
OP de Warrantage Hadinkainkai	OP de Warrantage Hadinkainkai de Guidan Sani	Entrevue avec les OP de warrantage Hadinkainkai à Guidan Sani (18 membres) Fonctionnement de l'investissement et son impact sur la sécurité alimentaire, appui bénéficié de PADEL et collaboration avec le SFD ASUSU SA Mayahi.
Chef canton de Kanem Bakaché	Chef canton de Kanem Bakaché	– Présentation des objectifs de la mission ; Échanges sur le rôle de la chefferie traditionnelle dans la mise en œuvre de PADEL ; Échanges sur les points forts et faibles de l'intervention de PADEL et formulation de recommandations
Ibrahim Daouda Kache	Maire de la commune rurale de Kanem Bakaché	Entrevue avec le conseil municipal et les agents municipaux de Kanem Bakaché (27 personnes [voir liste de présence]) : Présentation des objectifs de la mission et échanges les acquis, effets sur les 4 piliers de la sécurité alimentaire, points forts et faibles, effets sur le genre, la durabilité et la capitalisation ; Séance de présentation du Logiciel de gestion budgétaire et comptable (GBCO) : Séance de démonstration de l'outil et échanges sur le changement induit sur le niveau de mobilisation de ressources suite à l'utilisation de l'outil ;
Mme SAHOURA	Présidente de Banque céréalière des femmes	Entrevue de groupe avec la banque céréalière de femmes : Échange sur la gestion de stock et leur relation avec la commune ;
Balla DAN TANI	Président de la Banque intrants zootechniques	Entrevue de groupe avec les membres du comité de gestion de Magasins de stockage de vivres et Banque d'intrants « Warrantage » : organisation de l'activité et collaboration avec le SFD
Nafiou Mallam Abdou	Maire de la commune rurale de Sherkin Haoussa	Entrevue avec le conseil municipal et les agents municipaux de Serkin Haoussa : Présentation des objectifs de la mission et échanges les acquis, effets sur les 4 piliers de la sécurité alimentaire, points forts et faibles, effets sur le genre, la durabilité et les recommandations ;

		Visite des infrastructures marchandes (Boutiques et parcs de bétail (gros et petits ruminants) : échanges avec les usagers sur l'impact des investissements sur la conduite de leurs activités.
Harouna, Arzika	Secrétaire Permanent, Association des Municipalités du Niger	Situation des Communes ; Progrès de la décentralisation fiscale ; services offerts par l'AMN aux membres ; efforts de lobbying auprès du Gouvernement ; Formation à l'endroit des élus.
Comité de gestion de Boutique d'intrants agricoles de Jantoudou (7 membres)	Comité de gestion de Boutique d'intrants agricoles de Jantoudou	Entrevue de groupe avec les membres du comité de gestion de Magasins de stockage de vivres et Banque d'intrants agricoles de Jantoudou : Organisation de l'activité et son effet sur la sécurité alimentaire, collaboration avec la commune et le rôle des femmes ;
Comité de gestion de Boutique d'intrants zootechnique de Jantoudou (9 membres)	Comité de gestion de Boutique d'intrants zootechnique de Jantoudou	Entrevue de groupe avec les membres du comité de gestion de boutique d'intrants zootechnique de Jantoudou : Organisation de l'activité et son effet sur la sécurité alimentaire, les apais reçus de PADEL et la collaboration avec le SFD
Moussa Dan Tanin	Maire de la commune rurale de Tchaké	Entrevue avec le conseil municipal et les agents municipaux de Tchaké : Échanges sur les acquis et impact de l'appui de PADEL de même que les recommandations à formuler.
Dr Bouraima Hana Alfa	Responsable CSI de Tchaké	Visite CSI de Tchaké entrevue avec le médecin-chef de Tchaké et le représentant de district sanitaire sur le fonctionnement de CSI, l'impact de l'investissement sur la couverture sanitaire, les points forts et faibles de l'appui de PADEL, les recommandations ;
Comité de gestion de marche de céréales de Tchaké	Comité de gestion de marche de céréales de Tchaké	Visite d'infrastructure de marché de céréales : Observation sur l'état d'avancement de l'investissement, les formes d'appuis fournies par PADEL et les difficultés de la mise en place des acteurs du marché à céréale ;
Mme GOMMA	Présidente du groupement de femmes stock TAMPON	Visite de Magasin tampon de Tchaké : Observation de l'investissement et échange avec le groupement de femmes sur le fonctionnement et l'objectif du stock tampon, les difficultés rencontrées, la relation avec le SFD et les recommandations ;
Maazou Ousmane	1 ^{er} Adjoint de la commune rurale d'Attantané	Entrevue avec le conseil municipal et les agents municipaux d'Attantané (12 personnes) : Échanges sur les acquis et impact de l'appui de PADEL, le rôle de la commune dans la sécurité alimentaire, le niveau de mobilisation de ressource de même que les recommandations à formuler.
Comité de gestion du puits hydraulique d'Attantané (5 membres)	Comité de gestion du puits hydraulique d'Attantané.	Visite de puits hydraulique d'Attantané : Observation de l'état d'entretien de l'investissement et échange avec le comité de gestion et la communauté bénéficiaire (environ 60 participants) sur la gestion de l'ouvrage, son impact sur la sécurité alimentaire des bénéficiaires et sur la cohésion sociale avec les villages environnants et les recommandations.

Adamou Wage Alu	Maire de la commune rurale de Gazaoua et président AMN de la région de Maradi et membre du comité de pilotage PADEL	Entrevue avec la commune témoin de Gazaoua sur la réalisation des investissements par la commune, les secteurs prioritaires d'intervention de la commune, les partenaires techniques et financiers, de même que leur secteur d'intervention, le rôle de la commune sur les 4 piliers de la sécurité alimentaire et la collaboration de la commune avec les SFD (ASUSU SA et MECREF).
Ibrahim Abou	Inspecteur DGD/CT	Échanges avec l'inspecteur de la décentralisation sur l'appui de l'État aux communes.
Oumaria Mataram Boulama	Directrice DDP/PF/PE Mayahi	Échange sur l'efficacité, l'impact et les mesures de pérennisation des acquis de PADEL, Partage sur les points forts et points faibles de PADEL de même que sur le rôle des femmes dans la vie socioculturelle du milieu et son impact sur la sécurité alimentaire.
Schavenbourg, Wim	Ambassade de Belgique	Échange général sur le programme PADEL ; les Attentes de la Belgique ; Perspective sur les résultats obtenus, les relations avec le Gouvernement, entre les bailleurs ; les relations DELSA-PADMIF ;
Mani Alate	Directeur départemental de Génie rural Mayahi	Échange sur l'efficacité, l'impact et les mesures de pérennisation des acquis de PADEL
Lamine Traore	Directeur départemental de l'environnement Mayahi	Entrevue sur l'efficacité, l'impact, les points forts et points faibles de PADEL et les mesures de pérennisation des acquis de PADEL prises par les acteurs locaux.
Magagi Moussa	Directeur départemental de l'agriculture Mayahi	Entrevue sur les acquis, l'efficacité, l'impact, les points forts et points faibles de PADEL et les mesures de pérennisation des acquis de PADEL prises par les acteurs locaux.
Adamou Issa Kader Niaone	Coordonnateur PAMED2 Dosso Assistant technique PAMED2 Dosso	Échange sur les types d'appui aux communes à travers la mise en œuvre de PAMED2, la performance des communes et les dispositions prises pour la pérennisation des acquis.
Assoumane Oumarou	Responsable Section Développement Rural, Sécurité Alimentaire et Décentralisation, Union Européenne	Entrevue avec le responsable de la Section Développement Rural, Union Européenne : exposé des volets de PADSR (Agro-sylvo-pastoral et microfinance) et partage de la préoccupation de l'Union Européenne par rapport à l'évaluation de PADSR dans le cadre du cadre UE-UNCDF.
Abdourhamane Laouali	ANFICT : Chef de la formation	Perspectives de l'organisation ; transferts récents du gouvernement ; besoins des collectivités ; suivi des transferts ;

Annexe 2 : Mise en convergence des indicateurs UNCDF et UE pour le PAD-MIF

Voici une brève mise-en-concordance du cadre de rendement utilisée par le PADEL et celui envisagée par l'UE et que l'on retrouve dans la Convention de contribution.

Pour ce qui est des résultats de premier niveau (résultats à moyen terme), il existe une grande concordance entre les 3 résultats du PADEL et les 3 premiers résultats de l'UE. Ils sont en fait similaires ou à peu près. Par contre l'UE inclut un Résultat 4 qui n'a pas d'équivalent dans la grille du PADEL et qui se réfère à la qualité de la gestion quotidienne de l'Action.

Les 3 résultats du PADEL comportent 13 indicateurs au total alors que les 4 résultats de l'UE n'en comprennent que 12 (10 si on exclut les indicateurs du Résultat 4 qui n'a pas d'équivalent pour le PADEL).

Certains indicateurs retenus pour un résultat sont utilisés pour un autre résultat dans l'autre grille, mais au total chacune des grilles d'indicateurs nous renseigne sur sensiblement les mêmes dimensions des résultats, peu importe qu'il s'agisse de la nomenclature du PADEL ou de celle de l'UE (sauf évidemment pour les 2 indicateurs du Résultat 4 dans la grille UE).

Par ailleurs, la grille de l'UE comprend des indicateurs d'un niveau inférieur (niveau D) et que l'on pourrait assimiler dans certains cas à des extrants liés à des activités. Dans d'autres cas, ces indicateurs semblent se référer à des résultats plus généraux que ceux formulés au niveau C. Leur équivalent dans la grille du PADEL n'est pas rapporté ici puisque dans ce cas, il s'agit véritablement d'indicateurs liés à des activités (même s'il y a parfois confusion entre une activité et son extrant).

Tableau 1 : Convergence entre les grilles de résultats et d'indicateurs du PADEL et de l'UE

Résultats selon le PADEL et l'UE pour le secteur microfinance	Principaux indicateurs suggérés	Indicateurs de résultats objectivement vérifiables pour l'UE
Résultat C4 PADEL : L'environnement institutionnel, légal et réglementaire de la microfinance est approprié par les acteurs ; la Stratégie Nationale de Microfinance est actualisée et mise en œuvre, pour un assainissement du secteur	% SFD en conformité avec le nouveau cadre légal et réglementaire (nouvelle loi, son décret d'application, les instructions de la BCEAO et le nouveau référentiel comptable) Document de la Stratégie Nationale de la Microfinance (SNMF) actualisée et adoptée Degré (%) de mise en œuvre de la SNMF % de SFD supervisé de manière prévue Performance du cadre de concertation aux niveaux national et régional est renforcé — nombre de rencontres au niveau national et régional par an	<i>Le PADEL ne comprend qu'un seul niveau de résultats recherchés ; chaque résultat fait l'objet de plusieurs extrants et activités qui pourraient être assimilés aux indicateurs de niveau D de l'UE (voir plus bas)</i>
Résultat C1 UE : L'environnement institutionnel, légal et réglementaire est approprié par les acteurs ;	C1.1. : Conformité des dossiers d'agrément des SFD au Nouveau Cadre Juridique et nombre d'autorisations délivrées ;	D1.1 : Nouveau Cadre Juridique applicable aux SFD, y compris le nouveau Référentiel Comptable est largement vulgarisé

la SNMF est actualisée et mise en œuvre, pour un assainissement du secteur	C1.2 : Dispositif adéquat de promotion et de surveillance du secteur de la microfinance (SNMF et CNC adoptés)	D.1.2 : La SNF est actualisée et mise en œuvre de façon articulée avec les autres politiques et programmes ; CNC mise en place et fonctionne régulièrement
	C1.3 : Appropriation par les acteurs locaux du Nouveau Cadre Juridique applicables aux SFD	D.1.3 : Capacités d'intervention de la structure chargée de la surveillance du secteur améliorées
Résultat C5 PADEL : Les capacités de l'ANIP-MF et des structures appuis sont renforcées	Taux de couverture du budget de l'ANIP-MF par ses ressources propres (cotisations des membres et ressources générées par la prestation de services)	
	Nombre et qualité de formateurs (ANIP-MF/faîtière et autres structures d'appui) disponibles	
	Qualité et nombre de structures d'appui-conseil disponibles au niveau de la région de Maradi	
Résultat C2 UE : Les capacités de l'APSFD et des structures d'appui technique sont renforcées	C2.1 : Appropriation du Nouveau Référentiel Comptable par les SFD membres de l'Association nationale	D.2.1 : L'opérationnalisation de l'AP/SFD est renforcée D.2.2 : Renforcement des capacités des SFD (ressources humaines, produits, services et rating)
	C2.2 : Qualité des prestations fournies par les structures d'appui technique	
	C2.3 : Qualité de l'information financière produite dans le secteur	
Résultat C6 PADEL : Les SFD sont professionnalisés et l'articulation avec le secteur bancaire est assurée	% SFD qui ont augmenté leur viabilité (portée, qualité du portefeuille, autosuffisance opérationnelle et financière)	
	Nombre de SFD ayant développé un partenariat avec les banques	
	Nombre de SFD développant des mécanismes financiers innovants (spécialement des produits adaptés à la sécurité alimentaire, warrantage)	
	Nombre de points de services ouverts dans les huit communes	
	Nombre d'organisations de producteurs informées et sensibilisées sur les produits financiers	
Résultat C.3 UE : Les SFD sont consolidés et professionnalisés, et l'articulation avec le secteur bancaire est assurée dans les	C.3.1 : Niveau de professionnalisation des SFD	D.3.1 : Renforcement des capacités des SFD (ressources humaines, produits, services et rating) D.3.2 : Amélioration du refinancement du secteur (articulation entre banques locales et SFD améliorée)
	C.3.2 : Niveau de refinancement par les Banques	
	C.3.3 : Étendue et profondeur de la portée des SFD	

régions de Zinder et Dosso	C.3.4 : Niveau et progression de l'autonomie professionnelle des SFD	
Résultat PADEL : Le PADEL ne comprend que trois résultats pour la micro-finance		
Résultat C4 UE : UE : Le contrôle qualité et la gestion quotidienne de l'action sont assurés	C4.1 : Fonctionnement des organes de pilotage et de suivi	D.4.1 : Assurance du contrôle qualité
	C.4.1 (sic) : Qualité de la gestion des ressources humaines, financières et matérielles de l'action	D.4.2 : Gestion quotidienne adéquate de l'Action

Annexe 3 : Compréhension de l'évaluation selon la théorie du changement

L'évaluation finale du PADÉL est conduite en conformité avec les engagements pris dans le document de projet et dans la foulée des responsabilités d'UNCDF au chapitre de l'évaluation des projets et programmes auxquels l'agence est associée.

La méthodologie utilisée pour cette évaluation finale consiste à tester la logique d'intervention/l'hypothèse de développement d'un programme contre les preuves des performances de mise en œuvre.

L'évaluation porte sur la cohérence de la théorie du changement du programme, ses progrès vers les résultats attendus, l'influence de facteurs externes sur l'atteinte des objectifs et les enseignements tirés à ce jour sur la conception et la mise en œuvre du programme.

Elle doit présenter clairement et distinctement ses conclusions et recommandations sur base d'un système solide de collecte et d'analyse de preuves dont on trouvera ici une première élaboration. Elle doit aussi intégrer aussi de manière systématique des questions sur le genre et la manière dont le programme les a adressées dans le cycle de programme (formulation, recrutement de l'équipe, mise en œuvre, suivi et analyse des résultats du programme). Des recommandations spécifiques visant la réponse-genre et identifiant les bonnes pratiques à généraliser seront incluses.

La méthodologie de l'évaluation est composée de trois éléments clés : une théorie de changement pour l'intervention globale, une matrice d'évaluation comprenant les principales questions d'évaluation et des sous-questions ainsi qu'un ensemble de différentes méthodes de collecte des données, respectant les bonnes pratiques dans l'évaluation du développement, organisées selon de différentes « lignes de preuve » transparentes et bien agrégées.

Cette annexe ne concerne que la théorie du changement

Toute évaluation fait face à trois grands défis : (1) identifier et mesurer les résultats obtenus par un programme, un projet, un produit (2) attribuer ces résultats aux activités de l'intervention (3) expliquer pourquoi il en est ainsi.

Les modèles expérimentaux et quasi expérimentaux constituent des méthodes puissantes pour répondre à ces questions surtout s'ils ont été conçus avec un design élaboré et s'ils disposent d'une base zéro solide, d'éléments contre factuels (groupes témoins) et des données valides, fiables et correspondantes à des échelles par intervalle.

Dans le cas de programmes d'appui au développement, ces modèles font face à deux obstacles majeurs :

1. Les modèles manquent de réalisme et les conditions pour leur exécution réussie sont rarement au rendez-vous ;
2. Le troisième défi est rarement atteint dans la mesure où l'attribution de causalité, dans la mesure où elle est spécifiée, est davantage décrite et illustrée (le plus souvent graphiquement) qu'expliquée. C'est le phénomène de la boîte noire.

Dit simplement, les approches d'évaluation axée sur la théorie « compensent » leur faiblesse pour ce qui est des deux premiers défis (mesure et attribution des résultats) par une plus grande attention au troisième défi, l'explication.

Ces approches utilisent une théorie du changement explicite pour formuler des explications et des conclusions quant à la contribution d'une intervention (un programme) eu égard aux résultats observés.

Ces approches — et elles sont nombreuses — constituent des modèles analytiques conceptuels. Ce ne sont pas à proprement parler des méthodes ou des techniques. Il s'agit de conceptualiser, de structurer et d'exécuter une analyse dans le cadre d'une évaluation.

Une théorie du changement — on devrait sans doute parler davantage de modèle de changement — explique de quelle façon l'intervention devrait produire ses résultats prévus. Formulée avant l'exécution du programme, cette théorie définit la séquence des événements (extrants, résultats immédiats, résultats intermédiaires, résultats finaux) qui devraient avoir lieu conséquemment à l'intervention. Bref, ce qui devrait se passer.

Cette séquence est habituellement appelée la « logique du programme », le « modèle logique » ou le « cadre logique ». La théorie du changement va toutefois plus loin : elle décrit les mécanismes du changement, formule les hypothèses et définit les risques, le contexte, les autres facteurs qui pourraient appuyer la théorie ou, au contraire, l'empêcher de se concrétiser sous la forme de résultats observés.

Il s'agit donc à la fois de construire une « boîte noire » du changement et surtout de l'ouvrir pour mieux examiner le lien de causalité entre les extrants de l'intervention et les résultats observés. La théorie du changement peut être utilisée pour comparer, au moyen d'éléments probants, la présumée chaîne causale des résultats avec les observations, en vérifiant chacun des liens et des hypothèses du processus, afin de confirmer la théorie.

Les théories du changement peuvent être considérées comme l'histoire de ce qui devrait « arriver » dans les flèches qui relient les encadrés d'un modèle logique traditionnel.

La théorie du changement peut aussi être vue comme un modèle logique qui a été décrit et expliqué, en particulier dans l'optique des liens de causalité entre les extrants et les divers niveaux des résultats. C'est une erreur d'opposer modèle logique et modèle de changement, car les chaînes de résultats intégrées dans les modèles logiques constituent des éléments de base pour l'élaboration de théories du changement. Ces dernières s'appuient sur une chaîne de résultats pour expliquer les raisons pour lesquelles on s'attend à une séquence de résultats donnée.

Les modèles logiques s'attardent quant à eux souvent uniquement aux « résultats » visés par un programme (c.-à-d.. les boîtes que contient habituellement un modèle logique visuel). L'approche axée sur la théorie soutient que « la logique de la logique » constitue l'élément important des modèles logiques : elle s'intéresse aux liens (que l'on pourrait associer à la logique du cycle court) entre les encadrés d'un modèle logique visuel plutôt qu'à la logique du cycle long de la chaîne de résultats (figure 1).

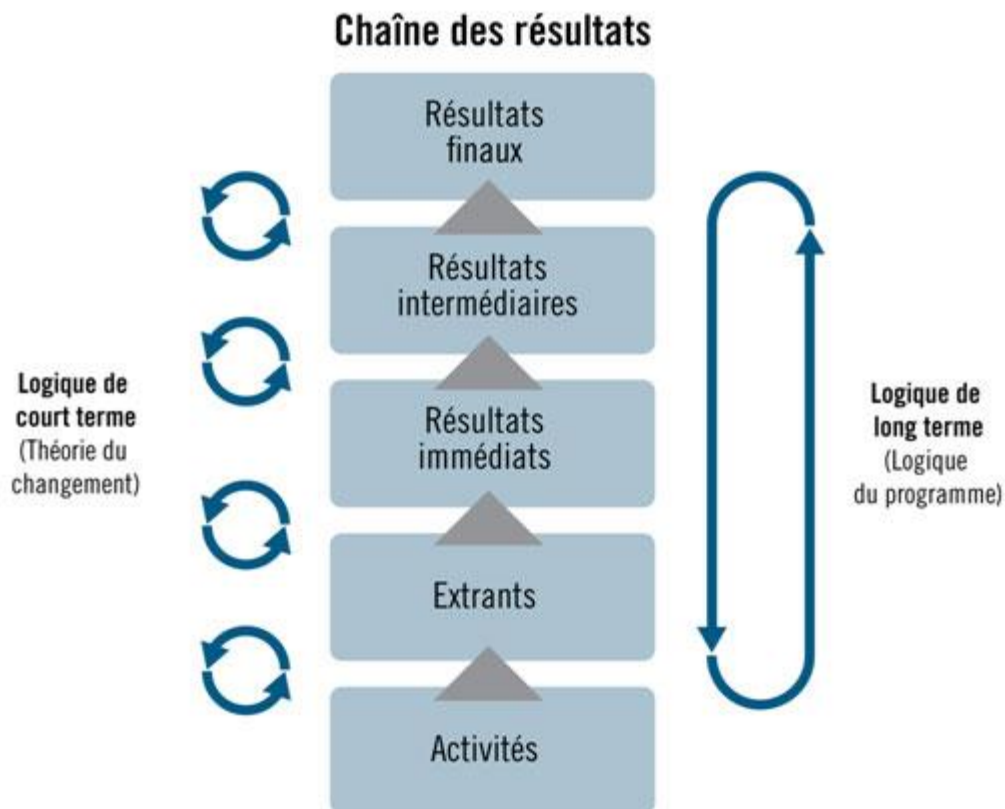
Bref, les théories du changement expliquent en quoi l'intervention devrait produire les résultats désirés plutôt que se limiter à décrire les résultats proprement dits.

En règle générale, une théorie du changement comporte :

- Un modèle logique et/ou une chaîne de résultats
- Des hypothèses et une définition des risques et, parfois, des mécanismes associés à chaque lien du modèle logique ou de la chaîne de résultats ;
- Un exposé des facteurs externes qui peuvent influencer sur les résultats prévus ;
- Les preuves empiriques à l'appui des hypothèses et la définition des risques et des facteurs externes.

Pour confirmer l'attribution d'un changement prédit à un programme, il faut à la fois disposer de preuves empiriques et d'explications fondées elles aussi sur des preuves si c'est possible, permettant d'apprécier la contribution des facteurs externes. Il est alors raisonnable de conclure que l'intervention en question a eu un effet et que l'intervention en question a changé quelque chose.

Figure 1 : Théorie du changement (long terme) et Logique de programme (court terme)



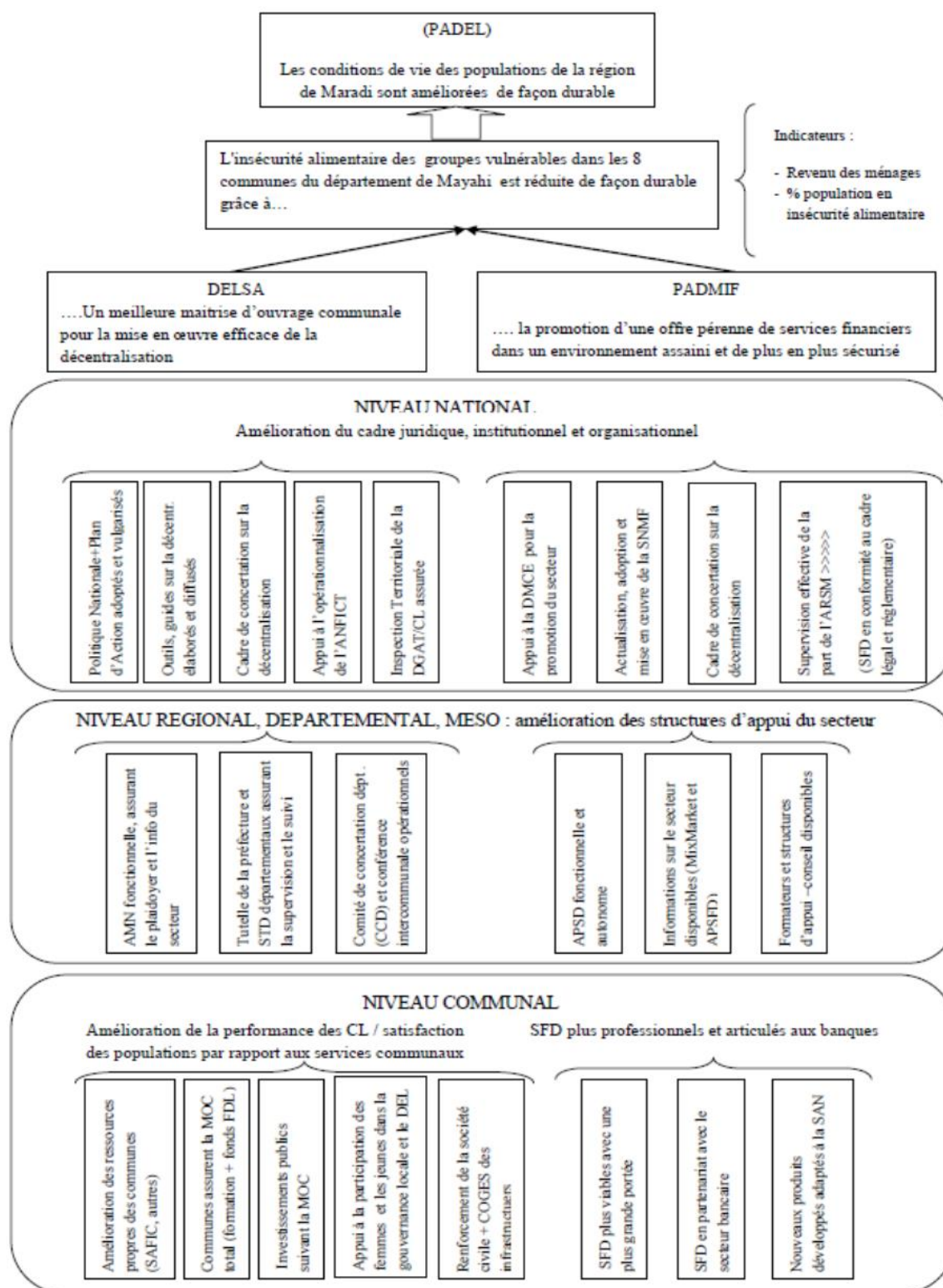
Pour que le processus d'inférence causale opère, certaines conditions doivent être remplies :

- La théorie du changement proposée doit être raisonnée plausible et les principaux intervenants doivent y adhérer, si possible avant le début de l'intervention
- Les activités prévues doivent effectivement être mises en œuvre
- Le modèle ne doit pas être transformé de manière importante en cours de route
- Les changements doivent pouvoir être observés
- Les facteurs externes ont pu être « contrôlés ».

