

JUILLET 2014
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION
DDC

MECANISMES D'ACCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, DES EXPLOITATIONS FAMILIALES ET DES ENTREPRISES RURALES AUX FINANCEMENTS

ETUDE REALISEE DANS LE CADRE DU PROGRAMME D'APPUI A
LA PRODUCTION ET A LA PROMOTION DES CULTURES
IRRIGUEES (PAPI) AU NIGER

VERSION FINALE

JUILLET 2014
DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION
DDC

MECANISMES D'ACCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, DES EXPLOITATIONS FAMILIALES ET DES ENTREPRISES RURALES AUX FINANCEMENTS

ETUDE REALISEE DANS LE CADRE DU PROGRAMME D'APPUI A
LA PRODUCTION ET A LA PROMOTION DES CULTURES
IRRIGUEES (PAPI) AU NIGER

VERSION FINALE

NO DE PROJET A055191-001
DOCUMENT NO. 2
VERSION NO. Version Finale
DATE DE PUBL. 18.07.2014
ÉLABORE JAFO - RS
CONTROLE JAFO - PD
APPROUVE ELF

CONTENU

Introduction	4
Objectifs de la mission	4
Organisation de la mission d'étude	5
1. Mécanismes de financement du secteur agricole au Niger	6
1.1 Outils de financement du secteur agricole au Niger	6
1.2 Situation des fonds et appuis par subvention dans les régions de Dosso et Maradi	7
1.3 Mécanismes nationaux de financement du secteur agricole et des collectivités territoriales : ANFICT & FISAN	11
2. Proposition de mécanismes de financement dans le cadre du PAPI	15
2.1 Analyse de la demande de financement des opérateurs privés de l'irrigation et approche méthodologique du financement	15
2.2 Proposition d'un mécanisme de financement à conditions préférentielles des opérateurs privés de la petite irrigation	17
2.3 Proposition d'un mécanisme de financement des collectivités territoriales	26
3. Conclusion	32

Liste des abréviations et acronymes

ANFICT	Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales
ANIP-MF	Association Nigérienne des Institutions Professionnelles de la Microfinance
AO	Appel d'offre
AT	Assistance Technique
BOA	Bank Of Africa
CAM	Commission d'attribution des Marchés
CP	Comité de Pilotage
CR	Conseil régional
CRA	Chambre Régionale d'Agriculture
CT	Collectivité Territoriale
CTR	Comité Technique Régional i3N
DANIDA	Agence danoise d'aide au développement
DEP	Direction des Etudes et Programmes
DRA	Direction Régionale de l'Agriculture
DUE	Délégation de l'Union Européenne
F3I / PASADEM	Fonds d'investissement pour les Initiatives et les Innovations / Projet d'appui à la Sécurité Alimentaire et au développement dans la région de Maradi (FIDA)
FAR	Fonds d'Appui Régional
FDC	Fonds de Développement Communal
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FISAN	Fonds d'Appui à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
GRN	Gestion des Ressources Naturelles
GSC	Groupements Services Conseils
HC3N	Haut-Commissariat à l'Initiative "les Nigériens Nourrissent les Nigériens"
i3N	Initiative "les Nigériens Nourrissent les Nigériens"
IDA	International Development Association
IF	Institution Financière
IMF	Institution de Microfinance
INRAN	Institut National de la Recherche Agronomique du Niger
INS	Institut National de la Statistique
MA	Ministère de l'Agriculture
MP	Microprojet
N.O.	Non Objection
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OP	Organisations Paysannes
PADSR	Projet d'Appui au Développement du Secteur Rural dans les régions de Dosso et Zinder (UE)
PAMEDII	Programme d'Appui à la Mise en Place des Entités Décentralisées dans la région de Dosso – Phase 2 (CTB)

PASEL	Programme d'Appui au Secteur de l'Élevage (DDC)
PASR	Projet d'appui au Secteur Rural (Danida)
PDC	Plan de Développement Communal
PMERSA-MTZ	Projet de mobilisation des eaux pour le renforcement de la sécurité alimentaire dans les régions de Maradi, Tahoua et Zinder (BAD)
PRODEX	Projet de Développement des Exportations et des Marchés Agro-Sylvo-Pastoraux (Banque Mondiale)
PTF	Partenaire Technique et financier
RECA	Réseau national des Chambres Régionales d'Agriculture
RUWANMU	Projet de Petite Irrigation RUWANMU (FIDA)
SAHFI	Société Sahélienne de Financement
SG	Secrétaire Général
SGA	Secrétaire Général Adjoint du Gouvernorat
SIFA	Sites Intégrés de Formation Agricole
SMCL	Structure Mixte de Concertation Locale
SP/CP	Secrétariat Permanent du code Rural
STD	Services Techniques Déconcentrés
TDR	Termes de Référence
UCTF	Unité de Coordination Technique et Financière
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGAT	Unité de Gestion et d'Appui Technique
UGP	Unité de Gestion de Projet
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine

Introduction

Objectifs de la mission

Le programme d'appui à la production et à la promotion des cultures irriguées vise le développement de 15 000 exploitations familiales dont 5 000 dirigées par des femmes, dans la diversification, la modernisation et la maîtrise de leurs activités, dans les régions de Maradi et de Dosso, puis dans d'autres régions du Niger. Pour y parvenir, les deux objectifs suivants sont retenus.

(1) Sécuriser les revenus des exploitations familiales par le renforcement de leur capacité de production, leur adaptation aux contextes économiques et aux changements climatiques.