Voilà pour la « théorie ». Dans les faits, ces conditions sont rarement réunies : les preuves ne sont pas toujours au rendez-vous, tous les facteurs externes ne peuvent être pris en compte, les activités peuvent avoir eu des effets imprévus, etc., etc. ⁴⁴

⁴⁴ Cette section emprunte largement à certains travaux sur l'évaluation basée sur la théorie du changement, dont ceux de White, 2009, Clark, 2004 et particulièrement la présentation qu'en a fait l'Agence canadienne pour le développement international (2012).

Annexe 4 : Reconstruction de la logique d'exécution du PADEL



Annexe 5 1 : Fiches synoptiques d'investissements locaux en sécurité alimentaire

Ces fiches présentent les diverses informations recherchées sur des investissements types dans une infrastructure en lien avec la sécurité alimentaire. Cinq investissements ont été retenus. Description du type d'investissement et des bénéficiaires concernés.

L'objectif de cette opération était de tester la faisabilité de fiches similaires et de leur agrégation dans une banque de données permettant des analyses longitudinales et comparatives. Chaque fiche nécessitant une véritable étude de cas, il a évidemment été impossible d'inclure l'ensemble des investissements ou même un échantillon représentatif.

L'information recueillie dans ces fiches a aussi été intégrée dans l'analyse.

Fiche 1 : Investissement : Warrantage

Nom de l'investissement	Warrantage		
Type (collectif/individuel)	Collectif		
Commune :	Mayahi	Village :	Guidan Sani
Année d'installation :	2013	Montant CFA	659 400 FCFA
Nombre bénéficiaires	18	Effectif de femmes	0
Comment pourriez décrire le projet/investissement et quel est votre point de vue sur l'efficacité de la mise en place ? L'opération consiste à un dépôt de produits de récoltes dans un magasin en échange d'accès au crédit pour la conduite des activités génératrices de revenus et la satisfaction des besoins familiaux. Le crédit et l'intérêt sont remboursés après la vente de stock de produits emmagasinés à une période où le prix de vente est intéressant aux producteurs. Les produits stockés portent sur le niébé (18 sacs), le mil (24 sacs), l'arachide (6 sacs), le Kowa (42 sacs) pour une valeur totale de 942 000 FCFA.			
Quel est votre point de vue sur la pertinence de l'investissement et son alignement avec le PDC ainsi que sur le ciblage des bénéficiaires ? La pratique de warrantage facilite le démarrage d'AGR à travers l'accès aux crédits auprès des SFD à une période favorable en évitant ainsi le bradage de la production agricole et de gagner un surplus lorsque le stock est vendu plus tard. Le warrantage apparaît donc comme un moyen d'épargner les produits agricoles jusqu'à la montée des prix et un dispositif efficace de facilitation de la disponibilité de vivres en période de soudure. Elle s'inscrit également dans la démarche des autorités communales pour la lutte contre l'insécurité alimentaire et occupe une place de choix dans le plan de développement communal.			
Quel est le mode de gestion (Mode de gestion, mode de financement, acteurs concernés et capacités de gestion indispensables en tenant compte de l'aspect de genre) adopté pour l'investissement ? La pratique de warrantage a permis aux OP du groupement Hadinkainkai de bénéficier auprès d'ASUSU SA. (SFD) de crédit pour la spéculation de produits agricoles, de mener le petit commerce et de satisfaire des besoins familiaux et sociaux. Avant le démarrage de PADEL, ASUSU SA. ne faisait pas de crédit warrantage, mais octroyait seulement le crédit AGR et embouche base sur un fonds en dépôt.			
Comment appréciez-vous les services de formation et accompagnement reçus relatifs à l'investissement ? Les appuis en renforcement de capacités fournis par le PADEL au profit des OP du groupement Hadinkainkai pratiquant le warrantage concernent : ▪ L'équipement et traitement du magasin de warrantage ; ▪ La formation sur la conduite de warrantage ; ▪ La sensibilisation des membres de l'OP ; ▪ L'appui-conseil en gestion financière ; En dehors de PADEL, les membres de l'OP pratiquant le warrantage ont reçu quelques notions en suivi effectué par le SFD ASUSU SA.			

Quels sont les différents charges et produits liés au fonctionnement de l'investissement (comptes d'exploitation) ?

Il s'agit essentiellement du coût de traitement de magasin de warrantage lié au stockage des produits agricoles et de l'intérêt payé sur le crédit obtenu auprès d'ASUSU SA. Dans le cas d'espèce, le montant total de l'intérêt payé s'élève à 67 257 FCFA sans tenir compte des frais de dossier (6 594 FCFA) et des frais de suivi (6 594 FCFA).

Utilisation de la production et revenus (avec aspects de genre)

Le groupement Hadinkainkai de l'OP pratiquant le warrantage est uniquement composé d'hommes. Même si les femmes aident leur époux dans la production agricole base de la pratique de warrantage, elles ne sont pas visibles dans l'opération de warrantage et, par conséquent, ne bénéficient directement pas des avantages de warrantage.

Pour des interventions similaires à l'avenir, une analyse des écarts genres dans la pratique de warrantage permettra, de façon équitable, la prise en compte de tous les acteurs.

Dans quelle mesure les dispositions de pérennisation (financière, juridique et institutionnelle, environnementale, gestion, appui commun et des services déconcentrés) de l'investissement ont été mises en place ?

La durabilité de l'opération de warrantage passe par le respect des engagements pris par chaque partie impliquée.

- La mise en place de ligne de crédit à temps par le SFD c'est-à-dire juste après la récolte et le dépôt des produits agricoles dans le magasin.
- Le respect de délai de remboursement de crédit par les membres de l'OP.

Dans quelle mesure l'investissement a-t-il bénéficié de l'appui des institutions de microfinance ?

De par la pratique de warrantage par le groupement Hadinkainkai, les membres de l'OP sont en partenariat avec le SFD ASUSU SA.

Les membres de l'OP ont bénéficié sous forme de crédit d'un appui financier 659.400 FCFA soit 70 % de la valeur du stock au magasin de warrantage.

La durée de crédit est de six (6) mois avec un taux d'intérêt mensuel de 1,70 %. Ainsi, sur le montant de crédit reçu (659 400 FCFA), le montant total de l'intérêt à payer est de 67 259 FCFA.

En plus de cet intérêt à payer, il y a les frais de dossier : 1 % du montant de crédit reçu soit 6 564 FCFA et les frais de suivi également 1 % du montant de crédit reçu (6 564 FCFA).

Le total des charges à payer au SFD s'élève donc à 80 387 FCFA.

Bien que la pratique de warrantage permet aux producteurs d'accéder au crédit pour la diversification des activités d'un côté, et de se protéger contre le bradage de leurs produits agricoles de l'autre, le taux d'intérêt par le SFD paraît élevé aux yeux des bénéficiaires. Ceux-ci souhaitent la modification de la pratique de SFD (ASUSU SA.) pour être plus avantageuse aux producteurs.

*« J'ai pu bénéficier de crédit de warrantage d'un montant de 32 000 FCFA auprès d'ASUSU SA. et j'ai remboursé environ 35 600 FCFA au bout de six (6) mois. Avec les 32 000 FCFA, j'ai acheté un petit ruminant à 20 000 FCFA qui était revendu par la suite à 22 000 FCFA. Les 12 000 FCFA restants du crédit reçu ont servi à satisfaire les besoins de ma famille. À l'ouverture de magasin de warrantage, mes deux (2) sacs de niébé en stock ont été vendus à 40 000 FCFA. **Récit d'un membre du groupement de l'OP Hadinkainkai** ».*

Dans quelle mesure l'investissement a-t-il contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire des bénéficiaires directs et indirects ?

La pratique de warrantage est un mécanisme de gestion de risque qui protège les producteurs contre le bradage de leurs produits juste après la récolte et de disposer de produits alimentaires pendant la période de soudure notamment.

L'accès au crédit de warrantage permet aussi la diversification des activités génératrices de revenus et la variation de l'alimentation dans les ménages.

Quels effets à long terme inattendus l'investissement a-t-il induits ?

Engouement des producteurs aux alentours de village Guidan Sani pour la pratique de warrantage ; Développement de l'activité d'extraction d'huile d'arachide par les femmes suite à la sensibilisation pour la diversification des activités génératrices de revenus.

Quel est votre niveau de satisfaction suite à l'investissement réalisé par le programme ?

Faible ?

Moyen ?

Bon ? X

Parce que la pratique de warrantage facilite l'accès au crédit pour la diversification des activités génératrices de revenus.

Quels enseignements avez-vous tirés de la mise en œuvre de l'investissement ?

Quelles recommandations formulez-vous ?

Il est souhaitable que les communes avec l'appui des services techniques déconcentrés de l'État entreprennent des négociations avec les SFD pour une révision de procédures au profit des producteurs en général et des plus vulnérables en particulier.

Fiche 2 : Investissement : Magasin de stock tampon des femmes

Nom de l'investissement	Magasin de stock tampon des femmes		
Type (collectif/individuel)	Collectif		
Commune :	Tchaké	Village :	/
Année d'installation :	2012	Montant CFA	/
Nombre bénéficiaires	Population de Tchaké	Effectif du comité de gestion	10 femmes
Comment pourriez décrire le projet/investissement et quel est votre point de vue sur l'efficacité de la mise en place ? L'investissement constitue à mise en place de stock tampon de céréales notamment le riz pour un approvisionnement de proximité des boutiques céréalières au profit des femmes. Il s'agit de magasin de stock tampon appuyé par PADEL au profit des femmes et géré par les femmes. PADEL a facilité la construction de magasin et le premier stock de céréales constitué de riz (environ 20 tonnes pour la commune de Tchaké) est fourni par le PAM à travers son partenariat avec PADEL. Au moment de la constitution de stock tampon, le PAM ne disposait que de riz.			
Quel est votre point de vue sur la pertinence de l'investissement et son alignement avec le PDC ainsi que sur le ciblage des bénéficiaires ? La mise en place de magasin de stock tampon rentre dans le cadre de l'exécution du plan de développement de la commune de Tchaké dont l'une des activités prioritaires est la facilitation d'accès de la population aux produits vivriers pour la satisfaction de leur besoin alimentaire. Comme mentionné plus haut, le premier stock est constitué de riz pour répondre à la demande de la population en céréales. Après la vente de ce stock, les membres du groupe des femmes ont renouvelé le stock tampon en mil avec le fonds de roulement issu de la vente de riz.			
Quel est le mode de gestion (Mode de gestion, mode de financement, acteurs concernés et capacités de gestion indispensables en tenant compte de l'aspect de genre) adopté pour l'investissement ? La gestion de magasin de stock tampon est collective. Le stock tampon de Tchaké sert à approvisionner deux (2) Comités local de développement (CLD) composé de 5 femmes chacun. Avec la recette issue de la vente de riz, le comité de gestion s'est approvisionné en 137 sacs de 100 kg de mil. L'approvisionnement a lieu pendant la période de la récolte (Novembre-Décembre) et la vente se déroule pendant la période de la soudure (Juin/Juillet-Août). L'approvisionnement en céréales se fait au niveau des fournisseurs ou sur le marché local pour être livrées par la suite en gros aux boutiques céréalières et parfois en détail aux membres du groupe.			
Comment appréciez-vous les services de formation et accompagnement reçus relatifs à l'investissement ? Suite à la mise en place de stock tampon et à l'installation du comité de gestion, les membres du comité ont bénéficié avec l'appui de PADEL de la formation en gestion de stock et en alphabétisation afin de mieux gérer le magasin de stock tampon.			
Quels sont les différents charges et produits liés au fonctionnement de l'investissement (comptes d'exploitation) ? Le comité de gestion achète le sac de 100 kg de mil à 16 150 FCFA pour le revendre à 20 000 FCFA réalisant ainsi une marge brute de 3 850 FCFA par sac. La marge brute réalisée permet la reconstitution et l'agrandissement de stock tampon.			

Utilisation de la production et revenus (avec aspects de genre) Il s'agit d'un magasin de stock tampon uniquement géré par les femmes et au profit des femmes. 25 % de la marge brute revient au comité de gestion et les 75 % restants sont utilisés pour accroître le stock tampon.
Dans quelle mesure les dispositions de pérennisation (financière, juridique et institutionnelle, environnementale, gestion, appui des commune et des services déconcentrés) de l'investissement ont été mise en place ? Pour assurer la durabilité de l'investissement, il est installé un comité de gestion de magasin de stock tampon dont la capacité en gestion de stock est renforcée grâce à l'appui de PADEL. Le comité de gestion fonctionne sous la supervision de la commune pour d'éventuels appuis en collaboration avec les services techniques déconcentrés de l'État.
Dans quelle mesure l'investissement a-t-il bénéficié de l'appui des institutions de microfinance ? Les recettes issues de la vente de stock tampon sont placées dans un compte SFD (ASUSU SA.) afin de sécuriser l'argent. Toutefois, le comité de gestion de stock tampon n'a jamais sollicité un crédit au niveau de ASUSU SA par manque d'information afin d'agrandir le stock tampon face à la demande de plus en plus élevée. Vu que le stock tampon est une œuvre sociale c'est-à-dire une banque de soudure où la céréale est vendue moins cher par rapport au marché afin de faciliter l'accès aux plus vulnérables, l'encadrement (PADEL et services techniques déconcentrés de l'État) n'a pas appuyé le comité de gestion dans la recherche de crédit au niveau des SFD. En effet, l'accès de comité de gestion de stock tampon aux SFD peut être difficile à cause du taux d'intérêt à payer sur le crédit obtenu. Toutefois, les échanges entre le comité de gestion de stock tampon et les responsables de SFD avec l'appui de la commune méritent d'être initiés afin d'examiner les possibilités de flexibilité ou des opportunités de produits des SFD adaptées au contexte de la gestion de stock tampon. Déjà, la commune se sent prête à venir en appui au comité de gestion de stock tampon sur la base d'une demande. Cependant, en considérant le déficit d'information au niveau du comité de gestion, des propositions pour un bon fonctionnement de stock tampon peuvent aussi venir des autorités communales.
Dans quelle mesure l'investissement a-t-il contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire des bénéficiaires directs et indirects ? La mise en place de magasin de stock tampon a essentiellement permis aux femmes vulnérables d'avoir accès aux céréales à prix modéré en temps de soudure. De plus, l'existence de magasin de stock tampon réduit l'instabilité de vivres dans les ménages.
Quels effets à long terme inattendus l'investissement a-t-il induits

Quel est votre niveau de satisfaction suite à l'investissement réalisé par le programme ?

Faible ?

Moyen ?

Bon ? X

Parce que les ruptures de stock de céréales dans les ménages sont évitées et les femmes les plus vulnérables ont de plus en plus accès aux céréales à prix modéré.

Quels enseignements avez-vous tirés de la mise en œuvre de l'investissement ?

Quelles recommandations formulez-vous ?

Prévoir à travers la commune des mécanismes d'appui au comité de gestion de stock tampon afin d'accroître la disponibilité et l'accessibilité aux vivres au profit des plus vulnérables.

Fiche 3 : Investissement : Boutique Intrants Zootechniques

Nom de l'investissement	Boutiques d'intrants zootechniques		
Type (collectif/individuel)	Collectif		
Commune :	Sherkin Haoussa	Village :	Jantoudou
Année d'installation :	2015	Montant CFA	/
Nombre de bénéficiaires	Population de village de Jantoudou	Effectif du comité de gestion	9 dont 3 femmes
Comment pourriez décrire le projet/investissement et quel est votre point de vue sur l'efficacité de la mise en place ? L'investissement constitue à la création et à l'approvisionnement d'une boutique d'intrants zootechniques initiée par la commune de Sherkin Haoussa avec l'appui de PADEL pour répondre à la demande de la population en intrants zootechniques. Les intrants zootechniques qui y sont vendus sont constitués de son de blé et de comprimés vétérinaires.			
Quel est votre point de vue sur la pertinence de l'investissement et son alignement avec le PDC ainsi que sur le ciblage des bénéficiaires ? L'appui de PADEL à la production animale par la facilitation d'accès au son de blé et comprimés vétérinaires est une priorité d'activité mentionnée dans le plan de développement de la commune. L'appui de PADEL à travers l'ouverture et l'approvisionnement de la boutique d'intrants zootechniques permet de répondre à la demande des agro-éleveurs en matière d'accès aux compléments d'aliments bétail.			
Quel est le mode de gestion (Mode de gestion, mode de financement, acteurs concernés et capacités de gestion indispensables en tenant compte de l'aspect de genre) adopté pour l'investissement ? La gestion de la boutique d'intrants zootechniques est collective. Au début de l'exercice, le comité de gestion mis en place a reçu de PADEL un appui en 140 sacs de son de blé et 4 boîtes de comprimés vétérinaires. L'opération de la gestion de boutique d'intrants zootechniques consiste à l'achat puis à la vente d'intrants zootechniques par le comité de gestion. C'est le groupement des OP qui décide du prix de vente des intrants zootechniques.			
Comment appréciez-vous les services de formation et accompagnement reçus relatifs à l'investissement ? Suite à l'installation du comité de gestion, les membres du comité ont bénéficié avec l'appui de PADEL de la formation en gestion de stock.			
Quels sont les différents charges et produits liés au fonctionnement de l'investissement (comptes d'exploitation) ?			
Utilisation de la production et revenus (avec aspects de genre) Il s'agit d'une boutique d'intrants zootechniques sous la gestion d'un comité villageois pour faciliter l'accès des groupes vulnérables notamment les femmes aux intrants nécessaires à l'accroissement de leur production animale. La demande en intrants zootechniques est élevée du côté des femmes, car elles mènent beaucoup plus les activités d'embouche.			

Dans quelle mesure les dispositions de pérennisation (financière, juridique et institutionnelle, environnementale, gestion, appui commun et des services déconcentrés) de l'investissement ont été mises en place ?

Pour assurer la durabilité de l'investissement, il est installé un comité de gestion de la boutique d'intrants zootechniques dont la capacité en gestion de stock est renforcée grâce à l'appui de PADEL.

Dans quelle mesure l'investissement a-t-il bénéficié de l'appui des institutions de microfinance ?

Le comité de gestion de la boutique d'intrants zootechniques a ouvert un compte au niveau de SFD ASUSU SA. où les recettes de vente sont déposées. Cependant, le comité n'est pas suffisamment informé des opportunités existantes au niveau de SFD en vue d'accroître leur stock en intrants zootechniques.

Dans quelle mesure l'investissement a-t-il contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire des bénéficiaires directs et indirects ?

L'ouverture de la boutique d'intrants zootechniques facilite la disponibilité d'aliments bétail nécessaires à l'engraissement d'animaux dont la vente permet d'avoir accès au revenu pour faire face aux besoins alimentaires ou autres.

Quel est votre niveau de satisfaction suite à l'investissement réalisé par le programme ?

Faible ?

Moyen ?

Bon ? X

Parce que la disponibilité en aliments bétail complémentaires encourage notamment les femmes qui s'investissent de plus en plus dans l'embouche.

Quels enseignements avez-vous tirés de la mise en œuvre de l'investissement ?

Quelles recommandations formulez-vous ?

Fiche 4 : Investissement : Boutique Intrants Agricoles

Nom de l'investissement	Boutique Intrants agricoles		
Type (collectif/individuel)	Collectif		
Commune :	Sherkin Haoussa	Village :	Jantoudou
Année d'installation :	2013	Montant CFA	4 000 000 FCFA (construction et équipement de la boutique) 2 445 300 FCFA (fonds de roulement)
Nombre de bénéficiaire	Population de village de Jantoudou et environnant	Effectif du comité de gestion	7 dont 1 femme
Comment pourriez décrire le projet/investissement et quel est votre point de vue sur l'efficacité de la mise en place ? L'investissement constitue à la création et à l'approvisionnement d'une boutique d'intrants agricoles initiée par la commune de Sherkin Haoussa avec l'appui de PADEL pour répondre à la demande de la population en intrants agricoles. Les intrants agricoles qui y sont vendus sont constitués d'engrais NPK et urée, de semences améliorées, de pesticides et de fongicides.			
Quel est votre point de vue sur la pertinence de l'investissement et son alignement avec le PDC ainsi que sur le ciblage des bénéficiaires ? L'appui à la production agricole par la facilitation d'accès aux intrants agricoles de bonne qualité pour l'augmentation de la production agricole est une priorité d'activité mentionnée dans le plan de développement de la commune. L'appui de PADEL à travers l'ouverture et l'approvisionnement de la boutique d'intrants agricoles permet aux producteurs et productrices de subvenir à leur besoin alimentaire et de vendre le surplus.			
Quel est le mode de gestion (Mode de gestion, mode de financement, acteurs concernés et capacités de gestion indispensables en tenant compte de l'aspect de genre) adopté pour l'investissement ? La gestion de la boutique d'intrants agricoles est collective. Chaque année, il y a une programmation sur les besoins de la population au niveau des quatre (4) boutiques d'intrants agricoles que compte la commune de Sherkin Haoussa qui est affectée par une insuffisance de semences améliorée et d'engrais. Les données sur les besoins de la population servent de base à l'approvisionnement des boutiques en intrants agricoles, dont celle de Sherkin Haoussa afin d'augmenter la production agricole. Les intrants agricoles sont mis à la disposition des comités des gestions formés et sous supervision des communes. Les producteurs y ont accès à des prix modérés. Les intrants agricoles sont notamment vendus en détail pour permettre aux plus vulnérables surtout les femmes d'y accéder. Les femmes achètent les intrants en faible quantité parce qu'elles ont en général dans le village une petite parcelle à exploiter. Cette limitation de parcelle empêche les femmes à produire davantage et, par conséquent, affecte négativement la disponibilité de produits agricoles.			

Comment appréciez-vous les services de formation et accompagnement reçus relatifs à l'investissement ?

Suite à l'installation du comité de gestion, les membres du comité ont bénéficié avec l'appui de PADEL de la formation en gestion de stock. En principe, le comité de gestion fonctionne sous la supervision de la commune.

Cependant, dans l'exercice de sa fonction, le comité de gestion se trouve confronté à un problème de gouvernance dans la gestion de stock. En effet, tous les membres du comité de gestion en particulier la trésorière n'est pas impliquée le mouvement de stock.

Ce problème relève beaucoup plus du comportement humain de certains du comité de gestion et nécessite des appuis-conseils de la part des autorités communales avec l'accompagnement des services techniques déconcentrés de l'État en ce qui concerne des approches de solution à apporter.

Quels sont les différents charges et produits liés au fonctionnement de l'investissement (comptes d'exploitation) ?

Les premiers sacs de mil acquis par le biais de la commune de Sherkin Haoussa à 17 000 FCFA le sac de 100 kg sont rendus par les membres de comité de gestion à 14 000 FCFA le sac. Les membres de comité de gestion ne sont pas informés du prix d'acquisition de sac de mil par la commune. Ce qui entraîne une perte de 3 000 FCFA par sac vendu.

Pour le renouvellement du stock, les membres du comité de gestion s'approvisionnent au niveau des centres de vente à prix modéré créés par le gouvernement central où le sac de 100 kg de mil est vendu à 13 500 FCFA. Les membres du comité de gestion revendent par la suite le sac à 14 000 FCFA réalisant ainsi une marge de 500 FCFA par sac. Une partie de cette marge sert à supporter les coûts de transport et de la main-d'œuvre.

Utilisation de la production et revenus (avec aspects de genre)

Il s'agit d'une boutique d'intrants agricoles sous la gestion d'un comité villageois pour faciliter l'accès des groupes vulnérables notamment les femmes aux intrants nécessaires à l'accroissement de leur production agricole.

Ainsi, la vente des intrants se fait en détail pour faciliter également l'accès aux plus démunis.

Dans quelle mesure les dispositions de pérennisation (financière, juridique et institutionnelle, environnementale, gestion, appui commun et des services déconcentrés) de l'investissement ont été mises en place ?

Pour assurer la durabilité de l'investissement, il est installé un comité de gestion de la boutique d'intrants agricoles dont la capacité en gestion de stock est renforcée grâce à l'appui de PADEL.

En dépit de la durée de la fonctionnalité du comité de gestion de la boutique d'intrants agricoles de Jantoudou (installée depuis 2013), des faiblesses sont notées tant au niveau la gestion financière que de la gestion stock. Ce qui risque de remettre en cause la durabilité de l'investissement. Des appuis-conseils supplémentaires au comité de gestion avec un suivi rapproché de la commune appuyée par les services techniques déconcentrés de l'État s'avèrent indispensables.

Dans quelle mesure l'investissement a-t-il bénéficié de l'appui des institutions de microfinance ?

Pour le moment le comité de gestion de la boutique d'intrants agricoles de Jantoudou n'a pas de lien avec un SFD. L'argent issu de la vente des intrants agricoles reste dans les mains de la trésorière du comité auquel le président du comité accède pour le renouvellement du stock de la boutique sans l'implication de la trésorière.

Les efforts méritent d'être fournis pour l'établissement de leur relation avec les SFD afin de sécuriser le fonds de roulement de la boutique d'intrants d'une part, et l'instauration d'une gestion transparente de la boutique d'intrants d'autre part.

Dans quelle mesure l'investissement a-t-il contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire des bénéficiaires directs et indirects ?

L'ouverture de la boutique d'intrants agricoles facilite l'accès aux intrants agricoles de proximité à toutes les catégories de la population afin d'augmenter la production agricole pour la satisfaction des besoins alimentaires et l'écoulement de surplus sur le marché pour faire face à d'autres types de besoins.

Quels effets à long termes inattendus l'investissement a-t-il induit ?

Quel est votre niveau de satisfaction suite à l'investissement réalisé par le programme ?

Faible ?

Moyen ?

Bon ? X

Parce que l'accessibilité aux intrants agricoles est facilitée aux groupes vulnérables notamment pour l'accroissement de leur production.

Quels enseignements avez-vous tirés de la mise en œuvre de l'investissement ?

La gestion efficace des boutiques d'intrants agricoles nécessite des appuis-conseils complémentaires et un suivi rapproché de la part des maîtres d'ouvrage avec l'accompagnement des services techniques déconcentrés de l'État.

Quelles recommandations formulez-vous ?

Prévoir des mécanismes pour un suivi rapproché des comités de gestion par les communes.

Fiche 5 : Investissement : Puits

Nom de l'investissement	Puits hydraulique		
Type (collectif/individuel)	Collectif		
Commune :	Attantané	Village :	Tarka Lafia
Année d'installation :	22/05/2015	Montant CFA	14.000.000 FCFA
Nombre de bénéficiaires	Population de Tarka Lafia	Effectif du comité de gestion	5 dont 3 femmes
Comment pourrez décrire le projet/investissement et quel est votre point de vue sur l'efficacité de la mise en place ? Il s'agit de la construction du puits cimenté de 70,45 m de profondeur avec une hauteur d'eau de 4,30 m pour un coût total de 14.000.000 FCFA. La contribution en nation des bénéficiaires porte sur l'apport en main-d'œuvre estimé à 10 % du coût de réalisation. La construction de ce puits de bonne qualité est une réponse à la souffrance de la population locale La réception définitive du puits aura lieu le 22/05/2016			
Quel est votre point de vue sur la pertinence de l'investissement et son alignement avec le PDC ainsi que sur le ciblage des bénéficiaires ? La satisfaction des besoins en eau de la population de la commune rurale d'Attantané est une pré-occupation des conseillers communaux qui ont inscrit de réalisation des ouvrages hydrauliques dans le PDC. Par insuffisance de budget d'investissement propre vu le puits de construction d'un puits de bonne qualité à l'instar de celui réalisé dans le village de Tarka Lafia, il a toujours été difficile à la commune de répondre à la demande de la population. Cet ouvrage s'inscrit bien alors de la PDC de la commune et répond parfaitement à la demande de la population du village de Tarka-Lafia qui passe des jours à la recherche de l'eau. Par manque d'eau dans le village, l'accès à la banque céréalière installée dans le village voisin leur est limité, car la population du village d'Attantané n'a rien à offrir en retour.			
Quel est le mode de gestion (Mode de gestion, mode de financement, acteurs concernés et capacités de gestion indispensables en tenant compte de l'aspect de genre) adopté pour l'investissement ? Il s'agit d'un ouvrage de type collectif dont la gestion est assurée par un comité de gestion composé de cinq membres, dont 3 femmes et 2 hommes. Un président, un secrétaire, une trésorière, et deux hygiénistes qui sont des femmes. Il y a en outre deux commissaires aux comptes qui sont des hommes. Pour assurer l'entretien et faire face aux petites réparations du puits, il est instauré trois formes de mobilisation de ressource financière. ▪ La cotisation de 100 FCFA/mois par chef de famille ; ▪ Le paiement d'un montant forfaitaire de 500 FCFA, 1 000 FCFA ou de 3 000 FCFA par éleveur transhumant selon la taille du troupeau ; ▪ Le paiement d'un montant négocié avec les éleveurs qui s'installent pendant la saison sèche 56 000 FCFA est déjà mobilisé par le comité de gestion circule dans leurs mains et n'est pas déposé dans une institution de microfinance au moment de la conduite de l'évaluation finale. De plus la trésorière du comité n'a aucune maîtrise du mouvement de cette somme au sein du comité de gestion en violation des conseils données lors des séances de formation.			

Comment appréciez-vous les services de formation et accompagnement reçus relatifs à l'investissement ? En plus de la facilitation pour leur installation, le comité de gestion a bénéficié avec l'appui de PADEL de la formation en vie associative au cours de laquelle l'accent a été mis sur le rôle et responsabilité de chaque membre. De plus la notion de gestion de fonds leur a été donnée en les conseillant entre autres, de tenir une réunion pour informer la population du montant de mobilisation de ressources financières pour question de transparence. La somme sera ensuite remise à la trésorière du comité tout en évitant de garder plus de 50 000 FCFA dans leur caisse.
Quels sont les différents charges et produits liés au fonctionnement de l'investissement (comptes d'exploitation) ?
Utilisation de la production et revenus (avec aspects de genre)
Dans quelle mesure les dispositions de pérennisation (financière, juridique et institutionnelle, environnementale, gestion, appui commun et des services déconcentrés) de l'investissement ont été mises en place ? Pour assurer la durabilité de l'ouvrage réalisé, il est installé un comité de gestion de puits dont la capacité est renforcée avec l'appui de PADEL. Comme mentionné plus haut, une caisse est initiée pour l'entretien du puits. Déjà, les difficultés de la collecte de cotisation au niveau des chefs de famille s'observent à cause de la mauvaise volonté. Des actions de sensibilisation complémentaires à l'endroit de population locale par le comité de gestion avec l'appui de la commune sont indispensables pour asseoir une bonne base pour la durabilité de l'ouvrage.
Dans quelle mesure l'investissement a-t-il bénéficié de l'appui des institutions de microfinance ? Pour le moment le comité de gestion de puits n'a pas de lien avec un SFD. L'argent collecte reste au sein du comité. Les efforts méritent d'être fournis pour l'établissement de leur relation avec les SFD afin de sécuriser le fonds mobilisé pour l'entretien du puits.
Dans quelle mesure l'investissement a-t-il contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire des bénéficiaires directs et indirects ? La construction de puits permet l'accès à l'eau pour la consommation humaine. La permet également l'établissement d'une bonne relation entre la population de Tarka Lafia et les gestionnaires de banque céréalière installée à proximité pour l'accès aux mil en temps de soudure.
Quels effets à long terme inattendus l'investissement a-t-il induits ? La réalisation du puits dans le village Tarka Lafia dans la commune rurale d'Attantané a induit la consolidation de la cohésion sociale à travers le mariage qui se noue plus facilement entre villages voisins du fait de la disponibilité d'eau. En effet, les femmes une fois mariées aux hommes du village de Tarka Lafia ne seront plus soumises à la corvée de l'eau sur de longues distances et pendant des heures.

Quel est votre niveau de satisfaction suite à l'investissement réalisé par le programme ?

Faible ?

Moyen ?

Bon ?

Parce qu'ils ont de l'eau potable à leur disposition. De plus, ceux qui sont à proximité du village ou non viennent s'approvisionner en eau.

Quels enseignements avez-vous tirés de la mise en œuvre de l'investissement ?

La disponibilité en eau facilite le brassage entre les communautés et consolide les liens.

Quelles recommandations formulez-vous ?

- Prévoir des appuis dans le cadre de l'installation d'une banque céréalière dans le village de Tarka Lafia afin de combler l'insuffisance alimentaire.
- Encourager la production maraîchère chez les femmes du village de Tarka Lafia par l'appui en semences (de carottes, de laitue, de choux et de l'oignon). La culture maraîchère n'était pas pratiquée par manque d'eau déclarent les femmes du village.

Annexe 6 : Fiches des SFD appuyés par le PADMIF

Les fiches présentées ici font la synthèse des entretiens que la mission a eus avec les chefs d'agence et/ou les directeurs de certains SFD appuyés par le PADMIF dans les régions de Maradi, Zinder et Dosso. Il s'agit notamment de :

1. ASUSU SA, Agence de Mayahi (Région de Maradi) et ASUSU SA Siège (Niamey)
2. MUTUNCI, Mayahi (Région de Maradi)
3. MECREF, Agence de Maradi (Région de Maradi) et MECREF Siège (Niamey)
4. MEC NIYYA, Zinder (Région de Zinder)
5. YARDA, Zinder (Région de Zinder)
6. AZUSUN RAYA KARKARA, Dogondoutchi (Région de Dosso)
7. TAANADI SA, Agence de Dosso (Région de Dosso)
8. CSF HINFANI, Dosso (Région de Dosso)

Fiche 1 : ASUSU SA, Agence de Mayahi/Maradi et Siège/Niamey

INFORMATIONS SUR LES APPUIS CONSENTIS A ASUSU SA (source : PADMIF)		
Dénomination du SFD		ASUSU SA
Siège social		Niamey
Forme juridique et Statut légal		Société Anonyme
Date de signature du PBA		Décembre 2010, novembre 2013 et décembre 2015
Date d'expiration du PBA		
Année de réception des appuis		
FBA N° 1	Nature de l'appui	Ligne de refinancement au profit de l'agence de Mayahi
	Montant de l'appui	100 000 000 FCFA
	Utilisation de l'appui par l'agence de Mayahi	• Octroi sur la période 2011-2015 de plus de 679 millions de FCFA ayant bénéficié à 12 000 personnes dans le cadre du warrantage ; • Financement de plus de 600 millions sur la même période des AGR au profit d'environ 16 000 bénéficiaires ; • Soit un montant de crédit octroyé de plus d'un milliard en 5 ans.
Convention de partenariat de gestion de ligne de crédit	Montant de la ligne de crédit et objet	35 000 000 FCFA Ouverture de comptes et octroi de crédit au profit de personnes vulnérables bénéficiaires des fonds GDI.
	Réalisation	<u>Première phase</u> • Ouverture de 207 comptes ; • Octroi de crédits d'un montant de 33 641 200 FCFA, pour 207 dossiers dans la commune de Maireyrey ; • 259 bénéficiaires, dont 48 % de femmes. <u>Deuxième phase</u> • Octroi de crédits d'un montant de 42 950 000 FCFA pour 20 dossiers, dont 18 groupements féminins ; • Communes concernées : Mayahi (16 800 000 FCFA), Guidan Amoumoune (14 400 000 FCFA), Meyrerey (11 750 000 FCFA) ; • Nombre de bénéficiaires : 436 personnes, dont 435 femmes.
FBA N° 2	Nature de l'appui : Subvention	65 000 000 FCFA dont : - 20 000 000 FCFA pour l'Agence de Mayahi - 45 000 000 FCFA pour le siège de SFD

	Nature de l'appui : Ligne de refinancement	150 000 000 FCFA
	Utilisation de l'appui par l'agence de Mayahi	<u>Subvention</u> - Agence de Mayahi : (i) l'acquisition de 3 motos DT125 (ii) le renforcement du parc informatique et matériel et mobilier de bureau (iii) le renforcement des capacités des ressources humaines, (iv) confection d'un guichet de type moderne ; - Siège du SFD : (i) modernisation et consolidation des activités relatives au transfert d'argent dans les régions de Zinder et Dosso (ii) achat d'équipement VSAT Low Cost pour l'interconnexion de 10 sites distants (iii) l'achat d'un mini serveur pour les agences hors connexion, (iv) achat d'équipement de sécurité salle serveur et (v) achat de matériel informatique pour 4 agences. <u>Ligne de refinancement</u> - Financement des équipements et intrants agricoles et de la transformation des produits agricoles au bénéfice des producteurs agricoles et groupements de producteurs des régions de Zinder et Dosso - Financement d'environ 200 dossiers regroupant plus de 3000 producteurs agricoles ; - Plantation d'environ 5000 arbres dans le cadre de la lutte contre la désertification et la protection de l'environnement.

RÉSULTATS DES ENTRETIENS AVEC LE GÉRANT (AGENCE DE MAYAHI) ET LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL (SIÈGE) ET DE L'EXPLOITATION DE LA FICHE DE SUIVI D'ASUSU SA PAR LE PADMIF
Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontées dans l'exercice de vos activités ?
L'insuffisance des ressources financières, techniques et humaines pour mener à bien les activités. Beaucoup d'OP éprouvent des difficultés pour rembourser. Le manque d'éducation financière des populations freine le développement des activités, les contraintes liées au contexte général (ignorance, pauvreté, analphabétisme, manque d'initiative) aussi
Quels sont vos principaux besoins ?
Accéder à plus de ressources financières pour financer l'activité de warrantage pour avoir plus d'impact sur la sécurité alimentaire. Accéder à plus de ressources financières pour développer également les produits financiers génériques (crédit AGR et crédit embouche) et innovants (crédit aux plus vulnérables, transfert d'argent, un crédit un arbre) sur une plus grande échelle, ce en raison de leur impact sur les conditions de vie des bénéficiaires. Accéder à des subventions pour financer les activités connexes indispensables au développement de l'activité d'épargne-crédit (renforcement des capacités, suivi-formation-accompagnement des clients, éducation financière des clients) Mettre en place de nouveaux points de services pour être plus proche physiquement des clients désirant épargner et/ou emprunter.
Quels sont les appuis (nature et montant) que votre institution/agence a reçus du PADMIF ?
Subventions : 65 millions de FCFA Refinancement bancaire : 285 millions de FCFA
Les appuis reçus du PADMIF correspondent-ils à vos attentes ? Si oui pourquoi ? Si non, pourquoi ?
Les appuis reçus (subventions et lignes de crédit) sont adaptés aux besoins d'ASUSU SA et lui ont permis d'aller plus loin (augmentation du portefeuille de prêt, du nombre de clients, de l'encours de crédit et d'épargne ainsi qu'une nette amélioration de la qualité du portefeuille et des résultats financiers).
Les appuis reçus du PADMIF sont-ils suffisants ? Si oui pourquoi ? Si non, pourquoi ?
Les appuis du PADMIF sont conséquents, mais demeurent insuffisants.

Quels sont, selon vous, les principaux avantages des appuis du PADMIF ?
La liaison entre subventions et lignes de crédit constitue le principal avantage des appuis du PADMIF. La mise en relation des SFD avec les banques commerciales de la place est aussi à mettre à l'actif du PADMIF.
Quels sont, selon vous, les principaux désavantages des appuis du PADMIF ?
Les appuis reçus du PADMIF vous ont-ils permis de développer de nouveaux produits financiers ? Si oui, lesquels ?
L'Agence de Mayahi a renforcé son dispositif de financement du warrantage et s'est lancée dans le financement des besoins des plus vulnérables (crédit aux plus vulnérables).
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur les clients de l'Agence de Mayahi ?
Familiarisation et maîtrise par les producteurs du warrantage par le biais de l'information/sensibilisation et des formations réalisées par la composante DELSA du PADEL. Mise à l'abri des producteurs par rapport au bradage des récoltes pour subvenir aux besoins des ménages leur permettant de profiter de prix élevés en période de soudure. Exercice et pratique des AGR avec comme conséquence l'accroissement des revenus (85 % servant au remboursement des crédits et à la satisfaction des besoins familiaux). Disponibilité des semences et du minimum alimentaire pour faire face au démarrage des travaux de la saison suivante. Contribution à la résilience alimentaire des producteurs. Amélioration des conditions de vie des personnes vulnérables (crédit aux personnes les plus vulnérables).
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur l'Agence de Mayahi ?
Développement du partenariat avec les projets et les OP. Augmentation de la portée et de l'activité (décembre 2010 — décembre 2015) : élargissement du champ d'intervention de 450 % (de 02 à 11 communes), évolution du nombre de comptes opérationnels de 795 % (de 328 à 2936 comptes), évolution du nombre de clients actifs de 175 % (de 3965 à 7356 clients), évolution du nombre d'emprunteurs actifs de 175 % (de 1580 à 3438 emprunteurs), croissance de l'encours de crédits de 846 % (de 47 millions à 447 millions), croissance de l'encours d'épargne de 920 % (de 12 millions à 128 millions), et amélioration de la qualité du portefeuille (baisse du taux de portefeuille à risque à 30 jours de 42 % à 7 %). Amélioration de la rentabilité de l'Agence : évolution du résultat net de plus de 500 %.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour avoir un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Construire plus d'infrastructures (magasins de warrantage, magasins de semence, guichets/agences de SFD...).
Aider les SFD à développer le Crédit Agricole (renforcement des capacités, appuis techniques, subventions, lignes de crédit, fonds de garantie).
Financer davantage les activités maraîchères (engrais, moyens d'exhaure, puits) et les besoins des circuits de commercialisation des produits agricoles, maraîchers et de l'élevage.
Parlez-nous de vos relations avec la banque partenaire
Les relations sont excellentes.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du PADMIF ?
Revoir les conditions d'accès aux lignes de crédit placées auprès des banques afin que le dispositif mis en place (les taux d'intérêt, notamment) soit un dispositif gagnant-gagnant et ne pas mettre les SFD les plus solides et les SFD les plus fragiles sur le même pied d'égalité. Pour les SFD les plus fragiles, placer les lignes de crédit auprès des banques et pour les SFD les plus solides, les placer directement auprès d'eux. Ne pas pousser les SFD à travailler avec une catégorie donnée de clients.
Le PADMIF a pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous espérons que le programme va continuer sous sa forme actuelle ou sous une autre forme.
Le PADMIF a pris fin. Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Financer un PADMIF II.

Fiche 2 : MUTUNCI, Mayahi/Maradi

INFORMATIONS SUR LES APPUIS CONSENTIS A MUTUNCI (Source : PADMIF)		
Dénomination du SFD		MUTUNCI
Siège social		Mayahi/Maradi
Forme juridique et Statut légal		Coopérative d'épargne et de crédit
Date de signature du PBA		
Date d'expiration du PBA		
Année de réception des appuis		
Montant prévu de l'appui	Subvention	
	Ligne de refinancement	35 000 000 FCFA
Montant de l'appui reçu	Subvention	
	Ligne de refinancement	35 000 000 FCFA
Utilisation prévue	Subvention	
	Ligne de refinancement	
Activités réalisées avec l'appui reçu	Subvention	
	Ligne de refinancement	Crédit aux plus vulnérables
Relation avec la banque classique partenaire	Montant de refinancement obtenu	
	Échéancier de remboursement	
	Situation de remboursement	

RÉSULTATS DES ENTRETIENS AVEC LA GÉRANTE ET 3 MEMBRES DU CA, DU COMITÉ DE CRÉDIT ET DE COMITÉ DE SURVEILLANCE
Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontées dans l'exercice de vos activités ?
Les difficultés sont multiples : L'insuffisance des fonds prêtables alors que la demande de crédit est élevée et en forte croissance. Le manque de moyens logistiques, notamment des motos pour le suivi des activités. La gestion manuelle des opérations, MUTUNCI ne disposant pas de matériel informatique ni de logiciel de gestion. La gestion des opérations — MUTUNCI compte plus de 2000 membres — se fait manuellement avec tous les risques que cela comporte. Le faible taux de remboursement des prêts, particulièrement des prêts aux plus démunis (9 millions d'impayés sur 35 millions de crédits octroyés). Le contexte local : la pauvreté, l'attentisme des populations, la manque d'éducation financière des populations, etc.
Quels sont vos principaux besoins ?
Les principaux besoins de MUTUNCI sont tout logiquement les suivants : Accéder à des ressources financières pour financer le portefeuille de prêts. Accéder à des moyens matériels (motos, matériel de bureau, mobilier...) et informatiques (ordinateurs, logiciel de gestion) Accéder à des appuis techniques (développement de son plan d'affaires, accompagnement dans le suivi des crédits aux plus démunis, formation de la gérante et des membres élus des organes de gestion et de contrôle)
Quels sont les appuis (nature et montant) que votre institution/agence a reçus du PADMIF ?
Une ligne de crédit de 35 millions de FCFA pour développer produit « Crédit aux plus démunis ». Nous n'avons jamais été demandeurs de ce produit (Crédit aux plus démunis). Nous n'avons pas été associés non plus à la détermination du montant de la ligne de crédit. MUTUNCI n'a pas été associé à l'identification des bénéficiaires cibles (populations les plus démunies).
Les appuis reçus du PADMIF correspondent-ils à vos attentes ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?

En partie seulement, car nous aurions aussi voulu accéder à des ressources financières pour développer nos produits et services classiques (crédits warrantage, AGR, agropastoral, notamment) et à des appuis logistiques et techniques. Nous n'étions pas habitués à travailler avec les populations les plus démunies. MUTUNCI a plus de 5 ans d'expérience dans le financement du warrantage et des AGR (petit commerce, embouche...). Les paysans viennent solliciter des crédits pour financer ces activités, mais MUNTUCI ne peut pas toujours répondre favorablement en raison de la contrainte de liquidité.
Les appuis reçus du PADMIF sont-ils suffisants ? Si oui pourquoi ?, pourquoi ?
Le montant de la ligne de crédit, soit 35 millions de FCAF est dérisoire au regard des besoins exprimés.
Quels sont, selon vous, les principaux avantages des appuis du PADMIF ?
Le lancement d'un nouveau produit financier « Crédit aux plus démunies » et la diversification de la clientèle. La mise en relation avec la banque.
Quels sont, selon vous, les principaux désavantages des appuis du PADMIF ?
L'appui au développement d'un nouveau produit (Crédit aux plus démunis) sans une réelle implication de MUTUNCI dans sa conception, sans un accompagnement dans sa mise en œuvre (par exemple un appui au suivi des crédits), sans renforcement des capacités de MUTUNCI.
Les appuis reçus du PADMIF vous ont-ils permis de développer de nouveaux produits financiers ? Si oui, lesquels ?
Oui, le crédit aux plus démunis.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur vos membres/clients ?
Impact sur la résilience à la sécurité alimentaire et économique des bénéficiaires des crédits aux plus démunis.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur votre institution/agence ?
Grâce à la ligne de refinancement de 35 millions de FCFA, MUTUNCI a pu servir de nouveaux clients parmi les personnes les plus démunies et donc augmenté sa portée.
Malheureusement, le fort taux d'impayés des crédits aux plus démunis a affecté négativement la performance d'ensemble de MUTUNCI.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour avoir un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Financer davantage les opérations de warrantage et les besoins d'investissement des agriculteurs et des maraîchers.
Parlez-nous de vos relations avec la banque partenaire
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du PADMIF ?
L'appui à la mise en œuvre d'un nouveau produit financier devait nécessairement aller de pair avec des appuis en termes de suivi et évaluation. Le PADMIF n'aurait pas dû imposer des produits financiers et des bénéficiaires cibles aux SFD. Le choix devrait être libre. Il aurait fallu associer les SFD dans la conception et la mise en œuvre des nouveaux produits qu'ils souhaitent développer et pour des SFD tels que MUTUNCI, associer appuis financiers et appuis techniques et logistiques. La PADMIF aurait dû prendre en compte et le besoin de développer l'infrastructure financière (mise en place de guichets, agences et points de services) pour rapprocher les SFD et leurs membres/clients et le besoin d'éducation des populations.
Le PADMIF a pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous sommes tristes.
Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds du PADMIF ?
Donner les moyens au PADMIF pour poursuivre ses activités dans le département de Mayahi, mais aussi dans les autres départements de la région de Maradi.

Fiche 3 : MECREF, Agence de Zinder et Siège/Niamey

INFORMATIONS SUR LES APPUIS CONSENTIS À MECREF (source : PADMIF)		
Dénomination du SFD	Mutuelle d'Épargne et de Crédit des femmes (MECREF)	
Siège social	Niamey	
Forme juridique et Statut légal	Institution mutualiste	
Date de signature du PBA	Décembre 2011 et décembre 2015	
Date d'expiration du PBA		
Année de réception des appuis		
Nature de l'appui	Montant de l'appui	Utilisation de l'appui par l'Agence
1. Subvention	35 144 452 FCFA	(i) Actualisation du plan d'affaires (ii) réalisation d'un classement (iii) amélioration du SIG, (iv) acquisition de 2 motos DT pour l'Agence de Maradi, (v) renforcement des capacités des ressources humaines sur diverses thématiques
2. Ligne de refinancement au profit l'Agence de Maradi	100 000 000 FCFA	• Accès à 3 cycles de prêt d'un montant global de 340 millions auprès d'une banque commerciale de la place ; • Octroi sur la période 2011-2015 de plus de 436 millions de FCFA ayant bénéficié à 5292 femmes ayant exercé diverses AGR (petit commerce, transformation alimentaire des produits agro-sylvo-pastoraux, embouche ovine).
3. Ligne de refinancement au bénéfice de Gaya/Dosso (PBA signé en décembre 2015)	50 000 000 FCFA	Utilisation à venir 2016 : • Financement des AGR ; • Financement de la transformation des produits agro-sylvo-pastoraux ; • Accroissement du nombre de membres d'environ 200 femmes ; • Atteinte « environ 3000 nouvelles bénéficiaires de crédit.

RÉSULTATS DES ENTRETIENS AVEC LE GÉRANT (AGENCE DE MARADI) ET LA DIRECTRICE (SIÈGE) ET DE L'EXPLOITATION DE LA FICHE DE SUIVI DE MECREF PAR LE PADMIF
Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontées dans l'exercice de vos activités ?
Un taux de remboursement faible (85 %), conséquence de la mauvaise foi de certains clients et de leur manque de volonté de rembourser. La faible capacité d'épargne des clients. Le manque de formation des clients. Le coût de la location de l'immeuble abritant le siège de MECREF qui pèse sur les charges et les résultats.
Quels sont vos principaux besoins ?
Des ressources financières sous forme de subventions, de lignes de crédit et de fonds de garantie, car la capacité d'épargne est faible. Construction d'un siège.

Quels sont les appuis (nature et montant) que votre institution/agence a reçus du PADMIF ?
Subventions : 35 millions de FCFA Refinancement : 340 millions de FCFA
Les appuis reçus du PADMIF correspondent-ils à vos attentes ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Ils prennent en compte certains besoins, les besoins de financement (les subventions et lignes de crédit) notamment, mais ignorent d'autres besoins : le besoin de fonds garantie pour les prêts agricoles, le besoin de former, d'accompagner et d'éduquer les clients, l'appui à l'extension géographique des SFD.
Les appuis reçus du PADMIF sont-ils suffisants ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Non. Malgré les refinancements de la BAGRI, les fonds prêtables sont insuffisants.
Quels sont, selon vous, les principaux avantages des appuis du PADMIF ?
Permettre aux SFD d'accéder à des subventions et lignes de crédit. Le refinancement des SFD via les établissements bancaires et le renforcement de la coopération entre eux.
Quels sont, selon vous, les principaux désavantages des appuis du PADMIF ?
Le fait de n'avoir pas négocié des conditions favorables pour les SFD et de les avoir laissés à la merci des banques.
Les appuis reçus du PADMIF vous ont-ils permis de développer de nouveaux produits financiers ? Si oui, lesquels ?
Non. Mais a permis de développer les produits financiers tels que le crédit warrantage, le crédit AGR et le crédit embouche.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur vos membres/clients ?
Exercice et pratique des AGR réalisées avec comme conséquence l'accroissement des revenus (85 % servant au remboursement et à la satisfaction des besoins familiaux). Amélioration des conditions de vie des bénéficiaires. Autonomisation des femmes.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur votre institution/agence ?
<i>À l'échelle globale de MECREF :</i> Amélioration de la gestion stratégique de MECREF et de la transparence. Amélioration de la gestion informatique et meilleure production des données et informations financières. Amélioration de l'exécution des tâches et des rôles par le personnel technique et les élues. Adaptation et début de mise en application des mécanismes de protection de la clientèle. Renforcement de la relation avec les banques commerciales et MECREF par le biais du refinancement. <i>Au niveau de l'Agence de Maradi (de 2011 à 2015) :</i> Amélioration de la mobilité des conseillères en épargne crédit et meilleur suivi. Augmentation de la portée et de l'activité : élargissement du champ d'intervention de 340 % (de 30 à 132 villages), évolution du nombre de comptes opérationnels de 136 % (de 1339 à 3157 comptes), évolution du nombre d'emprunteurs actifs de 161 % (de 86 à 186 emprunteurs), croissance de l'encours de crédits de 248 % (de 46 millions à 160 millions), croissance de l'encours d'épargne de 267 % (de 22 millions à 81 millions). Amélioration de la rentabilité de l'agence : évolution du résultat net de 300 %.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour avoir un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Accorder plus de ressources aux SFD pour financer le warrantage.
Parlez-nous de vos relations avec la banque partenaire
Les relations avec la BAGRI sont très bonnes, mais MECREF souhaite plus de transparence dans ces relations et que la BAGRI réduise significativement les taux d'intérêt (de 9 % par an à moins de 6 % par an) ainsi que les frais de dossiers (2,8 millions de frais de dossier en 2012) et traite les dossiers de demande de crédit avec plus de célérité.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du PADMIF ?
Mettre en place un fonds de garantie (prêts agricoles, notamment). Placer les fonds de crédit auprès des SFD et non pas auprès des banques. Mettre l'accent sur l'éducation financière des populations.

Le PADMIF a pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
C'est une catastrophe pour les SFD si rien n'est fait.
Le PADMIF a pris fin. Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Poursuivre l'expérience et l'étendre à d'autres régions du pays.