- *Les exploitations familiales sont soutenues par un dispositif d'appui – conseil sur le plan technique, en matière de gestion de l'exploitation et dans la maîtrise des marchés. Ce dispositif est mis en œuvre par le RECA à travers les chambres régionales d'agriculture (CRA) et les organisations paysannes.*
- *Les exploitations familiales accèdent à des services financiers adaptés et durables. Un mécanisme de stabilisation sous la forme de fonds de garantie permet de faire l'articulation entre les institutions de crédit et les exploitations familiales.*
- *Les groupes vulnérables, notamment les femmes et les jeunes accèdent progressivement à la propriété foncière et au financement à partir de mécanismes adaptés et durables.*

(2) Améliorer l'environnement du sous-secteur de la petite irrigation par l'accès des exploitations familiales aux services de qualité répondant à leurs besoins.

- *Les organisations paysannes en lien avec les collectivités territoriales développent et mettent en œuvre des infrastructures marchandes et des investissements communautaires, qui favorisent l'accès et la maîtrise des marchés aux exploitations familiales (comptoirs de vente, aires et magasin de stockage, magasins de conservation, aménagements d'accès aux sites maraichers).*
- *Les Chambres Régionales d'Agriculture et les organisations paysannes membres, développent des mécanismes de concertation avec les collectivités territoriales pour formuler des interpellations sur les politiques de développement sectoriel et sur l'accès aux services publics.*
- *Les collectivités territoriales à travers les commissions foncières facilitent l'accès des terres irrigables aux femmes et aux jeunes et sécurisent ces terres¹.*

La présente étude a pour objectif de proposer un mode opératoire pour la mise en œuvre de l'objectif spécifique : « *Les exploitations familiales accèdent à des services financiers adaptés et durables. Un mécanisme de stabilisation sous la forme de fonds de garantie permet de faire l'articulation entre les institutions de crédit et les exploitations familiales* ».

Une analyse des principaux dispositifs de financements mis en œuvre dans les régions de Dosso et de Maradi, et avec l'appui des principaux PTF du secteur rural au niveau national, capitalise les bonnes pratiques et les limites de ces mécanismes dans le domaine du développement agricole.

Les mécanismes nationaux de financement du secteur agricole en cours de préparation (FISAN au niveau de l'i3N, l'ANFICT au niveau des collectivités territoriales) sont également considérés.

Sur cette base sont proposés des mécanismes financiers pour les collectivités territoriales d'une part, et pour les exploitations familiales et les entreprises rurales du sous-secteur de la petite irrigation d'autre part. L'option retenue est de privilégier la construction dans la durée d'un accompagnement financier efficace des exploitations familiales et des entreprises rurales, en s'appuyant sur leur maîtrise d'ouvrage et sur une forte complémentarité de la subvention et du crédit.

¹Document de l'initiative 3N ; étude thématique pour le programme FIDA au Niger (développement équitable et autonomisation des femmes et des jeunes)

La mise en œuvre de ces mécanismes par des institutions financières renforcées dans leur capacité d'analyse du sous-secteur de la petite irrigation, assure la meilleure cohérence avec les objectifs du PAPI et avec les orientations nationales. C'est également l'approche la plus conforme aux principes de l'approche programme.

Les mécanismes d'appui aux investissements structurants sont conçus en cohérence avec les orientations nationales en matière de décentralisation et de transfert de compétence aux collectivités territoriales. Ils privilégient les infrastructures identifiées en forte concertation avec les OP et leur réalisation sous la maîtrise d'ouvrage des communes.

Les mécanismes proposés s'inscrivent dans les perspectives de l'ANFICT. Le dispositif de subvention est ancré au niveau régional et coordonné par le Conseil Régional en partenariat avec la CRA et la coordination régionale de l'i3N. Compte tenu des difficultés d'acheminement de fonds depuis le niveau central jusqu'au compte des communes, il est proposé d'assurer le transfert sur les comptes du Trésor Public des communes via un opérateur financier assurant également la fonction de contrôle financier. Toutes les règles de la dépense publique seront applicables au niveau des communes dans le cadre de la gestion de leur budget, dès que les virements de ressources sont effectués.

Les rôles des différents acteurs au sein des dispositifs sont précisés, ainsi que les principes et modalités des appuis financiers.

Enfin, pour chaque dispositif des besoins d'accompagnement et de renforcement de capacités des acteurs sont considérés.

Organisation de la mission d'étude

La mission s'est déroulée du 20 mai au 6 juin 2014, à Niamey et dans les régions de Dosso et de Maradi (voir programme de la mission en annexe 2).

Les principales faitières nationales et régionales, le RECA, ainsi que les institutions financières et les intervenants sectoriels au niveau national et régional ont fait l'objet d'entretiens autour des questions de financement et d'appui conseil (projets et programmes, PTF, services techniques, HC3N, CRA, Conseils Régionaux, etc. : voir liste des structures rencontrées annexe 2).

Les OP et des exploitations familiales ayant des activités en lien avec la petite irrigation ont également été rencontrées avec l'appui des CRA de Dosso et de Maradi.

Enfin, la mission a fait l'objet d'un accompagnement du RECA Niger qui a fortement contribué au dialogue, à la capitalisation et à la réflexion autour des mécanismes financiers dans le cadre du PAPI.

Des restitutions ont été organisées auprès des personnes et structures rencontrés au niveau de Maradi et de Dosso. Un atelier national a été organisé en fin de mission afin d'approfondir les échanges autour des options proposées.

1. Mécanismes de financement du secteur agricole au Niger

1.1 Outils de financement du secteur agricole au Niger

› *Les acteurs du financement du secteur agricole*

Les acteurs non financiers

Le financement interne par les acteurs intervenant sur une chaîne de valeur est certainement la forme la plus courante et la plus ancienne. Il peut intervenir à différents niveaux de la chaîne de valeur et peut être multi forme (ventes préfinancées, paiements anticipés, prêts en nature avec la fourniture de semences ou d'engrais).