Fiche 4 : MEC NIYYA, Zinder

INFORMATIONS SUR LES APPUIS CONSENTIS à la MEC NIYYA (source : PADMIF)		
Dénomination du SFD		Niyya
Siège social		Zinder
Forme juridique et Statut légal		Mutuelle d'épargne et de crédit
Date de signature du PBA		13 décembre 2013
Date d'expiration du PBA		Janvier 2016
Année de réception des appuis		2013-2014
Montant prévu de l'appui	Subvention	14 000 000 FCFA
	Ligne de refinancement	50 000 000 FCFA
Montant de l'appui reçu	Subvention	11 000 000 FCFA
	Ligne de refinancement	50 000 000 FCFA
Utilisation prévue	Subvention	11 000 000 FCFA
	Ligne de refinancement	50 000 000 FCFA
Activités réalisées avec l'appui reçu	Subvention	Manuel de procédures, plan d'affaires et formation
	Ligne de refinancement	Crédit embouche, crédit warrantage et AGR
Relation avec la banque classique partenaire	Montant de refinancement obtenu	62 500 000 FCFA
	Échéancier de remboursement	La dernière échéance est prévue le 25/07/2017 sur le crédit MT de 62 500 000 FCFA
	Situation de remboursement	Deux échéances payées

RÉSULTATS DES ENTRETIENS AVEC LE STAFF DE LA MEC NIYYA ET DE L'EXPLOITATION DE LA FICHE DE SUIVI DE LA MEC NIYYA PAR LE PADMIF
Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontées dans l'exercice de vos activités ?
L'épargne collectée est insuffisante malgré des efforts d'information/sensibilisation des membres. La demande crédit est forte et MEC NIYYA ne parvient pas faire face. Le SIG n'est pas adapté.
Quels sont vos principaux besoins ?
Des fonds pour financer la demande de crédit et renforcer les capacités de l'institution.
Quels sont les appuis (nature et montant) que votre institution/agence a reçus du PADMIF ?
Subventions : 11 millions de FCFA Refinancement bancaire : 62,5 millions de FCFA
Les appuis reçus du PADMIF correspondent-ils à vos attentes ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Oui. Ils répondent à nos deux principaux : financement des besoins de renforcement des capacités et financement du portefeuille de crédits.
Les appuis reçus du PADMIF sont-ils suffisants ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Non. Les subventions reçues ont permis de financer qu'une partie de besoins de renforcement des capacités. Par ailleurs, la pression de la demande de crédit demeure forte en dépit de l'accès au refinancement de la BSIC.
Quels sont, selon vous, les principaux avantages des appuis du PADMIF ?
Accès à plus de ressources pour satisfaire la demande.
Quels sont, selon vous, les principaux désavantages des appuis du PADMIF ?

La BSIC demande un apport personnel (10,25 millions pour un crédit de 50 millions).
Les appuis reçus du PADMIF vous ont-ils permis de développer de nouveaux produits financiers ? Si oui, lesquels ?
Non
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur vos membres/clients ?
Amélioration significative de la résilience des bénéficiaires face à l'insécurité alimentaire. Renforcement de la confiance de la clientèle à l'égard de leur institution.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur votre institution/agence ?
Le partenariat avec le PADMIF a permis à la MEC NIYYA de s'améliorer sur le plan professionnel, opérationnel et financier. 1- Sur le plan professionnel : formation des agents et élus, élaboration du plan d'affaire et de manuel de procédures ; 2- Sur le plan opérationnel : augmentation de l'encours de crédit par l'acquisition des prêts auprès des banques, amélioration de la qualité du portefeuille (le PAR à 30 jours est passé de 9 % à 4 %), du taux de pénétration (1 % à 2 %), de la portée (4891 emprunteurs à 5655 emprunteurs), amélioration des ratios d'efficacité et de productivité suite à l'augmentation de l'encours de crédit et une diminution de certaines charges d'exploitations ; 3- Sur le plan financier : augmentation du passif par l'emprunt et les subventions reçues, consolidation du partenariat avec la BSIC.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour avoir un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Financer à la fois la production agropastorale, la commercialisation des produits agricoles et de l'élevage, y compris les opérations de warrantage, et la transformation de ces produits.
Parlez-nous de vos relations avec la banque partenaire
Les conditions de la BSIC ont évolué positivement (le taux d'intérêt est passé de 10,5 % l'an à 9 % l'an). Cependant les délais de déblocage des fonds sont particulièrement longs.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du PADMIF ?
Les banques doivent assouplir les conditions d'accès au refinancement. Le Comité d'investissement du PADMIF doit tenir compte de la situation des SFD les plus petites et/ou intervenant exclusivement en milieu rural. Mettre l'accent sur l'éthique, car le renforcement des capacités est une chose, le comportement est une autre chose.
Le PADMIF a pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous abandonner alors que nous commençons à nous en sortir est regrettable.
Le PADMIF a pris fin. Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Poursuivre l'expérience pour permettre de pérenniser les acquis et permettre à d'autres SFD de se professionnaliser.

Fiche 5 : YARDA, Zinder

INFORMATIONS SUR LES APPUIS CONSENTIS A YARDA (source : PADMIF)		
Dénomination du SFD		YARDA Zinder
Siège social		Zinder
Forme juridique et Statut légal		Coopérative d'épargne et de crédit
Date de signature du PBA		L'accord de subvention a été signé les 12 et 13 décembre 2013. L'accord de dotation conditionnelle gné le 19 et 20 décembre 2013
Date d'expiration du PBA		
Année de réception des appuis		
Montant prévu de l'appui	Subvention	50 000 000 FCFA
	Ligne de refinancement	100 000 000 FCFA
Montant de l'appui reçu	Subvention	50 000 000 FCFA
	Ligne de refinancement	100 000 000 FCFA
Utilisation prévue	Subvention	Achat de biens, logiciels et renforcement de capacité
	Ligne de refinancement	Octroi de crédit pour la sécurité alimentaire (AGR, Agricole...)
Activités réalisées avec l'appui reçu	Subvention	Achat de biens, logiciel et renforcement de capacité
	Ligne de refinancement	Octroi de crédit pour la sécurité alimentaire (AGR, Agricole...)
Relation avec la banque classique partenaire	Montant de refinancement obtenu	100 000 000 FCFA
	Échéancier de remboursement	Semestriel
	Situation de remboursement	Solde prêt : 35 000 000 CCFA

RÉSULTATS DES ENTRETIENS AVEC LE CHARGÉ DES OPÉRATIONS DE YARDA ET DE L'EXPLOITATION DE LA FICHE DE SUIVI DE YARDA PAR LE PADMIF
Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontées dans l'exercice de vos activités ?
Un fort taux d'impayés de l'ordre de 27 %, conséquence de la mauvaise volonté des clients, de l'impact du taux de change FCFA/Naira (activité de vente de bétail au Nigéria) et du manque de suivi. La démotivation du personnel et le départ de certains agents. La faible mobilisation de l'épargne locale. L'importance des charges salariales. Difficultés pour rembourser la banque dans les délais.
Quels sont vos principaux besoins ?
D'autres subventions pour renforcer davantage les capacités de Yarda. De nouveaux prêts bancaires pour financer le portefeuille de prêts.
Quels sont les appuis (nature et montant) que votre institution/agence a reçus du PADMIF ?
Subvention : 50 millions de FCFA Refinancement bancaire : 100 millions de FCFA
Les appuis reçus du PADMIF correspondent-ils à vos attentes ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Les appuis nous ont permis de renforcer nos capacités (achat de motos, aménagement des bureaux, achat de matériel de bureau, acquisition de logiciel de gestion) tandis que la ligne de crédit a permis de réduire la contrainte de liquidité.
Les appuis reçus du PADMIF sont-ils suffisants ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Non. D'autres appuis financiers (subventions et fonds de crédit) sont nécessaires.

Quels sont, selon vous, les principaux avantages des appuis du PADMIF ?
Le renforcement des capacités qui contribue à la professionnalisation des SFD et l'accès au crédit bancaire et son impact induit, à savoir le développement du portefeuille de prêts.
Quels sont, selon vous, les principaux désavantages des appuis du PADMIF ?
L'absence de fonds de garantie des prêts.
Les appuis reçus du PADMIF vous ont-ils permis de développer de nouveaux produits financiers ? Si oui, lesquels ?
Non. Mais développement des produits financiers traditionnels : crédit warrantage, crédit embouche et crédit AGR.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur vos membres/clients ?
Amélioration de revenu de femmes par la création et/ou le développement des AGR. Cadre de travail et d'accueil de la clientèle plus convivial grâce à l'aménagement de nos bureaux.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur votre institution/agence ?
Amélioration de la qualité du travail des employés et des élus. Accroissement du nombre de comptes d'épargne ouverts et des emprunteurs. La mise en place d'un outil de pilotage a contribué à l'amélioration du fonctionnement de Yarda. L'Adaptation des procédures aux besoins de la clientèle et de la profession.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour avoir un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Financer le warrantage et les besoins de production (intrants, outils aratoires, charrues et bœufs)
Parlez-nous de vos relations avec la banque partenaire
Les relations sont orageuses du fait que Yarda ne parvient pas rembourser la banque dans les délais impartis. Yarda doit rembourser 35 millions en mai 2006. Si elle parvient à le faire, elle sollicitera un nouveau prêt auprès de la banque.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du PADMIF ?
Revoir le montant des subventions à la hausse et assouplir les conditions d'accès au refinancement bancaire. Accompagner les SFD bénéficiaires des subventions (identification des besoins de renforcement des capacités, mise en œuvre de leurs plans d'affaires, choix du SIG, etc.) Veiller à l'éducation financière des populations.
Le PADMIF a pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous sommes découragés.
Le PADMIF a pris fin. Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Faire un effort supplémentaire pour que le programme puisse continuer.

Fiche 6 : ASUSU SAN RAYA KARKARA, Dogondoutchi/Dosso

INFORMATIONS SUR LES APPUIS CONSENTIS À ARK (source : PADMIF)		
Dénomination du SFD	ASUSU SAN RAYA KARKARA	
Siège social	Dogondoutchi	
Forme juridique et Statut légal	IMSEC	
Date de signature du PBA	Décembre 2013	
Date d'expiration du PBA	Avril 2016	
Année de réception des appuis	2014	
Montant prévu de l'appui	Subvention	23 400 000 FCFA
	Ligne de refinancement	75 000 000 FCFA
Montant de l'appui reçu	Subvention	22 400 000 FCFA
	Ligne de refinancement	75 000 000 FCFA
Utilisation prévue	Subvention	1)Élaboration d'un plan d'affaires 2)Révision du manuel de procédures 3)Achat motos DT 125 4)Renforcement de capacité des élus et employés 5)Amélioration du SIG.
	Ligne de refinancement	Financement du warrantage, de la production agricole, de l'embouche et de diverses AGR
Activités réalisées avec l'appui reçu	Subvention	6) Élaboration d'un plan d'affaires pour 4 685 626 FCFA 7) Révision du manuel de procédures pour 2 260 500 FCFA 8) Achat de 2 motos DT 125 pour 5 900 000 FCFA 9) Renforcement des capacités des élus pour 1 000 000 FCFA 10) Achat d'équipements informatiques pour 6 402 525 FCFA 11) Audit des états financiers 2014 pour 1 900 000 FCFA
	Ligne de refinancement	Financement du warrantage, embouche et AGR pour des montants cumulés à 132 891 000 FCFA.
Relation avec la banque classique partenaire	Montant de refinancement obtenu	93 750 000 FCFA
	Échéancier de remboursement	Date Montant (capital et intérêt) 19/09/2014 26 132 269 FCFA 19/03/2015 26 132 216 FCFA 19/09/2015 26 132 216 FCFA 19/03/2016 26 295 901 FCFA
	Situation de remboursement	Toutes les échéances ont été régulièrement respectées

RÉSULTATS DES ENTRETIENS AVEC LE STAFF D'ARK ET DE L'EXPLOITATION DE LA FICHE DE SUIVI D'ARK PAR LA PADMIF
Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontées dans l'exercice de vos activités ?
La capacité d'épargne des populations est faible en raison de la forte incidence de la pauvreté et manque de culture d'épargne. Il n'y a donc pas assez de ressources pour financer les besoins des membres. Mais dans l'ensemble de crédit se rembourse bien (Taux de remboursement de 98 %).

Quels sont vos principaux besoins ?
Accéder à des ressources autres que l'épargne pour financer les besoins des membres.
Quels sont les appuis (nature et montant) que votre institution/agence a reçus du PADMIF ?
Subvention : 22,4 millions de FCFA Refinancement de la BSIC : 75 millions de FCFA
Les appuis reçus du PADMIF correspondent-ils à vos attentes ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Oui. ARK avait vraiment besoin de former le personnel et les élus, de s'équiper (motos, matériel informatique et logiciel de gestion, mobilier de bureau...) et d'accroître sa capacité de prêt.
Les appuis reçus du PADMIF sont-ils suffisants ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Non. ARK a d'ailleurs l'intention de s'adresser encore à la BSIC après le remboursement du premier prêt.
Quels sont, selon vous, les principaux avantages des appuis du PADMIF ?
Renforcement des capacités des SFD et de leur capacité de prêts.
Quels sont, selon vous, les principaux désavantages des appuis du PADMIF ?
La rigidité des conditions d'accès au refinancement de banques et les coûts induits (taux d'intérêt, apport personnel, frais de dossier).
Les appuis reçus du PADMIF vous ont-ils permis de développer de nouveaux produits financiers ? Si oui, lesquels ?
Non.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur vos membres/clients ?
Augmentation des revenus monétaires des bénéficiaires. Amélioration de la résilience à l'insécurité alimentaire. Amélioration des conditions de vie de la population bénéficiaire (apprentissage de la gestion, changement de comportement chez les femmes, etc.).
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur votre institution/agence ?
Augmentation de la portée : 58 comptes ouverts par des OP, accroissement de 9 % du nombre de clients actifs en 2014 dont 14,32 % pour les femmes Amélioration de la gouvernance Amélioration de la qualité du compte rendu (régularité, fiabilité) ; Amélioration de la mobilité des agents opérationnels et du suivi
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour avoir un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Développer le warrantage à plus grande échelle.
Parlez-nous de vos relations avec la banque partenaire
ARK a toujours remboursé dans les délais. Il y a eu un retard dans la signature de la convention avec la banque et dans le déblocage des fonds. La banque demande un apport personnel équivalent à 10 % du montant du prêt, ce qui handicape les plus petits SFD. Le taux d'intérêt de 9 % l'an reste relativement élevé pour les SFD.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du PADMIF ?
Placer les fonds de crédit auprès des SFD. Les SFD n'auront donc plus à payer des intérêts et un apport personnel et économiseront sur les frais de dossier à payer.
Le PADMIF a pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous sommes tristes, car nous n'avons pas d'autres partenaires que le PADMIF.
Le PADMIF a pris fin. Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
ARK souhaite la poursuite de la coopération avec le PADMIF.

Fiche 7 : TAANADI SA, Dosso

INFORMATIONS SUR LES APPUIS CONSENTIS À TAANADI SA (source : PADMIF)		
Dénomination du SFD	TAANADI SA	
Siège social	Niamey	
Forme juridique et Statut légal	Société Anonyme	
Date de signature du PBA	11 décembre 2014	
Date d'expiration du PBA		
Année de réception des appuis		
Montant prévu de l'appui	Subvention	24 365 720 FCFA
	Ligne de refinancement	100 000 000 FCFA
Montant de l'appui reçu	Subvention	22 365 720 FCFA Le décaissement de 2 000 000 FCFA est soumis à la condition de réaliser toutes les activités et d'atteindre les objectifs minimums au 31/12/2015
	Ligne de refinancement	100 000 000 FCFA
Utilisation prévue	Subvention	(i) Actualisation manuel de procédures (ii) Amélioration du SIG et Renforcement des capacités des RH (iii) Achat de motos
	Ligne de refinancement	Financement des activités concourant à la résilience à l'insécurité alimentaire dans la région de Dosso
Activités réalisées avec l'appui reçu	Subvention	(i) Actualisation manuel de procédures (ii) Amélioration du SIG et Renforcement des capacités des RH (iii) Achat de motos
	Ligne de refinancement	Crédits placés 125 235 000 FCFA à 2585 bénéficiaires dont 92 % de femmes pour des AGR, du warrantage et de l'embouche.
Relation avec la banque classique partenaire	Montant de refinancement obtenu	
	Échéancier de remboursement	
	Situation de remboursement	

RÉSULTATS DES ENTRETIENS AVEC LE CHEF D'AGENCE TAANADI DE DOSSO ET DE L'EXPLOITATION DE LA FICHE DE SUIVI DE TAANADI PAR LE PADMIF
Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontées dans l'exercice de vos activités ?
En raison de la faiblesse des revenus et des mentalités, l'épargne collectée est insuffisante. Le taux de remboursement est cependant élevé : 98 %.
Quels sont vos principaux besoins ?
Pouvoir se refinancement régulièrement et à moindre coût auprès des banques.
Quels sont les appuis (nature et montant) que votre institution/agence a reçus du PADMIF ?
Subvention : 22 millions de FCFA Fonds de crédit : 100 millions de FCFA
Les appuis reçus du PADMIF correspondent-ils à vos attentes ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Oui. Ils prennent en compte nos 2 deux besoins les plus importants : renforcement des capacités et refinancement bancaire.

Les appuis reçus du PADMIF sont-ils suffisants ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Ce n'est jamais suffisant. Mais les premiers appuis reçus, quoiqu'insuffisants, ont été très bénéfiques pour nous. Par exemple, Taanadi a acquis 2 motos, du matériel de bureau, du matériel informatique et un logiciel plus performant.
Quels sont, selon vous, les principaux avantages des appuis du PADMIF ?
L'octroi de subventions et l'accès à des possibilités de refinancement.
Quels sont, selon vous, les principaux désavantages des appuis du PADMIF ?
Le fait d'avoir logé les fonds de crédit auprès des banques. L'accès à ses fonds nécessite un apport personnel représentant 10 % du montant de crédit sollicité. Ce qui n'est pas évident pour la plupart des SFD. Pire, les banques gagnent doublement : les fonds placés par le PADMIF auprès d'elles ne sont pas rémunérés ; et en plus, elles prêtent ces fonds aux SFD à un taux d'intérêt compris entre 9 % et 10,7 %.
Les appuis reçus du PADMIF vous ont-ils permis de développer de nouveaux produits financiers ? Si oui, lesquels ?
Non. Mais plus de la moitié des fonds reçus de la BSIC ont financé les opérations de warrantage.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur vos membres/clients ?
Au niveau de la clientèle, il faut dire que celle-ci a été pendant longtemps marginalisée par les SFD. L'appui du PADMIF a permis de satisfaire leurs besoins les plus cruciaux en améliorant leurs revenus et en leur apportant une formation et un encadrement conséquents pour mieux porter leurs projets auprès des bailleurs.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur votre institution/agence ?
<u>À l'échelle globale du SFD :</u> L'appui du PADMIF a été d'un grand intérêt pour Taanadi, car une nouvelle clientèle a été intégrée dans le portefeuille. Ce sont de nouveaux villages dont les populations mènent des activités qui cadrent avec la politique de TANADI. Au-delà de l'appui, cette clientèle demeurera dans le portefeuille et contribuera à la croissance de l'institution. <u>Au niveau de l'agence de Dosso bénéficiaire directe de la ligne de crédit</u> Le volume d'activité de l'agence de Dosso s'est vu augmenté conséquemment avec la ligne de crédit. En plus de la ligne de crédits, la logistique a été renforcée par deux motos DT125 qui permettent de renforcer la proximité de notre intervention et un meilleur encadrement de la clientèle de l'agence.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour avoir un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Être plus attentif aux besoins de financement de la chaîne des valeurs agricole (production, commercialisation, transformation).
Parlez-nous de vos relations avec la banque partenaire
Tout se passe bien. Toutefois, la BSIC doit faire un effort pour traiter les dossiers de demande des SFD avec plus de célérité et ne pas attendre des mois pour débloquer les fonds, une fois l'accord de prêt signé.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du PADMIF ?
Revoir la convention entre le PADMIF et les banques partenaires et renégocier les conditions d'accès aux fonds placés auprès des banques. Si possible, placer les fonds de crédit directement auprès des SFD.
Le PADMIF a pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
ARK souhaite que la coopération avec la PADMIF continue
Le PADMIF a pris fin. Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Que les bailleurs de fonds ne nous abandonnent pas.

Fiche 8 : CSF HINFANI, Dosso

INFORMATIONS SUR LES APPUIS CONSENTIS HINFANI (source : PADMIF)		
Dénomination du SFD		CSF HINFANI
Siège social		Dosso
Forme juridique et Statut légal		Coopérative d'épargne et de crédit
Date de signature du PBA		12 décembre 2013
Date d'expiration du PBA		30 avril 2016
Année de réception des appuis		2013, 2014 et 2016
Montant prévu de l'appui	Subvention	28 700 000
	Ligne de refinancement	0
Montant de l'appui reçu	Subvention	25 700 000
	Ligne de refinancement	0
Utilisation prévue	Subvention	Élaboration Plan d'affaires, Évaluation et suivi du renforcement du système d'information et de gestion et renforcement des moyens de mobilité
	Ligne de refinancement	RAS
Activités réalisées avec l'appui reçu	Subvention	• Élaboration du Plan d'affaires • Acquisition du logiciel PERFECT • Acquisition de 2 motos DT 125 • Certification des comptes pour les exercices 2013 et 2014 • Révision du manuel des procédures et textes statutaires
	Ligne de refinancement	RAS
Relation avec la banque classique partenaire	Montant de refinancement obtenu	RAS
	Échéancier de remboursement	RAS
	Situation de remboursement	RAS

RÉSULTATS DES ENTRETIENS AVEC LE STAFF DE HINFANI ET DE L'EXPLOITATION DE LA FICHE DE SUIVI D'HINFANI PAR LE PADMIF
Quelles sont les principales difficultés auxquelles vous êtes confrontées dans l'exercice de vos activités ?
La faiblesse des ressources propres. La difficulté d'accéder aux ressources extérieures.
Quels sont vos principaux besoins ?
Fonds de crédit. Construction d'un siège.
Quels sont les appuis (nature et montant) que votre institution/agence a reçus du PADMIF ?
Subvention : 27,5 millions de FCFA
Les appuis reçus du PADMIF correspondent-ils à vos attentes ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?
Seulement en partie (subventions). Les subventions ont été utilisées pour acquérir 2 motos, des ordinateurs et un logiciel de gestion, un Kit, élaborer le plan d'affaires, acheter du matériel de bureau et financer des formations pour le personnel). L'équipe sortante n'avait pas jugé nécessaire de répondre à l'appel d'offres du PADMIF (fonds de crédit) en dépit de la contrainte de liquidité.
Les appuis reçus du PADMIF sont-ils suffisants ? Si oui pourquoi ? Si non pourquoi ?

Oui. Sur les 27,5 millions de FCFA de subventions reçues, seulement environ 20 millions avaient été effectivement utilisés. Le reliquat a été utilisé pour financer divers autres besoins : audit externe et élaboration d'un manuel de procédures.
Quels sont, selon vous, les principaux avantages des appuis du PADMIF ?
La souplesse dans l'utilisation des fonds.
Quels sont, selon vous, les principaux désavantages des appuis du PADMIF ?
Nous n'avons pas bénéficié d'un appui à la définition de nos besoins ni d'un suivi-accompagnement dans la mise en œuvre du plan d'affaires.
Les appuis reçus du PADMIF vous ont-ils permis de développer de nouveaux produits financiers ? Si oui, lesquels ?
Non
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur vos membres/clients ?
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par les appuis du PADMIF sur votre institution/agence ?
Gain de temps dans l'élaboration des rapports financiers et plus grande fiabilité des données transmises à la BCEAO. Meilleur suivi des activités. Amélioration de la gouvernance : fixation d'objectifs et élaboration de plan d'action pour atteindre ces objectifs.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour avoir un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Parlez-nous de vos relations avec la banque partenaire
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du PADMIF ?
Placer les fonds de crédit auprès des SFD. Aider les SFD à définir leurs besoins et à estimer le coût réel. Accompagner les SFD dans la mise œuvre des plans d'affaires et manuels de procédures qui ont été élaborés grâce au PADMIF. Rien ne sert d'aider les SFD à élaborer de tels outils de gestion s'ils ne sont pas mis en œuvre ou s'ils le sont imparfaitement.
Le PADMIF a pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous le regrettons.
Le PADMIF a pris fin. Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Nous autres qui n'avons pas pu nous refinancer auprès des banques espérons qu'il y aura une suite et que nous pourrons le faire.

Annexe 7 : Fiches des groupements bénéficiaires des SFD appuyés par le PADMIF

Il s'agit des groupements masculins, féminins ou mixtes bénéficiaires des SFD appuyés par le PADMIF dans les régions de Maradi, Zinder et Dosso que la mission a rencontrés (discussions en groupes de discussion). La mission a organisé au total 13 discussions en groupes de discussion avec des membres de 18 groupements et d'une union de groupements : 9 groupes de discussion dans la région de Maradi, 2 dans la région de Zinder et 2 dans la région de Dosso. Ces groupes de discussion ont connu la participation de 468 personnes (198 hommes et 270 femmes). Les fiches présentées ici font la synthèse des discussions que la mission a eues avec des membres de quelques-uns de ces groupements.

Fiche 1 : Groupement Kishin Zutshi, Commune de Shirkin Haoussa, Département de Mayahi, Région de Maradi

Commune	Shirkin Haoussa		
Localité	Distance par rapport à Mayahi	OP bénéficiaire	SFD partenaire
Shirkin Haoussa	15 km	✓ Nom : Kishin Zutshi ✓ Date de création : 26/12/2015 ✓ Nombre de membres : 20 ✓ Nombre de femmes : 0 ✓ Expérience dans la conduite de l'activité : 2 ans	ASUSU SA — Mayahi
Intitulé du projet		Secteur	Sous-secteur
Warrantage		Agriculture	Sécurité alimentaire
Détails des produits stockés et valeur du stock		Apport du PADEL Maradi	Apport du SFD
Pro- duits	Quan- tité (sac)	PU Sac	Valeur
Sou- chet	150	13 000	1 950 000
Mil	100	12 000	1 200 000
Niébé	199	20 000	3 980 000
Total	449		7 130 000
Le stock a été constitué par 10 personnes		- Équipement et traitement du magasin - Formation et sensibilisant des membres de l'OP	■ Montant total du crédit reçu : 4 991 000 FCFA, soit 70 % de la valeur du stock ■ Date de remboursement : 28/12/2015 ■ Date de fin de remboursement : 25/06/2016 ■ Durée du crédit : 6 mois ■ Périodicité de remboursement : Non définie ■ Taux d'intérêt : 1,7 %/mois, soit 509 082 FCFA d'intérêts sur les 6 mois ■ Frais de dossier : 1 % du montant, soit 49 910 FCFA ■ Frais de suivi : 1 % du montant, soit 49 910 FCFA
Utilisation du crédit reçu			
- Spéculation sur les produits agricoles - Embouche - Satisfaction des besoins familiaux et sociaux			

RÉSULTATS DES DISCUSSIONS EN GROUPES DE DISCUSSION
Quelles sont les raisons qui vous ont poussés à vous adresser au SFD ?
Pour profiter du niveau élevé des prix pendant la période de soudure. 10 personnes seulement ont participé cette année parce qu'ASUSU SA fixe une date limite pour déposer le stock dans le magasin. Certains membres du groupement n'ont pas pu respecter ce délai.
Quels sont vos principaux besoins en termes de produits et services financiers ?
Crédit embouche et crédit AGR
Quels sont les produits et services financiers qui vous sont proposés par le SFD ?
Crédit warrantage. La plupart des bénéficiaires ont fait de l'embouche.

Que pensez-vous de ses produits et services qui vous sont proposés ? Est-ce qu'ils répondent réellement à vos attentes ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
Oui. Le warrantage (spéculation sur les produits agricoles) est une activité moins risquée que l'emboche (les animaux peuvent mourir). Par ailleurs le warrantage est plus rentable si le stock est revendu sur le marché pendant la période de soudure (les prix sont élevés) et si les coûts de stockage sont réduits. Malheureusement nous n'avons pas notre propre magasin de stockage. Le magasin que nous utilisons appartient à la commune. La location du local nous coûte 5 000 FCFA/mois.
Y a-t-il d'autres produits et services financiers que n'offre pas le SFD et qui sont essentiels pour vous ?
Non
Comment avez-vous appris l'existence du produit (crédit warrantage, crédit emboche, crédit AGR...) ?
Par le PADEL et par ASUSU SA.
Pourquoi un tel produit (crédit warrantage, crédit emboche, crédit AGR...) est important ?
Le warrantage a un impact aussi bien sur la sécurité alimentaire que sur nos conditions de vie.
N'avez-vous pas éprouvé des difficultés à rembourser votre crédit ?
Aucun membre du groupement n'a éprouvé des difficultés pour rembourser son prêt.
Si des difficultés à rembourser le crédit, quelles ont été les principales causes ? Quelles solutions avez-vous trouvées ?
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit emboche, crédit AGR...) ?
L'impact du warrantage se situe à plusieurs niveaux : - Impact sur le prix des produits agricoles. D'une part, le stockage des produits agricoles pendant la période des récoltes (baisse de l'offre) et d'autre part, leur déstockage pendant la période de soudure (accroissement de l'offre), contribue à la stabilisation des prix ; - Réduction du risque de bradage de la production après les récoltes et vente ou consommation des stocks pendant la période de soudure ; - Amélioration de l'accès des populations, notamment les populations en situation de déficit alimentaire, aux produits agricoles pendant la période de soudure (plus grande disponibilité des produits et baisse de prix) ; - Le warrantage génère des bénéfices pour ceux (producteurs et commerçants) qui le pratiquent. Ces bénéfices sont réinvestis dans l'activité de warrantage et/ou pour financer les besoins familiaux ou sociaux.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit emboche, crédit AGR...) sur les femmes ?
Il n'y pas de différence entre femmes que hommes qui pratiquent le warrantage. L'impact est le même.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur vous, sur vos ménages et sur la communauté ?
Il faut nous permettre d'avoir un grand magasin (plus grande capacité de stockage).
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Il faut encourager les producteurs à faire du warrantage.
Parlez-nous de vos relations avec le SFD.
Nous sommes satisfaits. ASUSU SA a toujours été disponible. Il n'a jamais rejeté une demande de crédit.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du SFD ?
Selon la convention signée avec ASUSU SA, il faut d'abord rembourser le crédit avant de sortir le stock. Il faut revoir cette convention afin de permettre aux producteurs de vendre leur stock, surtout si les prix sont élevés, même s'ils n'ont pas fini de rembourser.
Le PADMIF et ses appuis au SFD ont pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous nous attendions à cela, car tout projet a une fin.

Quelles recommandations faites-vous au SFD ?
Faire un plaidoyer auprès des bailleurs pour nous permettre d'obtenir des fonds pour financer notre propre magasin.
Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Nous espérons que les bailleurs de fonds vont revenir sur leur décision.

Fiche 2 : Groupement Watada, Commune de Kanembakaché, Département de Mayahi, Région de Maradi

Commune	Kanembakaché																														
Localité	Distance par rapport à Mayahi	OP bénéficiaire	SFD partenaire																												
Kanembakaché	15 km	✓ Nom : Watada ✓ Date de création : 29/12/2015 ✓ Nombre de membres : 50 ✓ Nombre de femmes : 47 ✓ Expérience dans la conduite de l'activité : 2 ans	ASUSU SA — Mayahi																												
Intitulé du projet		Secteur	Sous-secteur																												
Warrantage		Agriculture	Sécurité alimentaire																												
Détails des produits stockés et valeur du stock		Apport du PADEL Maradi	Apport du SFD																												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Pro- duits</th><th>Quan- tité (sac)</th><th>PU Sac</th><th>Valeur</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ara- chide</td><td>72</td><td>14 000</td><td>1 008 000</td></tr> <tr> <td>Mil</td><td>53</td><td>10 000</td><td>530 000</td></tr> <tr> <td>Niébé</td><td>95</td><td>20 000</td><td>1 900 000</td></tr> <tr> <td>Coque de Niébé</td><td>24</td><td>5 000</td><td>120 000</td></tr> <tr> <td>Sé- same</td><td>09</td><td>16 250</td><td>146 000</td></tr> <tr> <td>Total</td><td>223</td><td></td><td>3 704 200</td></tr> </tbody> </table> Le stock a été constitué par 50 personnes, dont 47 femmes ayant stocké 205 sacs pour une valeur de 3 064 950 FCFA.	Pro- duits	Quan- tité (sac)	PU Sac	Valeur	Ara- chide	72	14 000	1 008 000	Mil	53	10 000	530 000	Niébé	95	20 000	1 900 000	Coque de Niébé	24	5 000	120 000	Sé- same	09	16 250	146 000	Total	223		3 704 200	- Équipement et traitement du magasin - Formation et sensibilisant des membres de l'OP		▪ Montant total du crédit reçu : 2 592 940 FCFA, soit 70 % de la valeur du stock ▪ Montant du crédit reçu par les femmes : 2 145 465 FCFA ▪ Date de remboursement : 29/01/2016 ▪ Date de fin de remboursement : 29/07/2016 ▪ Durée du crédit : 6 mois ▪ Périodicité de remboursement : indéfinie ▪ Taux d'intérêt : 1,7 %/mois, soit 264 480 FCFA d'intérêts sur les 6 mois ▪ Frais de dossier : 1 % du montant, soit 25 929 FCFA ▪ Frais de suivi : 1 % du montant, soit 25 929 FCFA
Pro- duits	Quan- tité (sac)	PU Sac	Valeur																												
Ara- chide	72	14 000	1 008 000																												
Mil	53	10 000	530 000																												
Niébé	95	20 000	1 900 000																												
Coque de Niébé	24	5 000	120 000																												
Sé- same	09	16 250	146 000																												
Total	223		3 704 200																												
Utilisation du crédit reçu																															
- Spéculation sur les produits agricoles - Embouche - Transformation des produits agricoles et des produits de l'élevage. - Petit commerce - Satisfaction des besoins familiaux et sociaux																															

RÉSULTATS DES DISCUSSIONS EN GROUPES DE DISCUSSION
Quelles sont les raisons qui vous ont poussés à vous adresser au SFD ?
Obtenir des fonds pour financer nos activités.
Quels sont vos principaux besoins en termes de produits et services financiers ?
Crédit embouche et crédit AGR
Quels sont les produits et services financiers qui vous sont proposés par le SFD ?
Le crédit warrantage qui nous a permis de financer 2 types d'activités : l'embouche ovine et caprine ainsi que les AGR (petit commerce, transformation alimentaire...).
Que pensez-vous de ses produits et services qui vous sont proposés ? Est-ce qu'ils répondent réellement à vos attentes ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
Pas totalement, car nous aurions voulu accéder directement à des crédits embouche et AGR sans avoir à stocker nos produits dans le magasin de warrantage.
Y a-t-il d'autres produits et services financiers que n'offre pas le SFD et qui sont essentiels pour vous ?

Crédit embouche et crédit AGR
Comment avez-vous appris l'existence du produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Le SFD ASUSU SA. Le PADEL et l'ONG SNV nous ont informés et sensibilisés sur le warrantage en 2015.
Pourquoi un tel produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) est important ?
C'est une activité très rentable en raison de la différence de prix sur le marché pendant la période des récoltes (bas prix) et pendant la période de soudure (prix élevés). En garantissant nos stocks de produits agricoles contre du crédit, nous évitons de les brader à faible prix.
N'avez-vous pas éprouvé des difficultés à rembourser votre crédit ?
Oui, sur base des expériences passées.
Si des difficultés à rembourser le crédit, quelles ont été les principales causes ? Quelles solutions avez-vous trouvées ?
La faible rentabilité de certaines AGR. Le risque lié à l'embouche ovine et caprine (mort ou vol des animaux)
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Les revenus générés par les activités financées sont généralement utilisés pour : - Développer l'activité (fonds de roulement pour le commerce, achat de matières premières pour la transformation alimentaire, achat d'animaux pour l'embouche...); - Acheter des céréales et des condiments ou financer d'autres besoins familiaux et sociaux.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) sur les femmes ?
Renforcement de l'autonomisation financière des femmes et de leur capacité contributive aux dépenses du ménage.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur vous, sur vos ménages et sur la communauté ?
Accéder facilement et régulièrement au crédit sans avoir à garantir nos récoltes.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Financer le warrantage, mais aussi les circuits de commercialisation des produits agricoles.
Parlez-nous de vos relations avec le SFD.
Nous n'avons pas de problèmes particuliers avec ASUSU SA. Il autorise désormais une libération partielle du stock même si le bénéficiaire n'a pas fini de rembourser son prêt.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du SFD ?
Revoir la durée du crédit à la hausse (9 à 12 mois au lieu de 6 mois)
Revoir le niveau du taux d'intérêt à la baisse (1 % à 1,5 % par mois au lieu de 1,7 % par mois).
Le PADMIF et ses appuis au SFD ont pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Que tout soit fait pour les appuis du PADMIF à ASUSU SA continuent.
Quelles recommandations faites-vous au SFD ?
ASUSU SA devrait déterminer la durée du prêt et fixer les taux d'intérêt en concertation avec les groupements bénéficiaires et continuer de nous appuyer même si le PADMIF a pris fin.
Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Remercient les bailleurs de fonds pour la construction du magasin de stockage et pour l'organisation de la campagne d'information/sensibilisation sur le warrantage par l'intermédiaire du PADEL et souhaitent que la collaboration avec ASUSU SA continue.

Fiche 3 : Groupements Hada Zumunci et Fahinta, Mirriah, Région de Zinder

Commune	Zinder		
Localité	Distance par rapport au chef-lieu de la commune	2 OP bénéficiaires	SFD partenaire
Mirriah		✓ Nom : Hada Zumunci ✓ Date de création : ✓ Nombre de membres : 20 ✓ Nombre de femmes : 20 ✓ Nom : Fahinta ✓ Date de création : ✓ Nombre de membres : 20 ✓ Nombre de femmes : 20	MEC NIYYA
Intitulé du projet		Secteur	Sous-secteur
Embouche		Élevage	Sécurité alimentaire
		Apport du SFD/PADMIF	
		■ Montant total du crédit : 20 000 000 FCFA (1 000 000 FCFA X 2) ■ Date de déboursement : ■ Date de fin de remboursement : ■ Durée du crédit : 3 mois	
Utilisation du crédit reçu			
Embouche			

RÉSULTATS DES DISCUSSIONS EN GROUPES DE DISCUSSION
Quelles sont les raisons qui vous ont poussés à vous adresser au SFD ?
Accéder au crédit pour financer nos activités.
Quels sont vos principaux besoins en termes de produits et services financiers ?
Crédit et épargne. Mais le crédit d'abord (nous épargnons avec pour objectif d'accéder au crédit).
Quels sont les produits et services financiers qui vous sont proposés par le SFD ?
Épargne (épargne obligatoire) et crédit embouche
Que pensez-vous de ses produits et services qui vous sont proposés ? Est-ce qu'ils répondent réellement à vos attentes ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
Le montant de crédit (entre 50 000 et 100 000 FCFA par bénéficiaire) est faible.
Y a-t-il d'autres produits et services financiers que n'offre pas le SFD et qui sont essentiels pour vous ?
Non
Comment avez-vous appris l'existence du produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Par le personnel de la MEC NIYYA.
Pourquoi un tel produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) est important ?
Pour certaines femmes, l'embouche est une activité très risquée, mais rentable si l'animal est revendu au bon moment (fête de Tabaski). Pour d'autres femmes, l'embouche n'est pas rentable.
N'avez-vous pas éprouvé des difficultés à rembourser votre crédit ?
Nombreuses sont les femmes qui n'arrivent pas à rembourser dans les délais.
Si des difficultés à rembourser le crédit, quelles ont été les principales causes ? Quelles solutions avez-vous trouvées ?
L'échéance (3 mois à 6 mois) est très courte.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?

Témoignage 1 (Mme Kaki Abdou) : Montant du crédit : 70 000 FCFA (achat d'une vache) Activité financée : embouche bovine Bénéfice : 1 veau + 47 000 FCFA (la vache a été revendue à 117 000 FCFA) Utilisation du bénéfice généré par l'activité : Elle a utilisé une partie du bénéfice pour acheter des aliments de bétail (graines de coton et haricot) pour le veau. Autres commentaires : Les aliments pour bétail coûtent cher.
Témoignage 2 (Mme Fatma Ali) : Montant du crédit : 100 000 FCFA Activité financée : embouche ovine (achat de 2 béliers à 40 000 FCFA et 26 000 FCFA) Bénéfice : +45 000 FCFA Utilisation du bénéfice généré par l'activité : Elle a réinvesti les 45 000 FCFA de bénéfice dans l'activité (achat d'un bélier). Autres commentaires : Elle n'a pas calculé les dépenses pour engraisser les 2 béliers. Mais ces dépenses se chiffrent à plus de 45 000 FCFA.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) sur les femmes ?
Celles qui parviennent à réaliser des bénéfices participent aux dépenses du ménage (achat de céréales, de condiments) et/ou achètent des pagnes.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur vous, sur vos ménages et sur la communauté ?
Aider les femmes qui font l'embouche à accéder à des aliments pour bétail moins cher.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Financer le commerce des produits agricoles (céréales, produits maraîchers) et des produits de l'élevage. Financer les activités de transformation des produits agricoles.
Parlez-nous de vos relations avec le SFD.
Les responsables de la MEC NIYYA doivent changer de comportement. Il y avait au départ 8 groupements. Mais en raison de leur comportement (lenteur dans le traitement des dossiers de demande de prêts), 6 groupements se sont découragés. Il ne restait donc plus que 2 groupements.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du SFD ?
Nous avons demandé à ce que les conditions d'accès au crédit (la durée du crédit, notamment) soient plus adaptées et le traitement des dossiers de demande de prêts soit plus rapide. Certaines femmes font 10 à 11 fois les va-et-vient entre Mirriah et Zinder avant d'encaisser les fonds du crédit et dépensent 1000 FCFA par déplacement (aller-retour).
Le PADMIF et ses appuis au SFD ont pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous espérons que les responsables du PADMIF vont ressusciter l'expérience (appui à la MEC NIYYA).
Quelles recommandations faites-vous au SFD ?
Revoir la durée du crédit (6 mois à 12 mois au lieu de 3 mois à 6 mois) Travailler à réduire le coût à l'emprunteur, les coûts de déplacement en particulier. Financer également les AGR (commerce de produits de consommation courante, commerce de pagnes, commerce de produits agricoles...) et les activités de transformation des produits agricoles. Renforcer les capacités des clients : éducation financière, accompagnement. Étendre les appuis à d'autres groupements.
Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Continuer de soutenir la MEC NIYYA

Fiche 4 : 4 groupements mixtes, Kouikouiwa, Région de Zinder

Commune	Kouikouiwa		
Localité	Distance par rapport au chef-lieu de la commune	OP bénéficiaire	SFD partenaire
Droum		✓ Nom : 4 groupements ✓ Date de création : ✓ Nombre de membres : ✓ Nombre de femmes : ✓ Nombre d'hommes :	YARDA
Intitulé du projet		Secteur	Sous-secteur
AGR/Intrants		Commerce/Maraichage	Sécurité alimentaire
		Apport du SFD/PADMIF	
		▪Montant total du crédit reçu : groupement 1 (950 000 FCFA pour 19 membres), groupement 2 (1 000 000 FCFA pour 13 membres), groupement 3 (500 000 FCFA pour 10 membres) et groupement 4 (750 000 FCFA pour 15 membres) ▪Date de déboursement : ▪Date de fin de remboursement : ▪Durée du crédit : 9 mois.	
Utilisation du crédit reçu			
AGR Maraichage (intrants)			

RÉSULTATS DES DISCUSSIONS EN GROUPES DE DISCUSSION
Quelles sont les raisons qui vous ont poussés à vous adresser au SFD ?
Accéder au crédit pour financer les AGR et le maraichage.
Quels sont vos principaux besoins en termes de produits et services financiers ?
Crédit AGR, crédit embouche et Crédit Agricole
Quels sont les produits et services financiers qui vous sont proposés par le SFD ?
Crédit AGR et crédit intrants
Que pensez-vous de ses produits et services qui vous sont proposés ? Est-ce qu'ils répondent réellement à vos attentes ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
Le montant des prêts accordés est faible. Par ailleurs, nous avons demandé du crédit embouche, mais Yarda a refusé. Enfin, Yarda finance les semences et les engrais (maraichage), mais pas les moyens d'exhaure.
Y a-t-il d'autres produits et services financiers que n'offre pas le SFD et qui sont essentiels pour vous ?
Crédit embouche et crédit pour l'acquisition de moyens d'exhaure (maraichage).
Comment avez-vous appris l'existence du produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Par les agents de Yarda.
Pourquoi un tel produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) est important ?
Les AGR sont pratiquement le monopole des femmes. Ces dernières ont besoin de fonds de roulement pour développer leurs activités. En revanche, les hommes sont plus représentés dans le maraichage. Là également le crédit est essentiel pour acheter les intrants (semences, engrais...) et les moyens d'exhaure et accroître la production.
N'avez-vous pas éprouvé des difficultés à rembourser votre crédit ?
Oui
Si des difficultés à rembourser le crédit, quelles ont été les principales causes ? Quelles solutions avez-vous trouvées ?
Problèmes d'écoulement de la production maraîchère (manque de débouchés) et le faible niveau des prix.

Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Témoignage 1 (Mme Nana Issoufou) : Montant du crédit : 50 000 FCFA Activité financée : Transformation de produits agricoles (huile d'arachide) Bénéfice : +30 000 FCFA Utilisation du bénéfice généré par l'activité : achat d'un mouton d'embouche (20 000 FCFA) + alimentation du ménage et financement d'événements sociaux (10 000 FCFA) Autres commentaires : Elle a remboursé son prêt. Pour le second cycle de crédit, elle compte emprunter 100 000 FCFA. Témoignage 2 (Mr Abou Zenaidou) : Montant du crédit : 50 000 FCFA Activité financée : Commercialisation de produits maraîchers Bénéfice : Non évalué Utilisation du bénéfice généré par l'activité : achat d'engrais. Témoignage 3 (El Hadj Souleymane Saidou) : Montant du crédit : 50 000 FCFA Activité financée : Mouton d'embouche mouton (20 000 FCFA) + extraction d'huile (30 000 FCFA) Bénéfice : Non évalué Utilisation du bénéfice généré par l'activité : développement de l'activité d'extraction d'huile Autres commentaires : Il a remboursé son prêt. Pour le second cycle de crédit, il compte emprunter 100 000 FCFA.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) sur les femmes ?
Développement des AGR féminines (petit commerce, transformation alimentaire...). Grâce aux bénéfices tirés des AGR, les femmes participent davantage au financement des besoins de la famille (alimentation, prise en charge des besoins de santé et des frais de scolarisation des enfants).
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur vous, sur vos ménages et sur la communauté ?
Il faut que Yarda nous permette d'emprunter des montants plus élevés.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Il faut que Yarda finance davantage la commercialisation des produits agricoles (céréales), des produits maraîchers et des produits de l'élevage. Financer les moyens de transport (les charrettes, notamment), car la plupart des commerçants éprouvent des difficultés pour transférer les stocks vers les villages déficitaires et vers les villes.
Parlez-nous de vos relations avec le SFD.
Yarda nous aide beaucoup, mais aurait pu mieux faire mieux, par exemple, en nous aidant à nous organiser en groupements.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du SFD ?
Réduire le délai d'attente entre l'introduction de la demande de crédit et le déblocage des fonds. Pour le second cycle, octroyer des crédits d'un montant plus élevé (100 000 FCFA).
Le PADMIF et ses appuis au SFD ont pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous sommes tristes.
Quelles recommandations faites-vous au SFD ?
Être plus à l'écoute de nos besoins. Aider les populations à constitution des groupements, car beaucoup ne savent comment constituer leur propre groupement. Servir plus de groupements.
Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Continuer d'appuyer Yarda pour que nous puissions continuer d'accéder au crédit pour financer nos activités.

Fiche 5 : Groupement Wafakay, Yambaré, Région de Dosso

Commune	Gollé		
Localité	Distance par rapport à Dosso	OP bénéficiaire	SFD partenaire
Yambaré	30 km	✓ Nom : Wafakay ✓ Date de création : 17/12/2014 ✓ Nombre de membres : 13 ✓ Nombre de femmes : 13	TAANADI SA
Intitulé du projet		Secteur	Sous-secteur
Petit commerce		Commerce	
		Apport du SFD/PADMIF	
		▪Montant total du crédit reçu : 650 000 FCFA ▪Date de déboursement : 10/11/2015 ▪Date de remboursement : 11/06/2016 ▪Durée du crédit : 6 mois	
Utilisation du crédit reçu			
Petit commerce			

RÉSULTATS DES DISCUSSIONS EN GROUPES DE DISCUSSION
Quelles sont les raisons qui vous ont poussés à vous adresser au SFD ?
Financer nos activités, générer des revenus et satisfaire les besoins de nos familles.
Quels sont vos principaux besoins en termes de produits et services financiers ?
Le crédit et aussi l'épargne si les revenus générés par les activités financées sont consistants.
Quels sont les produits et services financiers qui vous sont proposés par le SFD ?
Le crédit AGR (petit commerce, commerce de produits agricoles, activités de transformation alimentaire), le crédit embouche (embouche ovine) et l'épargne obligatoire (ouverture d'un compte avant de solliciter un prêt).
Que pensez-vous de ses produits et services qui vous sont proposés ? Est-ce qu'ils répondent réellement à vos attentes ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
Le crédit nous permet de financer nos petites activités, ce même si le montant (50 000 FCFA) est faible. Au-delà de l'épargne obligatoire, nous voulons épargner (épargne volontaire), mais les revenus tirés des activités financées ne permettent pas de le faire. Cependant quelques femmes ont pu épargner auprès de Taanadi.
Y a-t-il d'autres produits et services financiers que n'offre pas le SFD et qui sont essentiels pour vous ?
Comment avez-vous appris l'existence du produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Par les membres d'autres groupements qui travaillent avec Taanadi.
Pourquoi un tel produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) est important ?
Le petit commerce est rentable. Il est même plus rentable que l'embouche. L'embouche est rentable à condition de recevoir les fonds du crédit à temps et revendre le mouton au bon moment (à la veille de la fête de Tabaski, par exemple).
N'avez-vous pas éprouvé des difficultés à rembourser votre crédit ?
La plupart des femmes ont remboursé à temps. Seules quelques femmes ont remboursé en retard.
Si des difficultés à rembourser le crédit, quelles ont été les principales causes ? Quelles solutions avez-vous trouvées ?
Les principales causes du retard : maladie (utilisation des fonds du crédit pour se soigner), voyage...
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Les activités que nous exerçons génèrent des revenus que nous utilisons pour financer nos besoins personnels et ceux de nos familles (nourriture, soins de santé, achats de fournitures scolaires...).
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) sur les femmes ?

Témoignage 1 : Montant du crédit : 50 000 FCFA Activité financée : petit commerce Bénéfice : +1 000 à 1 500 FCFA par semaine Utilisation des bénéfices générés par l'activité : thésaurisation (garde ses économies à la maison). Autres commentaires : Elle a fini de rembourser son prêt et a sollicité un 2^e prêt.
Témoignage 2 : Montant du crédit : 50 000 FCFA Activité financée : embouche ovine (a acheté un bœuf à 30 000 FCFA) Bénéfice : -30 000 FCFA (le bœuf est mort 2 semaines après). Autres commentaires : Elle a dû vendre des effets personnels (pagnes, notamment) pour rembourser.
Témoignage 3 : Montant du crédit : 50 000 FCFA Activité financée : embouche ovine (a acheté un bœuf à 30 000 FCFA et a financé le mariage de son fils avec le reste, soit 20 000 FCFA) Bénéfice : + 10 000 FCFA de l'activité d'embouche Autres commentaires : L'activité d'embouche n'est pas rentable si l'on tient compte de toutes les dépenses (aliments bétail, soins). A dû vendre un sac d'arachides pour rembourser le prêt.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur vous, sur vos ménages et sur la communauté ?
Il faut nous permettre d'emprunter des montants plus élevés. Il faut également permettre à celles qui ont fini de rembourser d'accéder à un autre crédit sans devoir attendre plusieurs mois.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Il faut financer le commerce des produits agricoles. Toutefois, cela nécessite la mobilisation de ressources plus importantes.
Parlez-nous de vos relations avec le SFD.
Elles sont à améliorer.
Quels sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du SFD ?
Revoir la durée du crédit (9 mois au lieu de 6 mois) ; Revoir le montant du crédit (100 000 FCFA par femme au lieu de 50 000 FCFA) ; Accéder à des formations (gestion, technique d'embouche...) pour mieux développer les activités financées ainsi qu'à des services de suivi-accompagnement ; Sensibiliser les femmes sur l'épargne et le crédit.
Le PADMIF et ses appuis au SFD ont pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous sommes déçus.
Quelles recommandations faites-vous au SFD ?
Taanadi doit être plus attentif à nos besoins (durée du prêt, montant du prêt, formation et éducation financière)
Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Ils remercient les bailleurs de fonds pour leur appui à Taanadi et souhaitent que la collaboration avec Taanadi continue.

Fiche 6 : Groupement Lakalkaney, Garankedey, Région de Dosso

Commune	Garankedey		
Localité	Distance par rapport à Dosso	OP bénéficiaire	SFD partenaire
Guessé Kaina	20 km	✓ Nom : Lakalkaney ✓ Date de création : 21/06/2012 ✓ Nombre de membres : 20 ✓ Nombre de femmes : 20	CSF Hinfani
Intitulé du projet		Secteur	Sous-secteur
Embouche bovine/ovine		Élevage	Sécurité alimentaire
		Apport du SFD/PADMIF	
		▪ Montant total du crédit reçu : 1 800 000 FCFA ▪ Date de déboursement : 12/06/2015 ▪ Date de fin de remboursement : 12/03/2016 ▪ Durée du crédit : 9 mois	
Utilisation du crédit reçu			
Embouche bovine/ovine			

RÉSULTATS DES DISCUSSIONS EN GROUPES DE DISCUSSION
Quelles sont les raisons qui vous ont poussés à vous adresser au SFD ?
Accéder au crédit
Quels sont vos principaux besoins en termes de produits et services financiers ?
Crédit embouche, crédit warrantage et crédit AGR
Quels sont les produits et services financiers qui vous sont proposés par le SFD ?
Crédit embouche (la plupart des femmes du groupement en ont bénéficié) et crédit warrantage (quelques femmes du groupement).
Que pensez-vous de ses produits et services qui vous sont proposés ? Est-ce qu'ils répondent réellement à vos attentes ? Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?
Non. Le montant du crédit (soit 90 000 FCFA par femme) est faible.
Y a-t-il d'autres produits et services financiers que n'offre pas le SFD et qui sont essentiels pour vous ?
Non.
Comment avez-vous appris l'existence du produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Par les agents de HINFANI.
Pourquoi un tel produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) est important ?
L'embouche est une activité rentable disent certaines emprunteuses. Mais si l'on tient compte du coût d'entretien de l'animal, disent d'autres, le taux de rentabilité de l'embouche est faible, voire négatif.
N'avez-vous pas éprouvé des difficultés à rembourser votre crédit ?
Nous n'avons éprouvé aucune difficulté à rembourser le prêt.
Si des difficultés à rembourser le crédit, quelles ont été les principales causes ? Quelles solutions avez-vous trouvées ?
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) ?
Témoignage 1 : Montant du crédit : 60 000 FCFA Activités financées : embouche ovine Bénéfice : +10 000 FCFA Autres commentaires : Les 10 000 FCFA (bénéfice) ont été utilisés pour acheter des vivres et des condiments.
Témoignage 2 (Mme Awa Boukary) :

Montant du prêt : 90 000 FCFA Activité financée : Embouche ovine Bénéfice : -9 000 FCFA Autres commentaires : Elle a remboursé le prêt en vendant une partie de ses récoltes.
Quels sont, selon vous, les principaux impacts induits par l'accès au produit (crédit warrantage, crédit embouche, crédit AGR...) sur les femmes ?
Nous avons utilisé les bénéfices pour acheter des céréales ou des condiments et donc contribué aux dépenses de nos ménages.
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur vous, sur vos ménages et sur la communauté ?
Si HINFANI nous permet d'accéder à des prêts d'un montant plus élevé (100 000 à 150 000 FCFA par emprunteuse).
Selon vous, qu'aurait-on pu faire pour que les appuis du SFD aient un meilleur impact sur la sécurité alimentaire ?
Il faut nous permettre d'accéder également au crédit warrantage. Pour ce faire, il faut informer et sensibiliser davantage les femmes sur le warrantage.
Parlez-nous de vos relations avec le SFD.
Les relations sont bonnes.
Quelles sont, selon vous, les améliorations/ajustements qu'on aurait dû apporter aux interventions du SFD ?
Revoir la durée du prêt (passer de 9 mois à 12 mois) et nous permettre d'emprunter chacune au moins 150 000 FCFA.
Le PADMIF et ses appuis au SFD ont pris fin. Quelle est votre réaction par rapport à cela ?
Nous espérons que, malgré tout, HINFANI continuera de nous financer.
Quelles recommandations faites-vous au SFD ?
Nous permettre d'accéder à des formations et à des services de suivi-accompagnement de nos activités.
Quelles recommandations faites-vous aux bailleurs de fonds ?
Continuer d'appuyer HINFANI et financer les autres besoins des femmes (moulins, points d'eau...).