Au Niger, les commerçants pratiquent ce financement auprès des petits producteurs et enlèvent la production au moment des récoltes le plus souvent à des prix intéressants qui minimisent leur risque. L'approche du financement par ces acteurs est incontournable. Selon une estimation du RECA sur la chaîne de valeur du poivron dans la région de Diffa, les besoins de financement sont estimés à environ 4 milliards de FCFA par campagne. Or, les institutions de financement couvrent environ 200 millions de FCFA. Le reste est pris en charge par les commerçants qui organisent l'écoulement de la production vers le Nigeria. L'enjeu est donc important pour améliorer le financement et faire bénéficier les producteurs de meilleures conditions.

Les acteurs financiers

• **Les banques**

Le Niger a l'un des taux de bancarisation les plus faibles de l'UMOA avec une présence des 10 banques relativement faible en termes de couverture (122 guichets en 2012). Le secteur bancaire est fortement concentré sur 5 banques (BOA, SONIBANK, BIA, ECOBANK, Banque Atlantique) qui représentent 90% de l'activité. L'essentiel des crédits à l'économie est orienté sur les grands comptes des secteurs porteurs (mines, hydrocarbures, téléphonie et services). Les banques interviennent peu dans l'agriculture y compris sur l'irrigation privée.

Toutefois, il est à noter des évolutions récentes où des banques s'intéressent à ce segment et mettent en place des politiques et des outils adaptés (programme de down-scaling chez Ecobank avec la SFI, relance du crédit agricole à la BAGRI, programme de financement agricole avec le PRODEX et la BOA). Ecobank dispose d'une ligne de garantie de l'USAID spécifiquement liée à des filières agricoles. Celle-ci est utilisée à hauteur de 90% en particulier dans des partenariats avec des IMF financées par Ecobank. Si les intentions et le discours semblent prometteurs, ces dispositifs peinent encore à se mettre en place et les instruments sont sous-utilisés.

• **Les institutions de microfinance (IMF)**

Les IMF sont des acteurs traditionnels pour les petits producteurs ruraux. Elles disposent d'un réseau plus décentralisé que les banques et sont présentes dans l'ensemble des régions en proposant une offre plus adaptée aux petits exploitants agricoles. Mais les IMF souffrent de difficultés qui restreignent leurs activités en faveur du milieu rural :

- Les performances financières se dégradent sur les 3 dernières années (augmentation du portefeuille à risque au-delà des normes, diminution des fonds propres, baisse de l'activité de crédit).
- Les ressources sont insuffisantes et particulièrement pour financer des emplois plus longs pour l'équipement.
- La réduction du financement bancaire des IMF est une conséquence de leurs difficultés.

Le taux de pénétration estimé du secteur dépasse à peine les 5 % de la population active, ce qui en fait le secteur le moins dynamique de l'espace UEMOA. Dans ce contexte, les principales IMF ont tendance à développer une offre en milieu urbain, clientèle plus rentable, et à délaisser ainsi le monde rural.

Toutefois certaines IMF semblent émerger et se professionnaliser. C'est le cas de la plus importante d'entre-elles, ASUSU.

Les principaux indicateurs d'ASUSU sont encourageants et les ratings réalisés tant au niveau financier et organisationnel (C+ sur le dernier rating financier en mars 2013) que sur les performances sociales (4- sur 5 en mars 2013) sont acceptables. Par ailleurs, ASUSU, dispose d'une ligne de crédit de la BOAD pour financer les crédits d'équipement agricoles avec des conditions plus favorables que les conditions générales.

Un réseau international de microfinance, ACEP, a créé une filiale au Niger qui a démarré ses activités il y a quelques mois. Cette évolution est encourageante et de plus s'inscrit dans le développement d'un partenariat solide avec la BOA qui a pris une participation au capital. ACEP Niger ouvre une agence à Maradi qui peut intéresser le programme.

Les partenariats entre les banques et les petites IMF peuvent être intéressants pour favoriser l'accès au financement des équipements des petits producteurs irrigants.

- **Les assureurs**

Les compagnies d'assurance ne sont pas impliquées dans l'offre de produits d'assurance spécifiques à l'agriculture. Néanmoins, une société de courtage spécialisée en microassurance, **PlaNNet Guarantee**, intervient en Afrique de l'ouest. Planet Guarantee est une société du groupe PlanNet Finance. Elle assure l'intermédiaire entre les compagnies de réassurance, d'assurance, et les canaux de distribution, et élabore **des produits de microassurance innovants** et adaptés aux besoins des populations du secteur informel. En Afrique de l'ouest, le partenaire assureur est le Groupe Allianz. Dans les pays sahéliens, PlanNet Guarantee propose une assurance récolte, mais aussi une assurance stock en plus d'une assurance emprunteur classique.

Cet instrument mériterait d'être développé dans le cadre de ce programme et aiderait la sécurisation des crédits consentis par les institutions financières.