Annexe 8 : Analyse de l'expérience du warrantage à Mayahi (1999-2014)⁴⁵

La présente annexe prétend offrir une vue d'ensemble de la pratique de warrantage à Mayahi, depuis les premières expériences en 1999, tout en analysant les résultats des trois cycles de warrantage appuyés par le PADEL en 2010, 2011 et 2012. A la clôture de ce rapport, le quatrième cycle de warrantage était en processus de préparation après la récolte de 2013 dont le rapport a été pris en compte. Les principales sources d'information pour cette analyse sont le « Manuel de formation sur le warrantage au Niger » (2011)⁴⁶, les rapports de préparation, de suivi et d'évaluation du warrantage de l'équipe du PADEL, ainsi que les entretiens que la mission de revue du PADEL a tenu avec plusieurs acteurs impliqués au warrantage pendant son séjour au Niger en fin novembre 2013. L'objectif de ce résumé est de susciter le débat et la réflexion de tous les acteurs liés au warrantage à Mayahi afin d'améliorer la base de documentation pour évaluer ses effets et améliorer sa pratique.

Le manque d'accès au crédit des petits producteurs en Afrique limite l'intensification des activités agricoles et les activités génératrices de revenus (AGR) pendant la période sèche. Parmi les facteurs qui limitent l'offre de crédit agricole des banques ou des Services Financiers Décentralisés (SFD) :

- l'instabilité des conditions climatiques (agriculture pluviale) qui augmente les risques de non-remboursement du crédit ;
- le manque de garanties pour des investissements lourds ;
- la non-maîtrise du cycle et calendrier agricole principalement par les banques et SFD ;
- La faiblesse des montants demandés et l'éloignement géographique des banques qui augmentent les coûts de transaction.

Dans un pays comme le Niger, où les capacités d'épargne sont très faibles, les volumes financiers disponibles pour les crédits restent également très faibles. Il a fallu, en effet, plusieurs années pour que se développent des SFD capables de distribuer des crédits indépendamment de l'épargne. Même avec le développement de SFD de proximité, les formes inadaptées de garantie demandée (apport personnel, épargne bloquée à hauteur de 30 % du crédit, ou cautions solidaires, etc.) et la faiblesse de leurs ressources financières réduisent la capacité des SFD à répondre à la demande de crédit des producteurs. Ainsi, pour financer leurs intrants (engrais, semences, etc.) en début de campagne, les petits producteurs font souvent recours au système de crédit traditionnel octroyé par les commerçants à des conditions usuraires et dont le remboursement se fait, le plus souvent, en nature, avec la récolte calculée au plus bas.

Les petits producteurs sont obligés de vendre une bonne partie de leurs productions juste après les récoltes (octobre-novembre) pour acheter de la nourriture, payer les frais d'éducation de leurs enfants, entre d'autres. L'afflux simultané des produits agricoles sur le marché combiné à la rigidité de la demande entraîne une baisse des prix, et, par conséquent, un cercle vicieux de prix faible, manque d'accès aux intrants et faible rendement. En plus, cela rend difficile la réalisation des Activités Génératrices de Revenus (AGR) qui permettraient la diversification d'activités pendant la saison sèche. Quelques exemples d'AGR sont l'embouche, les cultures irriguées comme le maraichage, le commerce et l'artisanat, les activités de transformation de produits agro-sylvo-pastorales, etc. Ces activités peuvent contribuer à diminuer la situation d'insécurité alimentaire surtout pendant la période « de soudure » (de juillet à septembre), où les paysans ont déjà épuisé leur stock de céréales et attendent la récolte suivante. Pour tout cela le warrantage peut constituer un outil efficace pour la politique de l'État en matière de sécurité alimentaire des populations et de lutte contre la pauvreté en milieu rural.

Le warrantage comme solution au manque de crédit et à l'insécurité alimentaire

⁴⁵ Tiré des annexes de la Revue technique 2014. Le rapport pour l'opération de warrantage de 2013 ayant été rendu disponible, la Mission a complété certaines des informations contenues dans le document original.

⁴⁶ Initiative conjointe des projets Capitalisation et IARBIC (Intensification de l'Agriculture par les Boutiques d'Intrants Coopératives), voir <http://www.iarbic.net/>

Le warrantage est un système de crédit par lequel une marchandise consignée fournit elle-même la garantie de financement sollicité et les frais qu'elle génère. Par warrantage, nous entendons un prêt garanti par un stock de produits agricoles dont la valeur est susceptible d'augmenter sur une période donnée. À travers cette technique il est recherché comme objectif premier non pas la sécurisation des productions, mais plutôt le gain économique.

L'agriculteur offre sa récolte en gage du remboursement d'un prêt sollicité pour financer le début du cycle de production suivant ou toute autre activité de production (ex. AGR). Les organisations de producteurs (OP) font la « détention communautaire » des stocks offerts en garantie dans un magasin contrôlé par l'OP.

Les bénéfices potentiels du warrantage bien mené :

- auto-garantir le crédit et favoriser l'accès au crédit en milieu rural, évitant le crédit usurier en début de la campagne agricole (période de soudure, crise alimentaire saisonnière) ;
- profiter de l'augmentation des prix des produits agricoles (et éviter ainsi le bradage de la récolte, c'est à dire, profiter du différentiel de prix entre la période de récolte et la période de soudure) ;
- acquérir les intrants sans altérer le maigre budget du ménage (financement de la production agricole) ;
- créer une demande groupée, solvable et prévisible d'intrants. La préservation des variétés de semences adaptées au terroir peut aussi être un bénéfice, évitant recourir aux semences d'urgence importées d'autres régions ;
- Améliorer la sécurité alimentaire dans des zones à déficit alimentaire récurrent ;
- Promouvoir la diversification des activités économiques en dehors de la saison des pluies et une source de revenus plus régulière et renforcée que l'agriculture pluviale.

Le warrantage pourrait constituer un produit phare pour les SFD, avec les bénéfices suivants :

- L'augmentation du volume global du crédit au niveau du SFD, l'amélioration de son portefeuille sain grâce au warrantage et la diversification de la gamme de produits dans le secteur de l'agriculture ;
- L'augmentation des montants moyens impliqués : entre 300.000 et 500 000 CFA pour le warrantage (très supérieur aux montants moyens de crédit de 30 000 FCFA),
- Partenaire avec une garantie liquide et divisible : le fait de travailler avec une OP permet d'avoir un seul dossier ;
- Une meilleure sécurisation du crédit et du remboursement du fait de l'existence du stock en garantie ;
- Plus d'intérêt des banques à financer des producteurs ruraux et / ou au refinancement des SFD⁴⁷.

Par exemple, dans le cas du PADEL à Mayahi, selon la Directrice Générale d'ASUSU SA, en fin 2010 ils étaient sur le point de fermer son guichet à Mayahi. C'est grâce au partenariat avec le PADEL et les opérations de warrantage qu'ils y sont encore présents.

Étapes, acteurs, rôles et responsabilités du warrantage

Le warrantage comme outil de développement implique plusieurs étapes et acteurs comme l'État, les communes, les régions, en plus des acteurs/actrices directs que sont les différents types d'OP et les SFD.

⁴⁷ Selon le Manuel de formation en warrantage au Niger (2011), avec l'avènement du warrantage, quasiment toutes les principales banques commerciales au Niger ont expérimenté le financement des producteurs ruraux et/ou le refinancement des SFD et elles affichent leur intention de s'engager davantage dans ce domaine à l'avenir (cas de la BRS-Niger et de la BOA) ou le refinancement des SFD pour les crédits warrantés.

Tableau 21 : Les différentes étapes du cycle de warrantage

1. Préparation de l'opération de warrantage		
Étapes et période indicative	Contenu des étapes	Parties prenantes
1. État de lieux sur les capacités productives des acteurs (août)	Enquêtes sur les types de produits et l'estimation des quantités pouvant être produites par les producteurs de la zone	Personnel d'encadrement des OP (animateurs, Services techniques).
2. Information et sensibilisation (août – septembre)	Organisation de réunions de sensibilisation (émissions radio ou télé)	Encadrement des OP (animateurs, Services techniques).
3. Prise de décision et planification du (août – sept)	Réunion en Assemblée Générale (AG) de l'OP	OP
4. Négociations avec le SFD (septembre)	Identification de tous les SFD susceptibles d'être dans la zone et choix du SFD partenaire	OP
5. Mise en place des règles et des organes de gestion (septembre)	Mise en place d'un comité spécifique (composé d'hommes et de femmes) Elaboration des règles internes pour l'activité	OP
6. Préparation des magasins (septembre – Octobre)	Acquisition du magasin (construction ou location) et autres Equipements	OP, PTF, Services Techniques

2. Mise en place de l'opération de warrantage		
Étapes	Contenu des étapes	Parties prenantes
7. Collecte des produits et constitution des stocks (Octobre-Novembre)	Enregistrement des produits et stockage des produits	OP
8. Conclusion de l'accord entre l'OP et le SFD (novembre)	Négociation du contrat de crédit et signature du contrat	OP, SFD, PTF
9. Formation et appui-conseil (novembre et en continu)	Réalisation de sessions de formation	Services techniques, OP, PTF
10. Mise en place et distribution des crédits (novembre)	Visite du stock par les agents du SFD, évaluation de quantité et qualité des produits stockés et les conditions d'entreposage. Libération des fonds de crédit ⁴⁸ , distribution des fonds aux producteurs et aux productrices. Fermeture du magasin et système de double clé ⁴⁹	SFD, OP

⁴⁸ Le SFD évalue la valeur du stock sur la base des prix en cours sur le marché. Il octroie ensuite un crédit d'un montant équivalent à 70-80 % de la valeur du stock. Le crédit a normalement une durée de cinq mois avec un taux d'intérêt de 2,5 % d'intérêt mensuel. Le producteur individuel n'a pas accès directement au crédit warranté ; c'est l'OP qui emprunte auprès du SFD et qui redistribue le crédit à ses membres en fonction de la contribution de chacun au stock mis en garantie. Chaque paysan reçoit donc l'argent de sa récolte comme s'il l'avait vendue. L'opération de crédit warranté est dite « nouée ».

⁴⁹ Le SFD et l'OP ferment alors le magasin ensemble en mettant deux cadenas : l'un pour l'OP et l'autre pour le SFD, chacune des deux (2) parties gardant toutes les clés de son propre cadenas.

3. Suivi de l'opération de warrantage		
Étapes	Contenu des étapes	Parties prenantes
11. Suivi des stocks et entretien des magasins (novembre – avril)	Ouverture de magasins et vérification périodique de l'état des stocks Entretien des magasins	OP SFD Services Techniques
12. Suivi des crédits (novembre – avril)	Suivi de la mise en place des AGR. ⁵⁰ Suivi des prix des produits stockés au marché local de manière à saisir les opportunités du marché. ⁵¹	OP SFD
13. Vente des produits agricoles (lorsque les prix sont favorables ou vente obligatoire lorsque le crédit arrive à échéance)	Remboursement des crédits⁵² et/ou vente des produits agricoles du stock. Libération par le SFD du stock de garanties (dénouement)	OP SFD

4. Évaluation de l'opération		
Étapes	Contenu des étapes	Parties prenantes
13. Bilan de l'opération (avril)	Calcul des résultats économiques, difficultés rencontrées, mesures d'amélioration	OP, SFD
Restitution aux membres de l'OP (avril)	Organiser une assemblée générale pour exposer les résultats de l'opération	OP et partenaire

Les premières expériences de warrantage au Niger

La première expérience de warrantage à Mayahi (et au Niger) a été promue par le Projet Intrants/FAO en 1999, sur financement de la Belgique, en collaboration avec le SFD MUTEK. Dès 2000 elle a été reprise et développée dans d'autres localités (région de Tillabéry) par le Projet PMR/RFA⁵³ de la coopération allemande. Aujourd'hui plusieurs ONG financent aussi le warrantage (cas des ONG EDP dans la région de Maradi, CARE International et Action contre la faim [ACF Espagne] dans plusieurs localités du Niger) avec des objectifs de réduction de l'insécurité alimentaire.

Selon le Manuel de formation (2011), citant les enquêtes menées en 2006 promues par le Projet Intrants/FAO, le warrantage a permis aux producteurs de :

- générer environ 33 % de revenus supplémentaires (à travers les AGR)⁵⁴,

⁵⁰ Achat de nouveaux produits agricoles ou conduite des AGR avec le montant obtenu.

⁵¹ Faire attention à la vente à prix modéré de l'État : elle cause dans certains cas des perturbations dans le bon dénouement des opérations de warrantage

⁵² Quelques mois après, le producteur rembourse son crédit et le SFD libère le stock qui, entre temps, peut augmenter de valeur. L'opération est alors « dénouée ». Le crédit est remboursé avec le produit des AGR et non avec le produit de la vente du stock de garanties. Le recours à la garantie se fait uniquement en cas de difficulté de remboursement avec le produit de l'AGR.

⁵³ Projet Micro-Réalisations RFA (PMR-RFA), Promotion des Mutuelles Rurales

⁵⁴ Selon la capitalisation du PDSFR, sur l'expérience de warrantage du Projet Intrants en 1999, 70 % des crédits obtenus ont été consacrés aux AGR (si on inclut l'achat de céréales destinées à être également stockées ou revendues immédiatement).

- acquérir des intrants, principalement d'engrais, de manière groupée en dégageant des économies d'échelle de l'ordre de 12 % par rapport aux prix habituels du marché⁵⁵.
- Acquérir des semences à travers le 29 % du stock de warrantage.

Le thème du warrantage a aussi été inclus dans les actions de recherche-développement réalisées dans le cadre du Programme de Développement des Services Financiers Ruraux (PDSFR) financé par le FIDA (2005).⁵⁶ Selon la capitalisation du PDSFR, la pratique dominante à l'époque était le crédit géré par un groupement de producteurs à travers un contrat collectif. Plus de 350 OP ont été touchées (plus de 3500 familles agricoles). Selon la page 42 de cette étude, ils ont rencontré des difficultés pour analyser les conditions financières du warrantage étant donné qu'aucune SFD ne disposait d'une compatibilité analytique par produit ni d'un Système d'Information et de Gestion (SIG). Les taux nominaux affichés par les SFD variaient entre 18 et 30 %, avec des taux effectifs globaux entre 22 et 42 % si l'on intègre les coûts d'accès (adhésions, parts sociales, frais de dossier...) et les frais de constitution de garanties (épargne bloquée non rémunérée dans les réseaux mutualistes). Le maximum stocké en 2002 était d'environ 1400 tonnes de mil. Par rapport à la production totale céréalière, ce volume est considéré négligeable et sans impact sur le marché global au niveau national (0,5 %). Par contre, dans quelques localités il est arrivé à 5-10 %.

UNCDF et le PNUD ont appuyé entre 2000 et 2008 le Projet PADL dans la région de Maradi. Selon le rapport d'évaluation du PADL, « plusieurs petites expérimentations ont été conduites avec la MUTECH, et d'une manière plus indépendante par le biais de la Fédération de l'Union des Agriculteurs de Maradi (FUMAN). Ces expérimentations ont nécessité un engagement financier de l'UNCDF de l'ordre de 5,5 millions de FCFA pour l'année 2000-2001, et ont concerné 20 groupements. Les financements octroyés étant modestes, ils n'ont pas permis la distribution de prêt qu'à hauteur de 50 % des vivres warrantés. Le stock, d'une valeur initiale de 17 millions de FCFA a été vendu plus de trois fois plus cher en période de soudure (57 800 000 FCFA).

L'appui du PADEL au warrantage à Mayahi en 2010, 2011 et 2012

L'appui du PADEL au warrantage à Mayahi à travers ses deux sous-programmes (DELSA et PADMIF) est schématisé dans la figure suivante.

Après une réunion de supervision conjointe tenue en fin septembre 2010, le PADEL a pris l'engagement de promouvoir le warrantage dans le département de Mayahi. Une première mission de sensibilisation et préparation de l'opération a été faite au niveau de toute la zone d'intervention du DELSA (8 communes du département de Mayahi) en fin octobre 2010. Au même moment, les cinq systèmes financiers décentralisés (SFD) intervenant dans le département ont également été visités et sensibilisés sur l'intention du PADEL. Le PADEL a promu un partenariat quadripartite pour les trois cycles de warrantage : Organisations de Producteurs (OP), SFD ASUSU SA, Services Techniques Déconcentrés (Direction Départementale de l'Agriculture) et PADEL.

Une note conceptuelle sur la faisabilité du warrantage a confirmé que les conditions minimales étaient réunies pour un bon déroulement de l'opération :

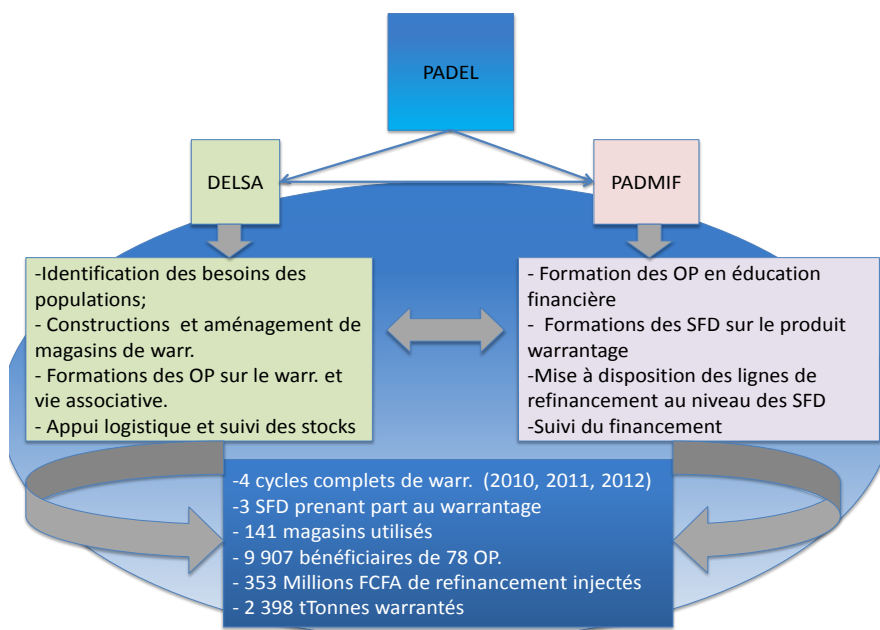
- enthousiasme des deux principales parties prenantes (OP et SFD),
- existence de magasins sûrs au niveau de tous les villages,
- bonne campagne agricole avec un excédent céréalière de plus de 400 000 tonnes,
- existence de structures d'encadrement des OP et des SFD en warrantage,
- existence de partenaires intéressés (l'ONG ACH est mentionné dans le rapport comme exemple),

⁵⁵ Néanmoins, selon la capitalisation faite par le PDSFR en 2005, moins de 10 % du crédit obtenu a été utilisé pour l'achat d'intrants (selon un échantillon restreint, d'une trentaine d'OP enquêtées).

⁵⁶ http://www.fidafrique.net/IMG/pdf/PDSFR_Etude-de-Capitalisation_Warrantage_Niger_Oct-2005.pdf

- volonté politique manifeste des autorités administratives (Gouverneur, Préfet, Administrateurs délégués, Chefs de canton, Chefs de village).

Figure 2 : Cycles de warrantage 2010-2013



Le warrantage a été conçu dans le cadre de la Stratégie Départementale de Sécurité Alimentaire et vise le double objectif de soutenir les efforts des producteurs agricoles dans la gestion de leurs productions et leur permettre un accès aux services financiers en vue de la réalisation des activités génératrices de revenus (AGR). ASUSU SA a été choisi comme le SFD pour faire le warrantage. En 2010, le PADEL a alloué 100 millions FCFA, qui a levé 65 millions additionnels de fonds propres du SFD (un peu moins des 75 millions ciblés). Les conditions du crédit ont été les suivantes :

- Ouverture de compte : 10 000 FCFA de frais et 20 000 FCFA de dépôt minimum pour chaque OP, assortis de frais de tenue de compte de 1 500 FCFA par trimestre ;
- Crédit warranté : un montant maximum de 20 millions de FCFA par OP ; frais de dossier représentant 1 % du montant du prêt ; montant de crédit équivalant à 80 % de la valeur du jour du stock ; durée de 4 à 6 mois ; taux d'intérêt de 2,25 % constant par mois avec pénalités de retard de 1 % sur l'échéance et les intérêts courus en cas de retard de remboursement.

L'appui du PADEL a compris l'identification des besoins de renforcement de capacités des OP et des SFD. La plupart des 36 OP touchées en 2010 (agréées par les autorités compétentes) n'avait aucune expérience préalable sur le warrantage. Deux séances d'information et sensibilisation en langue locale se sont tenues en octobre et novembre 2010, avec la participation du SFD, et une autre session de formation en janvier 2011 au profit des comités de gestion des OP. Malgré cet effort, 27 % des OP enquêtées par le PADEL ont affirmé n'avoir pas assez compris ou rien compris. Cela continue à être un défi selon les échanges informels de l'équipe de revue avec des bénéficiaires du warrantage : encore en fin 2013 plusieurs n'associent pas le warrantage avec les AGR pour rembourser le crédit, par exemple.

L'opération de warrantage en 2010 a commencé tardivement à cause du temps pris pour l'apprêtement des magasins, le retard des fonds UNCDF⁵⁷ et quelques hésitations des OP. Le PADEL a contribué à l'aménagement des magasins (traitement, mise en place de palettes, renforcement de certaines portes et serrures), avec la collaboration du service de protection des végétaux au niveau départemental. Les palettes fournies par le PADEL ont été livrées en retard en 2010 à cause de la résiliation du premier contrat avec le fournisseur. L'opération (crédit) a commencé en fin décembre et s'est poursuivie jusqu'en début février 2011. La fréquence contractuelle de suivi du stock (entre le SFD et l'OP) n'a pas toujours été respectée. Une des deux missions de suivi du PADEL en 2010 a détecté une alerte d'attaque (peut être dû au manque d'utilisation des palettes arrivées en retard). Heureusement cela a pu être maîtrisé sans grandes pertes du stock warranté. Le principe de double clé (OP et SFD) n'a pas non plus été respecté dans beaucoup de cas à cause des difficultés de mobilité principalement.

Par rapport à la satisfaction des bénéficiaires avec l'opération de warrantage (OP), selon l'enquête du premier cycle, 46 % des OP considèrent que la durée du crédit est trop courte et le taux d'intérêt trop élevés, 18 % des producteurs enquêtés considèrent que les conditions sont bonnes et 27 % qu'elles sont acceptables. L'enquête révèle aussi un 9 % des OP qui ne semblent pas avoir compris les conditions. Quelques facteurs ont rendu difficile la première expérience : l'épargne nantie demandée par ASUSU SA (qui n'avait pas été compris par les OP), le financement au-delà de la norme de 80 % du prix de marché, et la faible augmentation des prix des denrées. L'épargne nantie a été supprimée pour les autres cycles et la durée des prêts est maintenant plus flexible, le taux d'intérêt est de 2 % sur le capital prêté.

La deuxième expérience de warrantage (2011) a commencé malgré le contexte peu propice (campagne agricole déficitaire de 15 149 tonnes de céréales dans la zone DELSA). L'identification des OP et l'état des lieux des magasins de stockage pour le cycle de 2011 n'a pas été fait en juillet, comme recommandé, mais en novembre 2011. La mission de suivi en février 2012 a noté des améliorations par rapport à la compréhension générale du système (pratique généralisée des AGR, plus de réalisme dans la fixation des prix des produits warrantés), mais aussi a souligné la faible participation des femmes et la faible mobilisation des stocks liée à la mauvaise campagne agricole. Le nombre des OP touchées a diminué de 36 en 2010 à 13 en 2011. Cela est expliqué par les critères demandés aux OP afin de joindre le warrantage en 2011 : n'avoir pas autre crédit en cours ou des impayés⁵⁸, ou des OP venant des communes avec un déficit de production trop élevé. D'autres OP ont été disqualifiées plus tard à cause des insuffisances organisationnelles. Quatre jours de formation en vie associative et techniques de warrantage ont été offerts à 180 membres. Cela a été considéré encore insuffisant par 60 % des enquêtés. Après la mobilisation des stocks et l'octroi du crédit, les missions de suivi ont été respectées dans la plupart de cas, selon le rapport d'évaluation.

En 2012, la campagne agricole a aussi été moins bonne que prévu à cause de l'arrêt précoce des pluies. Cela a affecté surtout la récolte de niébé et d'arachide, diminuant l'intérêt des OP par le warrantage. De 80 OP intéressées au warrantage au départ, seulement 29 ont effectivement participé (OP sans impayés et disposant d'un magasin adéquat). La formation cette année-ci a aussi touché plus d'OP que celles qui ont mobilisé des stocks afin de continuer la sensibilisation des producteurs (un total de 40 OP). Le PADEL, avec le Service Départemental de la Protection des Végétaux, a assuré le traitement phytosanitaire des magasins et des produits stockés, ainsi que la disponibilité de palettes, cette fois-ci dans les délais. Le suivi contractuel entre l'OP et le SFD, appuyé par le PADEL et le STD, a encore noté des problèmes. ASUSU SA n'a pas visité les magasins que trois mois après l'octroi des prêts, sous prétexte de manque de moyens de déplacement en dépit des engagements pris dans le contrat. Cela a permis l'attaque de 8 des 40 magasins de stockage qui a demandé un nouveau traitement par l'agent de la DDA.