1.2 Situation des fonds et appuis par subvention dans les régions de Dosso et Maradi

L'étude a considéré les fonds de subvention et d'investissement agricole présents dans les régions de Dosso et Maradi, mais également dans d'autres régions (Zinder et Diffa) ou encore au niveau national en raison de leur appui à la petite irrigation :

Tableau 1: mécanismes de financement par subvention analysés dans les régions de Dosso et Maradi, et dans quelques autres régions du Niger

<i>Fonds de subvention et d'investissement</i>	<i>Cible</i>	<i>Montant (10⁶.FCFA)</i>	<i>Zone d'intervention</i>	<i>Durée</i>	<i>PTF</i>
<i>FDC PAMED2</i>	<i>CT, OP</i>	<i>2 045</i>	<i>Dosso (14 communes)</i>	<i>2012 - 2018</i>	<i>CTB</i>
<i>FAR Dosso</i>	<i>Individus, OP, CT</i>	<i>2 754</i>	<i>Dosso</i>	<i>2011 - 2016</i>	<i>Lux-Dév</i>
<i>PADSR</i>	<i>OP, CT</i>	<i>4 472</i>	<i>Dosso (12 communes), Zinder (19 communes)</i>	<i>2012 - 2018</i>	<i>UE</i>
<i>PMERSA – MTZ⁽¹⁾</i>	<i>OP, CT</i>	<i>19 772</i>	<i>Maradi, Tahoua, Zinder</i>	<i>2012 - 2016</i>	<i>BAD</i>
<i>PASEL⁽²⁾</i>	<i>CT/OP - Associations</i>	<i>?</i>	<i>Maradi, Dosso ?</i>	<i>2014 - 2017</i>	<i>DDC</i>
<i>PASADEM</i>	<i>F3I</i>	<i>1 008</i>	<i>Maradi (18 communes)</i>	<i>2012 - 2018</i>	
<i>RUWANMU</i>	<i>petite irrigation</i>	<i>7 414</i>	<i>Tahoua, Maradi,</i>	<i>2013 - 2018</i>	<i>FIDA</i>
	<i>infrastructures</i>	<i>2 326</i>	<i>Zinder (30 communes)</i>		
<i>PRODEX⁽³⁾</i>	<i>matching grant</i>	<i>6 284</i>	<i>National</i>	<i>2009 - 2015</i>	<i>Banque Mondiale</i>
	<i>infrastructures</i>	<i>5 897</i>			
<i>PASR</i>	<i>facilité OP</i>	<i>4 613</i>	<i>Diffa, Zinder</i>	<i>2009 - 2014</i>	<i>Danida</i>
	<i>facilité communes</i>	<i>1 981</i>			

⁽¹⁾budget de la composante « Water collection and mobilisation infrastructure » - ⁽²⁾en cours de définition - ⁽³⁾ budget hors financement additionnel du PRODEX. Le Budget Matching grant correspond à la sous composante B1 « mécanismes de don de contrepartie » ; le budget infrastructure correspond aux sous composantes C1 « Construction et réhabilitation d'ouvrages hydrauliques et de protection des sites » et C2 « Désenclavement des sites de production »

La plupart des dispositifs ciblent de façon complémentaire les acteurs privés du secteur agricole (individus et OP) et les infrastructures collectives visant à améliorer l'environnement de ces acteurs (aménagement collectifs, infrastructures de stockage et de mise sur le marché, désenclavement...).

Les mécanismes de subvention spécifiquement dédiés à la petite irrigation et aux infrastructures en lien avec cette activité sont rares. Il s'agit principalement du projet Ruwanmu et du PEMERSA-MTZ.

Cependant, les autres dispositifs analysés bien qu'ayant une approche plus large, intègrent un volet appui à la petite irrigation (hormis le PASEL dédié au secteur élevage).

Leurs ancrages territoriaux et institutionnels illustrent la diversité des approches et des objectifs des mécanismes en place. Ces dispositifs constituent actuellement l'outil d'intervention dominant dans les régions considérées et pour le secteur agricole.

› *Analyse²*

Un certain nombre de critères considérés comme essentiels pour une stratégie durable de modernisation des exploitations agricoles familiales ont été analysés. Le rôle des acteurs au sein des dispositifs en place a fait l'objet d'une attention particulière :

Tableau 2: quelques caractéristiques des mécanismes de financement par subvention dans les régions de Dosso et Maradi et dans quelques autres régions du Niger (en gras structures ou instances responsables)

Fonds	Maîtrise d'ouvrage du fonds	Sélection	Administration & suivi des microprojets	Taux de subvention ⁽¹⁾	Procédures d'achat biens & services	Dispositif d'appui conseil	
		Décision d'investissement				assuré par	durée
Dosso							
FDC PAMED2	SMCL	UGAT	UGAT	100% (engagement sur fiscalité & gouvernance)	Marché public commune (NO-UGAT)	STD	-
FAR Dosso	CR	STD Décision CR	BAGRI – STD – AT / CRA obs.	85% maximum	Marché public STD Région	OP CRA STD	1 an à partir convention
PADSR	SGA Gouv DRA AT	Préfet STD (départ ^{nt}) CR, STD (région), 3N, CRA (NO-DUE)	UGP	90 à 95% (contribut ^o en nature)	OP appuyée par opérateur	Opérateur (ONG)	6 mois à partir convention
Maradi							
PMERSA	UGP	UGP / STD / CT (Schéma directeur)	UGP	100%	Marché public national	UGP : appui à la mise en place comité de gestion par la commune	
PASEL	CR	**	**	**	**	**	**
PASADEM	cellule région / cellule nationale	Préfet STD départ ^{nt} CT cellule nationale	cellule région	100% 80 à 90% sur exhaure	Marché public national Commune	GSC	durée projet
Autres régions							
PRODEX	MA / cellule nationale	SGA Gouv, STD, CRA (niveau national au-delà de 10M Fcfa)	UCTF	Individus : 70% OP : 80%	< 35 MFcfa AGEX / OP > 35 MFcfa cell. nationale	GSC	durée projet
PASR	CTR i3N	Préfet, STD, CT, CRA	CRA	OP : 95% CT : 90%	CAM locale (OP, CT, STD, CRA) / Commune	CRA STD OP	pour l'équipement

(1) Pour la petite irrigation - **: en cours de définition

La comparaison de ces différents mécanismes met en évidence les caractéristiques suivantes :

- › *La profession agricole est généralement absente de la maîtrise d'ouvrage des dispositifs analysés, à l'exception des FAR de Diffa et Zinder mis en place avec l'appui du PASR. Ceci est d'autant plus dommageable qu'une telle situation ne permet pas de construire dans la durée le dialogue public-privé nécessaire à l'orientation et à la mise en œuvre des politiques agricoles à l'échelle de la région et nuit finalement à la durabilité des actions engagées. Dans plusieurs cas de figure, les CRA sont positionnées comme « prestataires » des projets ou « structures d'accompagnement » des investissements (appui conseil, animation, ingénierie sociale...).*

Quelques fonds s'appuient sur le Conseil Régional et/ou le Gouvernorat, et associent les services techniques déconcentrés (sur le modèle du CTR i3N), confortant ainsi le rôle des structures en charge de coordonner et d'orienter le développement régional.

²L'étude a bénéficié des travaux de l'évaluation intermédiaire du Programme de Coopération Niger du Luxembourg-PCNL/NIG18 effectuée courant mai 2014

On note cependant que plusieurs fonds régionaux sont pilotés par des dispositifs parallèles (de type projet) et au niveau national, en contradiction avec les principes de transfert de compétences aux structures décentralisées.

- Les taux de subvention sont tous largement supérieurs à 70%, y compris pour les acteurs privés de la petite irrigation, et les dispositifs ne prévoient pas de lien formel ou de complémentarité avec le crédit³. Cette situation se traduit par,

 - un effet de concurrence entre subvention et crédit. Les codes de financements ne font pas l'objet de concertation entre institutions financières (IF) et profession agricole. On constate, notamment pour la petite irrigation, que les IF mettent en place des crédits pour l'équipement des maraîchers, alors que dans le même temps ces équipements sont fortement subventionnés par les fonds. Afin de réduire cet effet de concurrence, dans plusieurs cas de figure la subvention est « à objet limité » (par exemple non financement des intrants et fonds de roulement) et ne représente qu'une part de l'activité financée, ce qui ouvre la porte au crédit. Un crédit peut également être sollicité pour financer la contribution du promoteur, mais sans accompagnement spécifique.
 - Un faible effet de levier de la subvention, ce qui finalement limite son effet multiplicateur (« mise à l'échelle ») et son impact sur le secteur.
 - Une analyse séparée des dossiers mixtes crédit-subvention, sans que les IF ne bénéficient de l'analyse technique des microprojets et que les critères de sélection se soient enrichis par les compétences des IF en termes d'analyse financière du projet, et au-delà du porteur de projet (de sa capacité à rembourser, voir plus loin dans le texte).
 - Une absence de préparation des groupes cibles à la démarche de négociation de crédit auprès des IF : à la clôture du projet ou du FAR, le promoteur n'est pas armé pour poursuivre le financement de son activité auprès des IF alors que la finalité de la subvention est de faciliter le démarrage d'une activité économique pérenne et devant se développer dans la durée.
- La maîtrise d'ouvrage des promoteurs ne s'exerce que partiellement en raison des procédures des mécanismes de subvention analysés :

 - Les « appels à projets » avec délai de réponse et le format des dossiers à présenter impliquent le recours à une tierce personne (« rédacteur ») aux propres frais du postulant, ou à un opérateur recruté par le projet⁴. De façon récurrente une partie des promoteurs maîtrise mal le contenu de leur projet et ceux-ci ne sont d'ailleurs pas appelés à présenter eux-mêmes leur projet à la commission de sélection.
 - Les microprojets sont trop souvent standardisés (voir rédigés en série) sans réelle analyse de la situation du promoteur et de l'exploitation agricole : difficulté de prise en compte de la diversité des conditions de production, de niveau technique et de capacité des promoteurs, des opportunités de commercialisation. Ces critères sont déterminants pour la rentabilité des projets de petite irrigation.
 - Procédures de passation de marché⁵ : dans la plupart des cas, les promoteurs ne sont responsables ni du choix des biens et services (ils ne sont généralement pas membres des CAM, les achats sont groupés), ni du paiement des fournisseurs (paiement direct par ou sur ordre du projet). Bien sûr ces constats sont à nuancer et dans certains cas un accent particulier est mis sur l'accompagnement sans substitution du promoteur à toutes ces étapes. On peut cependant s'interroger sur la durabilité et l'appropriation par le promoteur de tels investissements, qui par ailleurs répondent à un « effet d'aubaine » induit par l'appel à projet mais pas nécessairement à une logique économique de l'exploitation agricole.

³Pour le FAR de la région de Dosso, la BAGRI joue un rôle d'opérateur financier qui n'implique pas de complémentarité systématique entre crédit et subvention. Plusieurs projets ont prévu des appuis au secteur de la microfinance mais l'engagement de ces appuis tarde à se mettre en place

⁴A titre illustratif, le « formulaire de demande de subvention » du FAR Dosso doit inclure entre autre : « une description détaillée de l'action et de sa méthodologie », « un programme indicatif de travail », « une analyse de durabilité », « un cadre logique », « un screening environnemental et des indicateurs », « une autoévaluation de la capacité du demandeur ou de son partenaire garant ou de son maître d'ouvrage délégué (MOD) ». Le coût moyen du rédacteur est de l'ordre de 50.000 Fcfa (jusqu'à 400.000 Fcfa dans certains cas), plus de 600 dossiers ont été déposés lors du premier appel à projet

⁵Le choix initial d'appliquer des procédures d'achat public pour la mise en œuvre de microprojets et de fonds privés est discutable, et interprété différemment selon les pays de la sous-région. On peut en effet considérer que des fonds transférés sur des comptes privés et dont une partie sont d'origine privés (contribution promoteur ou crédit) relèvent d'une gestion privée dont la responsabilité appartient à l'entité porteuse du projet. C'est l'option retenue pour les FAR de Zinder et Diffa, avec un accompagnement du promoteur par les STD, les CRA...