⁵⁷ Selon la Directrice Générale d'ASUSU SA, ils ont préfinancé le début des opérations, les fonds UNCDF n'ont été reçus que la dernière semaine de 2010 (rapport de la restitution du cycle de 2010)

⁵⁸ Le chevauchement entre les périodes du crédit de warrantage et du crédit d'embouche a pénalisé quelques producteurs. Cela a été une recommandation à améliorer à futur.

Les résultats agrégés des cinq premiers cycles de warrantage appuyés sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 22 : Résultats agrégés des cycles de warrantage 2010-2013

An- née	Crédit oc- troyé aux OP (FCFA)	Quantité mobilisée (tonnes)	Nbre de maga- sins utili- sés	Nbre OP	Nbre de membres des OP	% de femmes	Taux de rem. au dé- nouement	Taux de remb. 2 mois après
2010	164 647 100	1 131	38	36	5 488	43 %	73,33 %	87,79 %
2011	28 050 000	191	21	13	418	18 %	95 %	100 %
2012	65 190 300	450	40	29	2 304	24 %	93 %	100 %
2103	95 600 350	626	42	39	1 697	37 %	100 %	NA
2014	111 559 955	954	52	52	1 817	30 %	95,5 %	95, 5 %

Source : PADMIF

Le tonnage en 2010 a été élevé, mais au-dessous des prévisions de l'excellente campagne agricole. Les retards mentionnés dans les paragraphes précédents expliquent que seulement 4 % des tonnes prévues ont été warrantées, malgré que les ressources fussent disponibles. La réactivité de l'équipe PADEL demandant à ASUSU SA de faire circuler l'argent dormant à travers l'embouche ovine ou d'autres AGR. Néanmoins, 90 % des OP actives dans le département en 2010 ont participé à l'opération. La norme de financer les produits à 80 % du prix du marché au moment du stockage n'a pas été respectée lors du premier cycle, cela a occasionné des problèmes de remboursement. Le warrantage est en concurrence avec le commerce transfrontalier peu prévisible et avec d'autres instruments d'intervention : banques céréalières (BC)⁵⁹, la distribution de céréales à prix modérés par les organisations publiques, l'aide alimentaire... (PDSR, 2005 : page 34). En 2010, l'achat du mil par l'état et la distribution gratuite ou avec des prix modérés a aussi affecté le cycle de warrantage. Même avec ces contraintes, les OP ont réussi à rembourser leurs prêts à presque 88 % (taux similaire à d'autres types de crédit, autour de 93 % selon ASUSU SA).

La mauvaise récolte en 2011, ainsi que les restrictions pour les OP de devenir éligibles, ont fait chuter le nombre d'OP en plus de 60 % et les tonnes mobilisés au 16 % des chiffres de 2010. Ces OP peuvent être considérées comme celles qui ont eu les meilleures performances dans le premier cycle, et ont réussi à rembourser totalement le crédit, surtout grâce aux AGR pratiquées (selon le 78 % des enquêtés par le PADEL). Les données de l'équipe du PADEL révèlent que la mise en stock des produits semble être plutôt une stratégie des producteurs afin de garantir des semences et des moyens alimentaires pour faire face aux prochaines activités de production. Quelques OP ont profité beaucoup de l'expérience de warrantage. C'est le cas de l'OP « Assousoun Gari » de la commune de Sherkin Haoussa qui a réussi à mobiliser 135 et 269 tonnes en 2011 et 2012, respectivement et un crédit de plus de 8 millions de CFCA (USD 16,000 approx).

Le rapport provisoire de l'opération warrantage 2013 montre une amélioration significative des résultats atteints, du moins en matière de tonnage mobilisés, de pourcentage de femmes, de nombres d'OP et de crédits octroyés. Selon le rapport le taux de remboursement aurait été de 100 %. Comme pour les

⁵⁹ Les BC achètent dans la région ou d'autres régions des céréales afin de constituer un stock de sécurité pour la communauté locale. La revente se fait généralement à des conditions plus favorables que le prix de marché en période de soudure.

années précédentes, l'évolution, favorable ou défavorable, de la saison pluvieuse demeure la variable déterminante du succès de la campagne agricole. Environ 85 % des crédits obtenus par les OP ont été investis dans les AGR et 15 % dans la satisfaction des besoins familiaux. La généralisation de la pratique d'AGR peut être considérée comme un effet positif des campagnes de sensibilisation et de formation. Elle dénote une maîtrise progressive du warrantage.

Les chiffres provisoires pour la campagne 2014 vont dans la même direction.

Comme les données le montrent, la pénétration du crédit de warrantage est encore faible et des efforts restent à faire pour le rendre durable. Des facteurs externes comme la production céréalière, l'organisation du marché et des OP fortes, ou la distorsion d'autres mécanismes d'aide alimentaire, nécessitent être revus afin d'exploiter entièrement le potentiel du warrantage. Des enquêtes complémentaires devraient être menées.

En général, pendant les trois premiers cycles de warrantage appuyés par le PADEL, la plupart du stock est mobilisé par les hommes, malgré quelques OP féminines. Prenant comme indicateurs les tonnes de produits mobilisés pour le warrantage, les femmes ont seulement mobilisé 26,6 % du total en 2010, 13 % en 2011 et 22,5 % en 2012. Cela est expliqué par l'équipe du PADEL parce que les femmes produisent moins à cause du système foncier, de l'intégration des productions de femmes avec celles de leurs maris, ou même la nécessité pour elles d'avoir l'accord d'eux pour emprunter. Selon quelques témoignages lors de la visite de terrain de la revue en novembre 2013, les OP mixtes ont présenté beaucoup des problèmes et « plusieurs femmes dénoncent des hommes que s'y cachent pour ne pas rembourser, nuisant tout le groupement ». Le dernier rapport d'évaluation du warrantage 2012 note une certaine progression dans la participation des femmes, qui s'engagent avec leurs propres OP. Le pourcentage de femmes engagées dans les cycles de warrantage n'a pas été analysé de façon systématique par l'équipe du PADEL, et semble poser même des problèmes à être suivi. Par exemple, en 2012, seulement 7 OP parmi les 29 qui ont participé au warrantage sont des OP féminines (24 % du total). En considérant le nombre de membres de ces 7 OP (241 femmes), cela représente autour du 10 % du total de 2304 producteurs touchés. Néanmoins, si approximativement ces chiffres en tenant compte que la plupart d'OP sont mixtes, l'équipe du PADEL estime que la participation des femmes au cycle de warrantage de 2012 peut augmenter jusqu'à 53 %.

Les chiffres pour 2013 montrent des progrès limités bien que le nombre de femmes qui continuent à intégrer leurs stocks dans ceux de leurs maris continue d'être élevé. C'est ce qui explique que même si 37 % des participants à l'opération de warrantage sont des femmes, elles ne mobilisent que 15 % du stock total.

Annexe 9 : Extraits de Rapports de visite des investissements des communes de Mayahi

Installations de santé

Le Centre de Santé Intégré (CSI) type 1 au village de Wangarawa : la case de santé continue à être opérationnelle en attendant la finalisation des travaux de rénovation et extension pour devenir CSI. Les travaux ont pris du retard (plus de deux mois) à cause des problèmes avec l'entrepreneur qui n'a pas été capable de substituer le maçon principal après son décès. Selon le maire, le CSI sera réceptionné dans une semaine, selon l'expert en génie rural des STD de Mayahi, il faudra encore plus de temps pour la finalisation. L'équipement du CSI, ainsi que le bloc de latrines et l'incinérateur ont été inclus parmi les investissements du FDL 2013-2014 afin de le rendre opérationnel dès possible. Selon les entretiens avec le COGES (7 membres, dont 2 femmes), ils ont des problèmes de rupture de médicaments présentement. Ils espèrent que cela sera surmonté grâce au CSI (où les médicaments devraient arriver plus facilement) ainsi que recevoir des soins de qualité sans se déplacer au chef lieu de la commune en charrette (très gênant pour les femmes enceintes quand il y a des complications). Attantané

Facilité sanitaire : Un bloc de cinq salles d'aisance (3 pour hommes et 2 pour femmes) au marché hebdomadaire (Louma) de Issawane (20 000 personnes). Coût 4,2 millions CFA. Complément à une unité construite depuis 2004 par le PADL et qui est aujourd'hui dépassée. Démarrage juin 2013. Frais d'utilisation : 25 CFA pour une aisance légère (pipi), 50 CFA pour les selles et 100 CFA pour un bain. L'utilisateur se voit remettre selon le cas une boîte ou un seau d'eau. Recette moyenne par jour de marché, 3000 CFA pour 70 usagers. Gestion en affermage : la facilité est en période d'essai (4 mois) pour en déterminer le rendement. Elle sera ensuite placée en gestion déléguée et sera ouverte tous les jours. Issawane

Visite du CSI : Autour de 9 000 personnes fréquentent la case de santé pour un radius de 8 km, autour de 4700 femmes selon les estimations de l'infirmier interviewé. Ils comptent augmenter le nombre de femmes en procréation pour leur première consultation et suivi (potentiel de 500 femmes). Le COGES (composé par un président, une trésorière, un secrétaire) fait des sensibilisations pour que les femmes fassent des consultations prénatales et amènent leurs enfants. Ils s'occupent d'assurer l'achat de médicaments et du nettoyage de l'infrastructure (avant case de santé). Comme défis, ils ont mentionné le manque d'agents (un seul infirmier, sans sage femme, il demande l'appui de deux matrones) et le manque de chambres pour les accouchements et médicaments. Ils espèrent diminuer ce problème avec le CSI (les cases de santé reçoivent les médicaments des CSI, donc une chaîne plus longue pour arriver aux bénéficiaires). Kanembakaché

Visite du CSI où la clôture a été financée par le PADEL (450 mètres linéaires, pour trois côtés, avant en grillage). Cette clôture, selon le staff interviewé, permettra éviter l'entrée des animaux et les enfants et les défécations à l'air libre. Le CSI est clairement sous-équipé et ne compte pas avec assez de salles ou chambres pour la suite accouchement. Ils comptent avec un médecin et plusieurs infirmiers. Kanembakaché

Écoles

Construction d'une classe en matériaux définitifs au village de Guidan Roro : L'école est composée aujourd'hui de trois classes : une en dur (construite par l'état ou par l'UNICEF, les présents n'étaient pas sûrs) en 1999, une autre en paillote et la nouvelle avec le FDL du PADEL. Le directeur pense qu'ils ont besoin de quatre classes additionnelles. Aujourd'hui ils ont 153 élèves, avec seulement 3 élèves dans un des niveaux (CMI). Ils avouent qu'il faut renforcer la sensibilisation parce qu'il y a beaucoup

d'abandons, surtout au niveau des filles. L'école ne dispose pas de puits, très nécessaire selon le COGES interviewé. Attantané

Ecole 2. Réception tardive en mars-avril 2013, l'état de l'infrastructure est très bon. Elle accueille seulement deux niveaux avec 90 élèves, dont 23 filles (pour 510 habitants du village). Le recrutement est biennal, il se fera en octobre 2014, après quatre ans sans le faire ! Le COGES n'est pas fonctionnel, il n'y a pas sensibilisation aux parents Tchaké

Visite d'une école. Une élève a pris la parole et a fait un discours de remerciement pour l'amélioration des cinq salles de classe. Il manque un bloc de latrines et un point d'eau. Au total il y a 266 élèves (dont 134 filles), le nombre d'élèves n'a pas changé depuis la construction des nouvelles classes (ils n'ont pas encore fait du recrutement). En 2012 ils avaient moins d'élèves à cause du manque d'enseignants. Selon la discussion avec le comité de gestion de l'école, ils assurent le nettoyage et l'entretien des classes (y compris le traitement anti-insectes). La plupart des cotisations des parents d'élèves servent à maintenir les classes en paillote. Il y a à côté une autre école en construction dont la mairie n'a pas information. La construction semble être arrêtée, mais personne n'a plus de données. Mayahi

Éducation primaire : dans le hameau de Boulama (800 hbts), Un bloc de deux salles de classe en matériaux définitifs pour remplacer les paillotes en matériaux précaires. (i) Classes de CM2 pour 16 élèves (15 garçons et 1 fille) et CE2 pour 47 élèves (38 garçons et 09 filles). A côté il y a encore une paillote abritant la classe CP2 pour 57 élèves (30 filles et 27 garçons). Coût et avantage comparatif : 11 millions CFA (pour deux salles de classe) contre 30 millions CFA pour 3 salles de classe avec le Projet PAC (BM). Entre autres raisons, (i) UNCDF a une exonération fiscale alors que les fonds BM supportent une TVA de 19 %, (ii) La revue a noté ici un écart important entre les deux coûts. Selon l'équipe du PADEL et le Maire, l'une des raisons est le fait que les dépenses sur fonds BM sont assujetties à la TVA (19 %) alors que les fonds UNCDF en sont exonérés. En plus, dans la conduite de la passation des marchés, les Communes offrent une marge de bénéfice très réduite aux entrepreneurs alors que sur les fonds BM, ces marges sont plus élevées. Cette dernière mention est au reste une des raisons pour lesquelles les entreprises locales sont souvent les seules intéressées par les offres de marchés plus sur fonds UNCDF. Impact : Réduction du retard de rentrée scolaire à deux semaines cette année (2012/2013) contre deux mois les années précédentes. il fallait toujours attendre la fin des récoltes pour s'approvisionner en pailles nécessaires pour construire les paillotes devant abriter les salles de pour une année. Opération à classe recommencer l'année suivante. (2) La santé des enfants s'est améliorée, car avec la paille ils souffrent de la toux et entraînaient beaucoup d'absence au cours de l'année.

Un Comité de Gestion affilié à la Fédération des CG de la Commune pour donner une vision communale des CG. Contribution des membres, une mesure de céréales par ménage. Le tout est vendu sur le marché local et les recettes versées à la caisse du CG. La Fédération verse également verse aussi une contribution à tous les CG (5000 CFA en 2012). Toutes ces recettes servent à (i) construire une haie morte autour de l'école (ii) construire une paillote en matériaux précaires pour la classe de CP2 et (iii) continuer à planter des arbres pour étendre la verdure autour de l'école. Les contributions sont toujours en cours pour construire des toilettes pour l'école et une salle en matériaux définitifs pour la classe de CP2. Le CG dispose d'un livre comptable selon le Président et le SG (Directeur de l'Ecole) pour retracer toutes les transactions financières et comptables du CG. Issawane

Visites du bloc salle de classe et bloc sanitaire en dur : situé au sein de l'École de Yandaban. Une salle abritant la classe de CM2. 28 tables bancs et un bureau pour l'enseignant. 48 élèves (20 filles) sur un effectif total de l'école de 227 élèves (103 filles). Âge moyen : 12 ans. Directeur : Saminou Malam Maman. Coût : 7 739 987 CFA. Réduction du retard à la rentrée de 2 mois à 2 semaines. Avant il fallait attendre la fin des récoltes pour collecter la paille dans les champs pour confectionner les murs et le toit des salles de classes. Cette paille provoquait aussi des allergies pour les élèves, ce qui entraînait beaucoup d'irrégularité chez eux. La classe de CE1 (34 élèves dont 12 filles) est toujours abritée dans ces conditions et ne dispose d'aucun mobilier. Les enfants prennent les leçons à même le sol. Un COGES été mis sur pied. Président (Ousmanou Garba) et SG (Directeur de l'école). Regroupe toute la population. Cotisation annuelle, 500 FCFA/élève (128 ont déjà payé [Nov.2013], et un livre de compte

en retrace les opérations. COGES affilié a la FCC ou elle verse 3000 FCFA/an de cotisation. Le bloc sanitaire comporte 4 salles d'aisance. Coût : 2 189 143 CFA. Sherkin Haoussa.

Comme effets de la construction en dur de l'école, ils mentionnent, comme dans d'autres communes, la sécurisation des élèves [par rapport aux salles de classe en paille] et la rentrée moins tardive [moins de temps pour refaire les classes en paillote]. En plus les parents et les enfants ont le courage d'amener les enfants à l'école même pendant la période froide). L'effectif d'élèves n'a pas encore changé, ils attendent recruter en 2014 50 élèves de plus. Quelques participants à la réunion ont souligné le problème d'équité qui se pose aujourd'hui, parce qu'il y a d'élèves qui suivent leurs cours dans une classe en dur et les autres sur la paillote. Il faudrait continuer à construire des blocs de classes. C'est encore le cas pour le collège d'enseignement général (en paillote). Tchaké

Installations de warrantage

Situation des magasins. Il y a deux magasins et 54 banques céréalières dans le village. Les producteurs ont commencé à amener leurs sacs (arachide, niébé, son de niébé/coque) la veille. Il y a des palettes, mais il n'y pas d'allées entre les sacs pour vérifier et prévenir les attaques des insectes (comme recommandé dans la formation en warrantage reçue). Ils sont en phase de constitution du stock (17 producteurs), avec un comité de gestion formé par un président, un vice-président et un secrétaire. C'est leur quatrième année de warrantage et ils sont très contents avec le bénéfice qu'ils ont tiré. Par exemple, pour le mil le prix a augmenté de 14 000 à 25 000 FCFA parce que la production n'a pas été bonne l'année dernière. Pour le niébé, il a augmenté seulement de 20 300 à 22 900, mais après il a chuté. Ils ont utilisé le crédit d'ASUSU SA pour des AGR ou pour acheter des engrais. Attantané

Réserves sur le warrantage : Le Maire et les participants ont émis de sérieuses réserves sur le warrantage fondées sur le taux d'intérêts (2,5 % par mois, soit 30%/an selon les calculs du Maire) pratiquée par les SFD. Pour eux, ce taux est insupportable pour les OP et finalement, le PADEL ne profite qu'aux SFD. En outre, le fait que ces prêts soient garantis par des fonds du PADEL rend injustifiables pareils taux d'intérêt. Comme résultat, les défauts de paiement se multiplient et ASUSU SA a suspendu tout crédit aux OP d'Issawane. Cette question doit être examinée par l'équipe PADMIF. Issawane

Visite d'un magasin de warrantage (parmi les 19 magasins construits hors FDL) : le coges est constitué de 8 membres, avec une présidente et trésorière. Ils sont 26 membres (dont 20 femmes), avec une capacité de stockage de 40 tn. Elles semblent avoir une bonne compréhension des objectifs du warrantage (éviter le bradage de la récolte) et du système en général (nécessité d'utiliser l'argent pour faire des AGR pour rembourser le crédit). Le premier cycle de warrantage a été fait dans une chambre prêtée par le chef du village, parce que le magasin n'était pas encore terminé. Le magasin a été traité, mais les palettes n'ont pas encore été reçues, le magasin était vide au passage de la mission. Kanembakaché

Discussion avec un deuxième groupe de warrantage (COGES) : 23 membres (dont 3 femmes). 6 personnes ont eu des problèmes de remboursement, ils se plaignent du manque de suivi d'ASUSU SA. Ils ont eu des problèmes de prix, ils ont travaillé avec les délais de remboursement et pas avec la surveillance du prix du marché couplé avec des AGR. Ils disent aussi que le crédit arrive avec du retard (par exemple, lors du passage de la mission, ils ont déjà fait la récolte, mais ASUSU SA tarde déjà à venir, donc quelques producteurs vont préférer de vendre leurs produits). Des fois ils doivent se déplacer à Mayahi pour faire venir l'ASUSU SA. Kanembakaché

Sur le warrantage, 16 personnes présentes ont exprimé qu'ils l'ont pratiqué. Un producteur dit avoir eu des problèmes avec ASUSU SA parce que le prix n'a pas augmenté. L'état a acheté à 16 000 FCFA et il a fallu aller vendre à Maradi. Seulement quelques-uns ont fait des AGR. Une femme a pris la parole et a rappelé à qu'il faut faire des AGR avec l'argent du warrantage. Elle a acheté deux moutons pour embouche et elle a pu rembourser sans problèmes. Un homme avoue qu'il n'avait pas bien compris qu'il fallait faire des AGR. Après la discussion en plénière, un petit « focus group » a été fait avec un

groupement de femmes de Tchaké qui ont pratiqué le warrantage (Groupe Inthi, avec 128 femmes). La responsable du groupe dit qu'en 2010 elles n'ont pas reçu de la formation sur le warrantage. Elles ont ouvert un compte et elles ont warranté 10 sacs de 5 kg de mil et de niébé. Elles ont obtenu 200 000 FCFA. Elles ont acheté deux moutons et ont acheté 10 000 FCFA de mil (pour la revente). Elles ont vendu les moutons à 120 000 et 80 000. Elles ont dû payer des frais pour sortir les sacs du magasin et les monter sur les camions et les transporter (environ 1 000 FCFA). Ils ont vendu le mil pour 4 millions FCFA (dont 1 million pris par ASUSU SA comme intérêt, qu'elles estiment trop élevé). Il y avait 40 femmes, toutes ont eu quelques problèmes à cause du manque de formation, elles n'avaient pas compris. La responsable du groupe a eu des problèmes avec la justice à cause des problèmes de remboursement. La responsable dit qu'ASUSU SA a mis d'autres membres dans son groupe sans les informer, et cela a créé le problème. Elles sont plus intéressées à l'embouche ovine, ou d'autres activités comme la préparation de la bouille ou des galettes, sans warrantage. Tchaké

Visite d'un magasin de warrantage d'une organisation de producteurs (OP) handicapés locomoteurs. Le président de l'OP dit être habitué au warrantage, qu'il a fait depuis 2010 avec l'appui du PADEL. Ils comptent aujourd'hui avec 24 membres, dont 7 femmes qui viennent de plusieurs villages. Le terrain pour le magasin a été cédé par la commune. Le Président, qui a montré à la mission une copie du règlement intérieur de l'OP, semble avoir une bonne compréhension du mécanisme de warrantage (inscription à l'OP et versement d'une cotisation de 50 à 5000 FCFA, possibilité de mobiliser son stock pour le warrantage, appel à ASUSU SA qui compte le nombre de sacs, libère le crédit suivant un débat sur le prix et le nombre de mois. Normalement ASUSU SA offre 80 % du prix du marché, pour cette OP ils ont offert le 50 % du prix pour faciliter l'exercice en considérant qu'ils sont handicapés). ASUSU SA a gardé toutes les clés une fois tout le stock a été constitué (pas de respect du principe de double clé). ASUSU SA est passé une fois par mois. Comme AGR, ils ont fait du tissage de chaises, l'embouche, galettes. Ils n'ont pas eu problèmes pour rembourser. La contrainte pendant 2012 a été qu'ASUSU SA a demandé l'argent avant de vendre les produits. Il pense que la raison est que le personnel à ASUSU SA a changé. Ceci fait que les gens soient réticents à amener leur production cette année (magasin pas plein pour l'instant, seulement 4 membres ont participé). Mayahi

État civil

Rencontre avec les vulnérables : Le projet a soutenu la commune dans la délivrance gratuite de pièces d'état civil (acte de naissance) aux *vulnérables* (*définis* comme personne dont la production essentiellement agricole ne lui suffit pas pour survivre plus de 6 mois dans l'année). Cela leur a permis de se faire délivrer des CNI. Ainsi ils ont accédé aux services des SFD et pouvaient enfin circuler librement y compris d'aller dans les pays voisins (Nigéria) avec ce que cela comporte de nouvelles opportunités. Le PADEL a aussi appuyé les vulnérables dans l'élaboration et la soumission des projets aux SFD et le déblocage est attendu incessamment. Mayreyrey

Visite au service d'état civil : le service a été équipé (meublier, carnets registres d'état civil etc.), le personnel a été formé sur la nouvelle loi sur l'État civil de 2007. La commune dispose de 30 Centres de déclaration d'état civil. L'appui du PADEL a permis la création en 2013 de 31 autres centres dont l'opérationnalisation attend la session de formation du personnel. Le nombre d'actes délivré a augmenté considérablement (voir tableau ci-dessous) Sherkin Haoussa.