Cette situation est à comparer à la démarche privée d'un promoteur qui va de sa propre initiative monter un projet de crédit avec une IF et assurer la maîtrise d'ouvrage totale, ainsi que la responsabilité financière de son activité.

- › Une appréciation économique insuffisante des microprojets : lorsqu'elle est faite, l'analyse économique des microprojets est réalisée à partir de comptes d'exploitations standards ne tenant pas compte de la diversité des situations. Cette analyse est centrée sur le microprojet et non sur l'exploitation. Cette situation est liée à la nature des critères de sélection utilisés et à la standardisation des dossiers de microprojets.

A contrario, une analyse de demande de crédit réalisée par les IF évalue la capacité du client à rembourser son crédit tout en dégagant un revenu.

- › Un dispositif d'appui conseil limité : cette fonction assurée par les animateurs CRA, les STD ou encore par des prestataires (GSC) est limitée dans la durée et ne permet pas de fournir le conseil à l'exploitation nécessaire pour une réelle modernisation de l'exploitation agricole. Ceci est d'autant plus marqué pour les activités de petite irrigation fortement diversifiées, très sensibles aux attaques phytosanitaires et dont la valorisation sur les marchés est très fluctuante au cours de l'année. Parallèlement les OP mettent en place un réseau de proximité (animateurs + paysans relais) progressivement appuyé par le RECA pour la mise en place d'un conseil à l'exploitation. Cependant le décalage entre besoins et ressources est tel qu'il paraît difficile de répondre aux besoins qui sont très larges : conseils techniques et organisationnels, conseils à l'achat d'intrants et à la commercialisation, conseil de gestion, accès au crédit (...).

- › Les fonds s'appuyant sur le transfert de compétence aux communes sont encore rares et les dossiers portés par les collectivités territoriales suivent globalement les mêmes procédures que celles des dossiers privés ou OP. Quelques points d'attention :

- Contribution des communes : compte tenu des ressources limitées des communes rurales, les contributions financières aux investissements structurants lourds (pistes par exemple) peuvent devenir rédhibitoires et limiter la demande avec un impact sur le développement des filières. Toutefois, la capacité de la commune à recouvrer taxes et impôts (et donc à mobiliser une contribution) est un des indicateurs de sa gouvernance.
- L'implication de la profession agricole (OP notamment) dans le choix du projet porté par la commune comme condition préalable à tout investissement structurant n'apparaît pas systématiquement dans les procédures actuelles, ce qui constitue un risque en termes d'impact. La faible implication de la CRA accentue ce risque.
- Les circuits de transfert de fonds aux communes ne sont pas conformes aux circuits de la dépense et l'ouverture d'un compte spécial ou commercial constitue un risque⁶. En outre, la non application des procédures de la commune ne permet pas son renforcement de capacité dans l'exercice de gestion des ressources. Il est cependant nécessaire de tenir des difficultés du PASR (facilité commune) dans la mise en œuvre du circuit budgétaire en direction des communes à partir du niveau central.

- › En conclusion, la subvention est un mécanisme financier largement répandu et nécessaire à la mise en œuvre des politiques agricoles. Elle permet de doper l'investissement privé si elle arrive au bon moment et cible la bonne dynamique (ex. « saut technologique » dans la filière poivron à Diffa, petite irrigation à Maradi...).

Toutefois, les modalités actuelles de mise en œuvre de la subvention agricole présentent des limites importantes en termes d'efficacité et d'impact : les dispositifs de type « fonds régional » et les procédures qui leur sont inhérentes, apparaissent comme des outils peu adaptés à la diversité des exploitations agricoles de petite irrigation, à impact limité dans le temps et ne permettant pas de construire dans la durée un accompagnement financier efficace des exploitations familiales. En outre, ils génèrent un effet d'aubaine peu compatible avec la dynamique économique recherchée.

⁶A ce titre, le programme de réforme en matière de gestion des finances publiques 2013/2015 préconise la fermeture des comptes ouverts dans des banques commerciales (« comptes dormants ») par les communes (FMI, avril 2013)

Un tel accompagnement doit être fondé sur des relations partenariales sur le long terme entre d'une part,

une institution financière de proximité, compétente dans l'analyse économique des dossiers agricoles et économiquement responsable de ses engagements (qu'il s'agisse de crédit ou de subvention), et d'autre part,

un opérateur économique (chef d'exploitation agricole familiale, entrepreneur rural...) totalement maître d'ouvrage de ses activités et engagé financièrement dans les investissements réalisés et dans leur valorisation économique.

La subvention est également indispensable à l'amélioration de l'environnement des acteurs privés de la petite irrigation par le financement de projets d'infrastructures structurantes portés par les communes. Là encore les mécanismes de mise en œuvre de la subvention doivent répondre aux orientations du code général des collectivités territoriales et au transfert de compétence qui l'accompagne, et ainsi s'inscrire dans le processus de préparation de l'ANFICT (point suivant).

Parallèlement, il est nécessaire d'assurer un fort dialogue entre la commune et les organisations paysannes pour l'identification des infrastructures structurantes nécessaires à l'amélioration de l'environnement des acteurs privés de la petite irrigation.

1.3 Mécanismes nationaux de financement du secteur agricole et des collectivités territoriales : ANFICT & FISAN⁷

L'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT) a été mise en place en 2008⁸. Sa direction a été nommée et son manuel de procédures adopté en 2013/2014, cependant il n'y a aucune prévision budgétaire dans la loi de finance 2014. Il n'y a donc pas de garantie que l'Agence soit opérationnelle avant 2015.

La loi lui confère la personnalité morale et l'autonomie financière, sa tutelle revenant aux ministères en charge de la décentralisation et des finances.

- › *Organe de transfert de subventions.* Sa principale mission est de « gérer et de répartir les ressources attribuées aux CT aux fins d'appui à leur fonctionnement et à la réalisation de leurs investissements, sous leur maîtrise d'ouvrage ». Ses attributions sont les suivantes :
 - recevoir et allouer des subventions aux investissements sous maîtrise d'ouvrage des CT en tenant compte de leur niveau de développement et de leurs performances ;
 - recevoir et allouer des subventions destinées à l'amélioration du fonctionnement des CT ;
 - assurer la péréquation des ressources entre collectivités, afin de permettre aux plus pauvres d'entre elles de faire face à leurs obligations ;
 - appuyer le renforcement de leurs capacités de maîtrise d'ouvrage.
- › *Organisation institutionnelle*

Tableau 3 : Organisation de l'ANFICT

Niveau	Organe délibérant	Organe exécutif
national	Conseil d'administration	Direction générale
	<ul style="list-style-type: none"> - approuve les critères d'éligibilité aux financements de l'agence - statue sur la répartition des fonds par région - statue la pondération des critères de péréquation 	<ul style="list-style-type: none"> - exécute les décisions du CA - assure les relations avec les partenaires de l'Agence - signataire des Conventions avec les CT, les ministères et les PTF - assure la fonction d'ordonnateur de l'agence
régional	Comité consultatif régional, présidé par le Gouverneur	Délégué régional, assisté d'un responsable des projets et d'un comptable des écritures
	<ul style="list-style-type: none"> - détermine les priorités régionales - détermine, par région, la liste des projets éligibles 	<ul style="list-style-type: none"> - correspondant du DG de l'ANFICT en région - instruit les demandes de financement - assure le Secrétariat permanent du comité consultatif

⁷Ce chapitre fait notamment référence à une note sur l'Agence Nationale de Financement des Collectivités Territoriales (ANFICT) élaborée en mars 2014 par **Matthias Banzhaf**, Assistant technique, à l'attention de l'HC3N

⁸Loi N° 2008-38 du 10 juillet 2008 et Décret n° 2008-360/PRN/MISP/D/ME/F du 6 novembre 2008 portant approbation des statuts de l'Agence Nationale de Financement des Collectivités territoriales (ANFICT)

-
- cosigne les conventions avec l'ordonnateur des communes
 - demande le déblocage des fonds auprès du DG
 - assure le règlement des dépenses
-

› *Principes de l'ANFICT*

- Mandat limité à la *gestion des subventions*. L'ANFICT est assujettie *aux règles de la comptabilité publique*.
- Application du *principe de péréquation* sur les ressources directement affectées à l'agence par l'Etat, les ressources extérieures étant gérées selon les conventions établies avec les PTF.
- Les ressources peuvent être *non-affectées ou affectées* par thème ou encore ne concerner que certaines CT.
- Prise en compte des *performances des CT dans l'allocation des ressources* : pour les ressources non affectées, 70% sont répartis sur la base des critères de péréquation et 30% sur la base des critères de performances.
- *Ressources affectées* : (i) principe de péréquation pour le fonctionnement des CT⁹ ; (ii) pour les investissements, les ressources affectées viennent en supplément de la dotation issue de la péréquation.
- *Les ressources financières des ministères sectoriels* destinées aux CT et inscrites dans le budget national sous leur contrôle, doivent obligatoirement passer par le circuit de financement mis en place par l'ANFICT : budget couvrant les fonctions transférées aux CT¹⁰ et investissements structurants relevant de la maîtrise d'ouvrage communale.
- *Autonomie financière des CT conformément* aux orientations du code général des collectivités territoriales et au transfert de compétence qui l'accompagne.
- *Principe de contractualisation* de l'ensemble des ressources mises à disposition des CT.
- *Contribution des CT au fonctionnement de l'ANFICT* selon des modalités à préciser.
- "*frais d'agence*" sur l'ensemble des subventions accordées aux CT par l'Etat et les partenaires selon des modalités à préciser.

› *Mécanismes de financement des collectivités territoriales¹¹*

- Les subventions au ***fonctionnement des CT***, toute origine confondue, sont centralisées dans un compte spécifique ouvert *dans une banque commerciale*. Les fonds transférés au niveau régional sont logés dans un compte ouvert dans les écritures de la trésorerie régionale (TR), *au nom du DR de l'ANFICT*. A partir de là, le Trésor Régional alimente les comptes de dépôt internes (à la TR) des CT. L'utilisation effective des fonds relève de l'initiative des CT, selon les mécanismes des dépenses publiques prévus à cet effet, impliquant l'ordonnateur de la commune, le Receveur de la commune et le Trésorier régional.
- ***Subventions destinées aux investissements des collectivités territoriales*** :
 - Pour les ressources sectorielles affectées, les conventions sont établies avec les ministères qui mandatent l'agence pour l'exécution des fonds. Lorsque ces fonds sectoriels proviennent des ressources externes, le PTF reçoit copie de la convention et déclenche le versement des fonds à l'Agence.
 - Les ressources financières destinées aux investissements des CT, sont centralisées sur un compte spécial ouvert à la BCEAO fonctionnant sous la *double signature comptable compétent du Trésor et du DG de l'ANFICT*.
 - Après la détermination des dotations annuelles (ou pluriannuelles), la part de chaque région est transférée sur des *comptes ouverts dans des banques commerciales* au nom des *DR de l'ANFICT*. *A cela s'ajoute les montants des contreparties des CT qui sont transférés sur le même compte par débit de leur compte à la Trésorerie Régionale.*
 - Sur la base des mandatements établis par les ordonnateurs des CT, *le règlement des dépenses relatives à la mise en œuvre des projets est directement effectué par le DR/ANFICT au profit des créanciers concernés.*