Banque d'intrants et banques céréalières

Banque d'intrants agricoles et zootechniques, dotés d'un bureau pour le gestionnaire. Ils disposent d'une fiche où le COGES enregistre l'achat de vivres, les recettes, le suivi du stock. Ils ont aussi une copie de leur règlement intérieur. Attantané

Magasin Banque Céréalière pour les femmes (bâtiment et palettes en bois traités de support des sacs de céréales : Parce que les femmes sont meilleures gestionnaires des questions de céréales dans la commune, elles sont permanentes alors que les hommes sont très souvent en déplacement pour des raisons commerciales ou autres. Coût de l'investissement 4,6 million CFA. Capacité, 20 tonnes. Un Comité de gestion sera mis avec l'accord de la Mairie. Un fonds de 3 millions (FDL-FOCOSA 2013) sera mis à disposition par la Mairie pour approvisionner la BC. Une formation en gestion et vie associative sera dispensée aux membres du CG. Couverture (375 hbts directs + 5 hameaux environnant, soit environ 1500 pers). Le Maire invite les populations à commencer la sensibilisation des femmes pour les préparer à prendre part à la formation du CG le moment venu. Opérationnelle d'ici janvier 2014 puisque les récoltes sont en cours. Avant cela il n'existe pas de BC dans la localité. Amoumoune

Banque d'intrants agricoles et bureau du gestionnaire et magasin de warrantage : il y a trop de sacs dans le magasin de warrantage qui sont en plus mal disposés (sans couloir et sans espace entre les sacs et les murs pour favoriser l'inspection de l'état des sacs et prévenir les attaques d'insectes). Ils sont à leur deuxième cycle de warrantage. Kanembakaché

AGR

Visite à une femme qui a fait l'embouche ovine avec un crédit d'ASUSU SA : la dame a acheté deux moutons pour 110 000 FCFA à travers un crédit avec ASUSU SA pendant 5 mois. Elle dit avoir dépensé autour de 40 000 FCFA pour l'aliment des animaux et espère les vendre à 150 000 (avec un remboursement à ASUSU SA de 122 000 FCFA). Ce n'est pas sa première expérience de crédit, et elle fait aussi du warrantage. Attantané

Visite d'un groupement de femmes qui font la transformation du niébé en berroa. Il s'agit d'un groupe de 66 femmes qui s'est divisé en 2 groupes. Le groupe visité comporte 40 femmes. Elles cotisent 1000 FCFA et deux mesures de niébé. Le PADEL a appuyé la Direction de la Promotion de la Femme qui a fourni la formation aux femmes, en plus de quelques équipements basiques. Elles se réunissent et cotisent chaque samedi. Pour leur approvisionnement, elles sont passées de 2 sacs en 2012 à 5 sacs en 2013, avec une épargne de 416 000 FCFA (compte à la MECREF). Chaque femme a pris 10 000 FCFA en crédit qu'elles sont en train de rembourser actuellement. La mission a aussi visité un autre groupement de femmes transformatrices de berroa, pas appuyé par le PADEL, mais par le PRODEX (projet de la Banque Mondiale et SNV). Elles sont en train de construire un centre de transformation céréalière et semblent avoir développé d'autres produits (ex spaghetti ou biscuits de niébé). Selon l'équipe PADEL, ils voulaient répliquer l'expérience à Maireyrey et Attantané (communes pilote pour le ciblage des vulnérables), mais il n'y a pas d'électricité pour l'instant pour essayer de répliquer ce type de centre de transformation. Mayahi

Visite au Marche a bétail : La clôture du marché grâce à un financement PADEL a permis à la commune de sécuriser les recettes de cette infrastructure. La taxe d'identification (500 fcfa/bête) et la taxe de présentation (200 CFA/bête) sont devenues une source substantielle de revenu pour la commune. Sherkin Haoussa

Couloirs de passage. Un chef touareg a aussi salué la sensibilisation sur la protection des couloirs de passage des animaux afin de réduire les conflits. Un autre apprécie la sensibilisation sur la réglementation sur l'utilisation de l'espace à travers les dialogues au sein des commissions foncières. Tchaké

Hydraulique

Puits en construction dans le Hameau de Dajin Madougou : 53 mètres de profondeur. Objectif, 66 mètres. Coût 11 millions CFA. Un ancien puits traditionnel s'est effondré en juin 2013 faisant un mort. Depuis lors, le puits le plus proche est à 40 mn du marché et est saturé. Le coût est de 50 FCFA/20

litres d'eau sans garantie de la qualité. Durée des travaux, 7 mois, 2 techniciens et 13 personnes fournies par la communauté (10 hommes et 2 femmes-repas). Un CG agréé par la Mairie (2 femmes et 3 hommes). Formation reçue : Hygiène (domestique et au point d'eau, Conduite à tenir au point d'eau, organisation d'un calendrier de puisage, contribution au coût de service : 50 FCFA/mois et par ménage, couverture plus de 150 hbts directs et près de 5 hameaux environnants — 1000 hbts y compris les transhumants. Usages : besoins domestiques, maraichage et élevage. Espérance de vie : 40 ans (pour le ciment utilisé, mais l'infrastructure pourra encore être utilisé pendant près de 20 ans. Amoumoune

Puits en construction dans le Hameau de Zongo Hoinka : 300 hbts ciblés. Depuis que le puits traditionnel a été infecté causant une épidémie de choléra en 2010, la population n'avait pas d'accès à l'eau potable. Profondeur actuelle, 54 mètres, objectifs 56 mètres et 5 mètres de mise en eau. Issawane

Visite du bloc de latrines au marché. L'infrastructure est contractualisée avec un privé. Il verse 20 000 FCFA par mois à la mairie. Le prix du service est de 50 FCFA pour uriner ou se laver. Les recettes pendant les trois premiers mois ont été seulement de 22 000 FCFA par mois (5 500 FCFA par jour de marché). Les latrines ne sont pas encore connectées à la Société Nigérienne des Eaux, encore en attente d'une autorisation de leur siège à Niamey, malgré les gestions que la mairie dit avoir faites. Mayahi

Annexe 10 : Extraits de réunions avec les conseils communaux

Le PDC a été révisé en 2010, et ils comptent le réactualiser avec l'appui du PADEL en 2013-2014. Le projet PAC II (Banque Mondiale) a aussi construit d'autres CSI dans la commune suivant la maîtrise d'ouvrage communale (y compris l'équipement, l'incinérateur et les latrines, pour un coût de 34 millions FCFA). Cela suppose un coût moins élevé que le CSI en construction par le PADEL, mais la différence est la distance et le type de terrain qui rendent l'investissement plus cher. Ils ont aussi fini la maternité et un bloc de 3 classes. La différence avec l'approche PADEL est que le PAC ne passe pas par le trésor public, mais vire l'argent directement dans un compte bancaire de la commune. Attantané

Le maire ne disposait pas des données sur le taux de réalisation des budgets de la commune. Il s'est engagé à l'amener à la restitution de la mission à Mayahi, mais il a été absent. Ils sont encore en train de finaliser le budget pour 2014 (retard : selon la loi, il doit être prêt en octobre). Ils incluent toujours un budget pour l'entretien et la maintenance des infrastructures (ex. 20 millions par an pour la santé). Les conseillers présents ne savent pas combien a été effectivement dépensé pendant les années précédentes. Attantané

Le système d'alerte précoce au niveau des CLD semble fonctionner et offre des informations clé sur les ménages en situation de risque. Les données sont agrégées au niveau de l'observatoire de suivi de la vulnérabilité au niveau de la commune. La mission a revu quelques questionnaires remplis. La pérennité de cette activité après le PADEL n'est pas claire. Attantané

Les conseillers présents, et le propre maire ont manifesté leur satisfaction avec les formations reçues de la part du PADEL (sur leurs rôles et attributions, la mobilisation de ressources communales, la formation des commissions foncières, la passation de marché public et la maîtrise d'ouvrage, formation sur les microprojets). La meilleure preuve, selon les présents, que les formations ont été utiles est la mission d'inspection des communes n'a pas remarqué des problèmes dans leur commune. Ils ont aussi apprécié la mission du SAFIC, maintenant le nombre d'hangars au marché est connu et ils savent les recettes résultantes (meilleure maîtrise des taxes communales).

La commune compte avec un tableau d'information, qui était vide au passage de la mission. Ils font aussi deux réunions annuelles avec les chefs de village, les sages, des groupements de femmes et de jeunes. Attantané

Le PADEL, et UNCDF-PNUD, ont été salués comme des partenaires de proximité. Tous ont souligné « que l'enfant commence à marcher, il faut le suivre encore ! ». Il a aussi été remarqué par la mission de revue, que les participants ont du mal à distinguer entre le PADEL actuel et le PADL (projet précédent). Malgré qu'il y a eu seulement trois investissements dans leur commune (école, stock tampon et banque d'intrants), ils ont apprécié le reste d'accompagnement au conseil communal et d'autres formations. Le conseil communal est composé de onze conseillers, dont 1 femme. Il y a dix agents communaux, 49 écoles (107 classes, dont 29 en dur et 2 en semidur). Le conseil a partagé avec la mission de revue un bilan basé dans les statistiques sur leur commune. Ils comptent avec 48 banques céréalières et 64 puits cimentés. Ils ont salué le renforcement de la part du PADEL des COGES (qu'ils ont listé lors de leur présentation, ainsi que les activités faites avec l'appui du PADEL et leurs coûts). Le projet PRO-DEX est en train d'appuyer l'amélioration de leur important marché (120 millions FCFA). Tchaké

La satisfaction est totale devant les interventions et l'approche PADEL. C'est le seul projet qui permet à la commune d'expérimenter un déroulement du cycle complet de la maîtrise d'ouvrage communal. Les interventions ont permis une amélioration de la production agricole. De nombreux défis sont à relever de manière urgente :

- Les routes de dessertes pour connecter les lieux de production et les marchés. L'absence de route augmente les coûts de la logistique des investissements.
- Emploi-jeunes pour limiter l'exode vers la Libye
- Hydraulique : il y a eu beaucoup de puits réalisés, mais la couverture reste encore faible.
- État civil : Il y a un seul centre d'État civil pour toute la Commune. Mais une solution est en cours. La Mairie met en œuvre la loi : les chefs de village/tribus/campement sont des centres secondaires d'État civil. Ils sont rémunérés à 3000 FCFA/mois. Ils seront appuyés par des contractuels rémunérés à la tâche. 100 CFA/pièce enregistrée.
- Santé maternelle et infantile : Besoin d'équiper au moins un CSI d'une maternité avec facilités d'accouchement. Les femmes sont obligées d'aller à Mayahi (6 heures de piste) pour accoucher.

Améliorer la mobilisation des revenus propres est une priorité : malgré l'augmentation des recettes propres (600 % en 3 ans), le conseil et les populations pensent pouvoir aller plus loin. Il y a encore des gens qui renâclent pour diverses raisons, y compris liées aux divergences politiques avec l'équipe municipale en place. Les mesures suivantes sont proposées :

- Une meilleure organisation des places de marchés (clôture) pour maîtriser les flux y compris le comportement des collecteurs de taxes,
- La sensibilisation continue des populations
- L'identification des activités et valeurs non encore taxées,
- L'appui de la force publique pour ramener les inciviques sur la voie légale
- Formation continue des agents du fisc communal,
- L'informatisation des services municipaux en général
- Création d'une radio communautaire pour faciliter la sensibilisation et les échanges intra communautaires. Amoumoune

Principale priorité : hydraulique. Selon les participants, plus que tout autre secteur, l'hydraulique a des effets multiplicateurs infinis (santé et hygiène, agriculture et élevage) y compris l'autonomisation des familles par le développement des activités connexes.

Les formations soutenues par le PADEL pour le personnel ont permis d'améliorer les services aux populations. Le département de l'état civil en est une illustration. Le personnel a appris à remplir correctement les fiches et suite à l'arrêté du Ministère de l'Intérieur, la Commune a pu ériger tous les villages administratifs en Centre secondaire d'état civil. Impact : Le nombre de pièces d'état civil délivrées (toutes espèces confondues) est passé à 1804 en 2012 contre 1263 en 2011 et 801 en 2010 (voir tableau en annexe. En 2005, ce chiffre était de 97. Issawane

Le PADEL est reconnu comme le principal partenaire de la commune qui a touché tous les secteurs à travers la MOC totale. Le FDL a financé deux magasins de warrantage et une BIA. Il y a aussi eu des activités de renforcement de capacités à l'égard des organisations de la société civile, sur le SAFIC et le système d'alerte précoce. Le PADEL a aussi appuyé un groupement féminin de transformation de niébé et le conseil communal de jeunes et de suivi-évaluation. Le maire a souligné leur souhait d'une extension du PADEL.

Le budget 2013 a été de 70 millions (fonctionnement et investissement), dont 31 millions de fonds propres. En 2014, 81 millions de recettes, et 466 millions d'investissements (y compris tous les PTF). Ils ont commencé la sensibilisation pour le recouvrement de la taxe municipale il y a un mois (pour les chefs de village et chefs traditionnels). Les organisations de la société civile (OSC) ont été aussi formées sur les droits et devoirs et sur l'intérêt de la collecte de taxes (par exemple au marché) pour augmenter les ressources internes de la commune, après les partenaires pourront ajouter. La formation en maîtrise

d'ouvrage communale en 2012 a servi pour renforcer les capacités des CL et de la population en général pour suivre les chantiers afin d'assurer la pérennité des investissements. Ils ont considéré une rubrique de formation dans ce sens dans le budget 2014.

Selon les participants, la Stratégie Départementale en Sécurité Alimentaire a été déclinée dans sa commune à travers les investissements dédiés au warrantage, les BC, BIA et BIZ, les systèmes d'alerte précoce, les champs école et l'embouche ovine.

Comme résultats du projet dans la commune, les participants ont souligné les suivants :

(a) augmentation des recettes au niveau du marché grâce aux formations sur la taxe municipale, augmentation des consultations au CSI et couverture de plus de cas qui peuvent être traités sur place, diminution du bradage de la récolte et amélioration des besoins alimentaires et financiers, grâce au warrantage,

(b) augmentation du rendement agricole grâce aux semences améliorées et les démonstrations au champ école, plus de sécurité et possibilité d'aménager l'endroit avec des arbres au CSI grâce à la clôture (néanmoins il a été signalé la nécessité de finir totalement la clôture qui n'a pas que trois murs aujourd'hui),

(c) grands bénéfices pour les femmes qui gèrent les banques céréalieres à travers des comptes à ASUSU SA (après la formation en organisation), augmentation des rendements grâce à l'accès aux engrais à prix réduit (même si de fois il y a eu des retards de la part de l'État et beaucoup de BC sont aujourd'hui « mortes » et ont besoin d'être renforcées), la construction de magasins de warrantage a permis la meilleure sécurisation de la récolte

(d) les équipements basiques rendus au groupement de femmes ont été très utiles, mais il serait souhaitable d'avancer vers les plateformes multifonctionnelles pour alléger davantage la charge des femmes

(e) transformation de niébé en berroa qui peut se conserver plus longtemps

(f) le warrantage a aussi été souligné par les participants à la réunion, malgré que quelques-uns ont souligné que le taux d'intérêt est trop élevé. Il semble avoir quelques problèmes de communication entre les présidents des groupements qui ont reçu la formation et le reste de membres des OP qui ont participé au warrantage.

En 2012, par rapport au budget d'investissements, des 30,9 millions prévus, seulement 11,82 millions ont été effectivement investis à travers des fonds propres. En plus, le PADEL a investi 27,4 millions et le PAC2 150 millions (classes, aménagement d'aires de pâturage, achat des boueux et de charrettes...). L'inspection a souligné le besoin d'inclure ces ressources dans leur budget.

Pour 2014, le PAC RC (résilience climatique) va investir 245 millions dans la commune de KBK pour l'irrigation, le renforcement des BZ, la récupération de terres, le cash Transfer et les bonds d'achat. Pour Maradi, le PAC RC prendra des opérateurs privés pour monter les dossiers, les STD les valideront.

Dans le budget communal, ils incluent des fonds pour l'entretien pour plusieurs secteurs (ex. pour la santé, ils ont prévu 17 millions pour l'entretien des infrastructures en santé, 2 millions pour l'hydraulique).

Sur la taxe de marché, la taxe d'entrée (recouvrement réel de représentation) a été en 2012 de 3 415 et la taxe d'identification (quand l'animal est vendu) de 2 398 millions. En 2013, la première a été de 2,28 (en fin octobre) et de 2 295 la deuxième. Kanembakaché

Le PADEL appuie la révision du PDC. Les TDR pour le consultant ont été finalisés y compris le chronogramme. Le processus de sélection est en cours et est supervisé par le Directeur du Plan. PIA 2014,

approuvé après une consultation de la base appuyée par le PADEL : 42 994 140 (PADEL) + 34 000 000 FCFA. La *mobilisation des ressources propres* est encourageante malgré les défis. Il faut renforcer la chaîne de collecte par une formation et un meilleur encadrement des collecteurs avec une vigilance renforcée au niveau de certaines infrastructures marchandes, poursuivre les lotissements, et améliorer le processus d'identification des contribuables (voir annexe 3). Genre : les appuis du PADEL profitent spécifiquement aux femmes de deux manières : certaines activités sont monopolisées par les femmes (gestion des banques d'intrants agricoles). Il y a des infrastructures qui ciblent principalement les femmes (CSI par ex.) et les sanitaires sont réparties entre hommes et femmes. Sortie du PADEL : il y a lieu de tenir compte du retard au démarrage. Sherkin Haoussa

L'allocution du maire a été très détaillée. Le maire a souligné aussi l'appui de la tutelle qui les aide à améliorer leur gestion grâce aux inspections et audits. Il a affirmé que les maires d'autres départements se montrent surpris des résultats que les communes de Mayahi ont atteints.

Tous les participants semblent cumuler les résultats de l'ancien PADL et ceux du PADEL en revue. Tous ont souligné la nécessité d'améliorer les routes comme le principal blocage au développement de sa commune, ainsi que l'électrification.

L'agent de l'État civil a salué la formation reçue par les agents des centres secondaires et du recensement administratif de la commune. Les actions en relation aux BC des femmes, les magasins tampons, de warrantage et d'intrants ont été saluées. Il a été souligné comme résultats le fait que les intrants soient disponibles à temps, l'amélioration des récoltes même avec l'arrêt des pluies grâce aux semences améliorées, l'importance des champs-écoles pour la vulgarisation agricole. Ils espèrent que le nombre de consultations prénatales des femmes enceintes augmentera. Les BC pour les femmes ont permis d'avoir moins problèmes d'approvisionnement, améliorer la gestion propre, avoir des prix plus abordables et favoriser la solidarité entre femmes. Comme résultats de la promotion du maraîchage, ils ont souligné la diversification alimentaire et l'augmentation des revenus, ainsi que la préparation plus rapide et consommant moins de bois grâce aux formations sur les foyers améliorés.

Cependant, ils ont aussi souligné que la formation sur les AGR couplées au crédit est à renforcer, et que l'enveloppe disponible pour le FI est trop faible (seulement suffisant pour une classe ou son équipement). L'appui du PADEL pourrait aussi aider à lutter contre les invasions des plantes indésirables qui mettent en danger l'élevage.

D'autres ont salué le fait que le PADEL a intervenu dans tous les secteurs et domaines de la vie de la commune, quelques-uns ont même dit « le PADEL est la locomotive du département de Mayahi ». D'autres se sont demandé quelle est la suite du recensement des vulnérables dans leur commune (l'experte genre du PADEL a profité pour annoncer qu'ils ont commencé dans deux communes pilotes, et les appuis se poursuivront en 2014 pour leur commune). Mayahi

On a souligné l'augmentation et conservation plus longue de la production grâce à la construction de banques céréalières. En revanche, la *disponibilité des intrants agricoles* reste un défi. Allègement des tâches des femmes en matière de ravitaillement et meilleure stabilité alimentaire grâce à la construction de BC pour femmes et la constitution de stocks tampon. Le CM recommande cependant un appui par aides alimentaires aux vulnérables plutôt que des crédits. Le CM a aussi noté un accroissement de la production grâce aux actions de récupération des terres qui ont permis une extension des surfaces cultivables. Le fonctionnement même de l'administration communale s'est amélioré grâce aux formations qui ont permis aux CM et aux personnels de mieux comprendre leurs rôles et responsabilités. L'informatisation a permis de gagner du temps tout en augmentant la productivité dans la fourniture des services administratifs aux populations. Le projet a fourni des unités de PAO et du mobilier de conservation des archives à la commune. La délivrance des actes de naissance a beaucoup augmenté suite aux audiences foraines supportées par le projet. Il en est par exemple résulté des relations très cordiales

avec la tutelle telle qu'en a témoigné le Préfet lui-même lors de la réunion avec la Mission de revue. Le suivi-évaluation reste cependant un défi pour la commune. L'amélioration de la production est aussi le résultat des formations reçues dans les champs-écoles par les producteurs qui ont ainsi introduit de nouvelles pratiques/techniques culturales plus rentables. Les formations à la mobilisation des ressources et à la gestion budgétaire ont résulté dans l'accroissement continu des recettes propres au cours des 2 dernières années : 25 813 849 CFA sur 41 000 000 CFA en 2012, et sur les 47 000 000 CFA prévus pour l'année en cours, 13 460 888 CFA ont déjà été collectés au mois de novembre 2013. Or le gros de la collecte s'effectuera après les récoltes (en cours) car c'est le moment où les producteurs disposent de l'argent frais. Le CM pense pouvoir dépasser les performances de 2012. Pourtant le potentiel fiscal communal reste en friche. Les participants citent par exemple la taxe sur les cyclomoteurs et les vélocipèdes que la commune ne collecte pas du tout. Mayreyrey

Annexe 11 : Analyse SWOT : UNCDF et l'expérience PADEL-Niger

Discuter des perspectives qui s'offrent à l'UNCDF sur la seule base de l'expérience du PADEL n'a guère de sens. Il faut aussi prendre en compte l'environnement géopolitique, institutionnel, organisationnel et financier dans lequel opère l'institution.

Le tableau SWOT présenté ici se veut une aide à la discussion concernant les enseignements à tirer et les suites à donner au programme PADEL, une demande spécifique des lecteurs de la version préliminaire du Rapport final d'évaluation. Il s'appuie sur certains documents corporatifs d'UNCDF, mais ne prétend aucunement offrir une analyse stratégique rigoureuse, originale et intégrant les développements récents.

Tableau 23 : Analyse SWOT

FORCES	FAIBLESSES
Des forces confirmées et qui ont fait leur preuve sur le terrain •Dépositaire de la « marque de commerce » ONU •Capacité de réaliser des investissements •Excellente réputation auprès des pays partenaires •Capacité de levier (« leverage ») •Expertise reconnue en développement territorialisé •Capacité d'innover et de saisir les opportunités : climat, transfrontière, sécurité alimentaire, etc. •Capacité d'intervention dans les environnements difficiles et les pays fragiles •Excellente expérience terrain •Lien institutionnel avec le PNUD •Contributions « non-core » en hausse	Des signes de faiblesses grandissants et qui risquent de devenir des tendances lourdes • Absence de présence permanente dans plusieurs pays de concentration • Éparpillement géographique pas toujours conséquent • Appauvrissement de la mémoire institutionnelle • Faible capacité d'auto-évaluation • Capacités analytiques en baisse • Absence d'expertise financière reconnue dans les secteurs de pointe • Fonctionnement en silos (microfinance, FDL) • Appuis en baisse auprès des contributeurs : en 2015 • Manque de visibilité et signature confuse • Faible capitalisation intellectuelle et peu de liens avec les universités/centres de savoirs
Un positionnement privilégié qui offre des opportunités réelles, mais exige une réingénierie en profondeur L'UNCDF est au diapason des nouvelles tendances de l'aide au développement telles qu'on les retrouve dans les Déclarations (Paris, Accra, Busan) : montée du Local, importance des territoires, Gouvernements locaux, financiarisation de l'aide, financement et finances locales, partenariats publics-privés, etc.	Des menaces croissantes à la capacité d'UNCDF à faire valoir sa différence et sa plus-value • Difficultés croissantes à s'insérer dans les problématiques et stratégies des pays partenaires • Intégrité financière menacé : financement « core » de seulement 21 % du budget total (2015) • L'approche du « seed capital » devenue difficile • Difficultés croissantes à nouer et à conserver des partenariats avec les PTF • Essoufflement de la décentralisation dans les pays partenaires qui réduit les capacités des gvts locaux • Concurrence accrue dans les champs d'expertise d'UNCDF : FMDV, Cities Alliance, CGLU(A), Fonds spécialisés
OPPORTUNITÉS	MENACES

Annexe 12 : Retour sur la théorie du changement

Pour fins de l'évaluation, une théorie du changement a été élaborée afin de pouvoir spécifier les différentes relations causales entre les éléments du cadre logique. Cette théorie s'appuie sur un certain nombre d'hypothèses. Le caractère à posteriori de cette théorie et l'absence de données valides et fiables a réduit les possibilités ouvertes par son utilisation. Cette annexe reprend certaines des hypothèses utilisées.

1. *Dans le cas du PADEL et de sa zone d'intervention, l'hypothèse a été faite à savoir que le concept de **Système alimentaire local** permet de replacer la SAN dans un cadre plus global et ainsi de fournir une vision plus dynamique de la situation de la sécurité alimentaire dans une zone donnée et aussi d'identifier les principales interrelations entre les éléments du « système ».*

Malgré l'absence de données probantes établies à partir d'une base de comparaison robuste et établie dans la durée, il ressort que le concept de SAL confirme la présence de suffisamment de connectivité (pas nécessairement de nature causale) pour que l'on puisse parler de système et surtout pour que l'on soit en mesure d'identifier certains des points d'intervention prometteurs. Le concept devra cependant être adapté à la réalité locale du Niger si on veut en faire un outil efficace pour comprendre le phénomène d'insécurité alimentaire ainsi que les approches les plus susceptibles d'amener des changements significatifs et durables. Cette adaptation devra inclure une prise en compte de l'économie politique de la production et de la sécurité alimentaire.

2. *La deuxième hypothèse concerne **l'existence d'un lien fort entre le développement économique local et les quatre piliers de la sécurité alimentaire**.*

Avec le recul du temps et suite au travail d'évaluation, il apparaît que cette hypothèse était sans doute justifiée, mais aussi trop ambitieuse et sûrement trop générale pour être porteuse de pratiques innovantes confirmées. Certes, le PADEL a contribué directement à « booster » l'activité économique, mais le niveau de celle-ci demeure faible et son potentiel limité. Les effets directs en amont sur la sécurité alimentaire sont donc forcément réduits.

Mais que l'on parle aujourd'hui d'économie locale dans le Département de Mayahi, que l'on en connaisse les possibilités (notamment grâce à un outil tel le SAFIC), que l'on soit convaincu que les communes et les autorités locales ont des responsabilités à cet égard et surtout que la sécurité alimentaire et le DEL ne peuvent progresser l'un sans l'autre sont des acquis importants. Reste maintenant à formuler des stratégies de développement économique local dont le dynamisme se construit sur une recherche de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

3. *Les **Collectivités Territoriales**, avons-nous fait l'hypothèse, peuvent jouer un rôle important – si on développe leurs capacités et habilités - dans la création de partenariats avec l'ensemble des acteurs de l'économie locale et dans la conduite d'une stratégie de développement local appuyée sur le développement d'activités structurantes, la stimulation de micro et petites entreprises, le renforcement du dialogue social, la planification inclusive du développement et la prise en compte de la situation des femmes et des groupes vulnérables (cette liste est tirée du PRODOC), autant de composantes de tout processus de développement économique local.*

L'expérience du PADEL a confirmé, du moins en partie, cette hypothèse tout en démontrant aussi que tant que ces mêmes collectivités ne disposeront pas de ressources financières adéquates et stables et de capacités organisationnelles et humaines, elles ne pourront offrir les services publics de première ligne qui constituent leur principale porte d'entrée dans la promotion de l'économie locale. C'est toute la question de la meilleure façon pour les collectivités locales de contribuer au développement de la vie économique de leurs communautés : en offrant des services publics de première ligne à leurs concitoyens ou en agissant comme des acteurs économiques.

4. *Les **investissements dans le développement local** et particulièrement l'économie locale, des investissements décidés, réalisés et gérés par les Collectivités Territoriales (en partenariats avec des acteurs privés ou issus de la société civile) peuvent, suivant certaines conditions, dont une*

Maîtrise d'ouvrage locale et l'existence de partenariats qui renforcent les effets de levier (i) dynamiser l'économie locale (ii) accroître les revenus disponibles (iii) réduire l'insécurité alimentaire.

L'expérience du PADEL a de nouveau confirmé (i) que le développement local, particulièrement dans sa dimension économique, passait par des investissements mis en œuvre localement (ii) que les communes pouvaient agir comme maître d'ouvrage de ces investissements. À ce titre, l'évaluation est d'avis qu'on peut effectivement parler d'une contribution à la dynamisation des économies locales, tout en tenant compte de la situation extrêmement difficile du contexte local. Pour ce qui est de l'accroissement des revenus disponibles et de la réduction de la pauvreté, l'effet immédiat pour les bénéficiaires directs de ces utilisateurs est réel et corroboré par de nombreux témoignages et certaines données partielles. Il en va de même pour la réduction de l'insécurité alimentaire. Ce qui demeure plus difficile à établir est l'effet systémique de ces investissements. Le temps et les données probantes manquent pour le faire.

5. *La **microfinance** (PADMIF) peut jouer un rôle important dans la mise en œuvre d'une stratégie de DEL et par extension dans la réduction de l'insécurité alimentaire en (1) renforçant les capacités des SFD leur permettant de concevoir des produits et services financiers adaptés aux couches défavorisées (2) contribuant au renforcement des capacités des collectivités territoriales à mieux prendre en compte les besoins des groupes les plus vulnérables et en menant des actions spécifiques à ces groupes.*

La première partie de cette hypothèse a été largement vérifiée et contrairement aux craintes souvent exprimées ce renforcement ne s'est pas fait aux dépens de l'intégrité des SFD participantes. Grâce à un meilleur encadrement des organismes réglementaires et professionnels, cette prise de risque a permis des résultats gagnant-gagnant pour les bénéficiaires et les sociétés de microfinance. Pour ce qui est de la deuxième partie de l'hypothèse, l'hypothèse est plus difficilement vérifiée dans la mesure où les SFD disposent de relativement peu de moyens pour agir sur les capacités des collectivités locales et que celles-ci, à leur tour, peuvent difficilement cibler leur action vers les couches les plus défavorisées.

6. *Une **action en complémentarité entre la microfinance et le DEL** est non seulement possible, mais aussi désirable pour amorcer la pompe d'un DEL au service de la sécurité alimentaire. Ainsi la microfinance (PADMIF) est amenée à apporter les produits et services financiers nécessaires aux organisateurs de producteurs qui utiliseront les infrastructures financées par DELSA pour exécuter des activités en lien avec la sécurité alimentaire tant au niveau de la production, de la transformation que de la distribution des produits alimentaires. Par ailleurs, il est présumé que le PADMIF pourra s'appuyer sur les produits DELSA en matière de genre pour adapter ses produits et services aux femmes.*

Une hypothèse vérifiée pour ce qui est du warrantage