⁹Les ressources des PTF viennent en déduction des montants qui seront affectés par l'Etat

¹⁰Par exemple la gestion des Services techniques communaux (= Dotation sectorielle de fonctionnement DSF)

¹¹Ne sont pas traités ici les financements destinés à l'appui technique aux CT : voir le manuel d'exécution de l'ANFICT

› *FISAN et i3N*

Le Fonds d'Appui à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle prévu par la stratégie de l'i3N n'est pas encore opérationnel et ses modalités de mise en œuvre ne sont pas finalisées. Il doit répondre aux objectifs suivants :

- outil de mobilisation des fonds pour la mise en œuvre de l'i3N ;
- améliorer la cohérence dans la réalisation des investissements de l'i3N : couverture spatiale, prise en compte des priorités fixées par les instances de gouvernance de l'i3N ; complémentarité entre intervenants, selon des conditionnalités et mécanismes communs ;
- améliorer la visibilité de l'atteinte des objectifs de l'i3N.

Selon l'étude prospective réalisée en mars 2014¹², le FISAN devrait contribuer à renforcer les capacités de financement de l'ANFICT et de la BAGRI, et prendre en charge le renforcement des capacités d'innovation des acteurs¹³. Les orientations suivantes sont envisagées :

- (axe 1) renforcement des capacités de financement et de refinancement de la BAGRI par l'ouverture dans cette banque d'une ligne de crédit et d'une ligne de refinancement des IMF ;
- (axe 2) appuis (financier) à l'ANFICT qui sera l'instrument de l'Etat pour le financement des infrastructures structurantes des communes ;
- (axe 3) mise en place des subventions à la production en soutien aux populations vulnérables, et pour la prise en charge des activités de recherche, d'accompagnement, d'appui conseil et de formation qui concourent à l'amélioration de la productivité, à la sécurisation de la production, à la transformation et à la mise en marché des produits.

A tous ces niveaux, les jeunes et les femmes devront faire l'objet de traitements spécifiques.

Il s'agit donc d'un outil de financement combinant l'appui au développement de l'offre de crédit en direction du secteur privé (OP, producteurs individuels, opérateurs privés...), les mécanismes de subvention des actions de renforcement de capacité et de gestion du risque agricole (fonds de calamité, assurances) et l'appui aux investissements structurants des collectivités territoriales.

Un certain nombre de questions clé relatives aux conditions d'accès aux lignes de financement qui seront mises à disposition par le FISAN restent ouvertes : (i) conditions de refinancement des IMF par la BAGRI ; (ii) équilibre entre subventions et crédits, et lien entre ces deux mécanismes, avec une attention particulière pour les femmes, les jeunes et les ménages vulnérables ; (iii) prise en compte de la spécificité des zones et des systèmes de production ; (iv) assurance agricole.

Bien que le mécanisme FISAN ne soit pas encore finalisé, on relève que pour le sous-secteur de la petite irrigation, le PAPI s'inscrit en cohérence avec ce dispositif en termes stratégiques et en termes d'outil financier à mettre en place en direction des acteurs privés de la petite irrigation et des collectivités territoriales pour les investissements structurants (voir plus loin dans le texte). Le volet de renforcement de capacité des OP confié au RECA s'inscrit dans la même perspective.

› Adéquation limitée entre l'ANFICT, le FISAN (i3N) et le code général des collectivités territoriales

- L'utilisation de l'ANFICT pour faire passer les investissements structurants du FISAN est cohérente et constitue un passage obligatoire pour l'ensemble des investissements des ministères de mise en œuvre à l'endroit des CT.
- De même, elle n'affecte pas les critères de gouvernance des instances de l'i3N, sachant que pour les investissements sectoriels, les ministères garderont le contrôle du processus d'identification de la demande et de celui de l'orientation des financements.
- *Le mode opératoire retenu par l'ANFICT concernant la gestion des fonds d'investissements est cependant en contradiction avec le principe d'autonomie financière des CT et des modalités divergentes coexistent pour les différents guichets de subvention de l'ANFICT :*
 - les appuis au fonctionnement des CT utilisent le circuit des finances publiques spécifique aux communes ;

¹² « Etude sur les fonds existants en appui à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la perspective de la mise en place du FISAN ». HC3N, mars 2014

¹³ Subvention des prestations ciblées de la recherche et du conseil, des formations, de l'expertise et des études stratégiques

- les appuis aux investissements, les fonds sont conservés sur un compte spécial de l'Agence dans chaque région, logé dans une banque commerciale. Cette situation pose question en termes de maîtrise d'ouvrage communale et d'application des principes de la décentralisation. En outre, cette disposition est contraire aux dispositions du programme de réforme en matière de gestion des finances publiques 2013/2015.
- *Absence de responsabilisation des CT dans l'exécution des dépenses relatives aux subventions d'investissements :*
 - les subventions de fonctionnement sont exécutées par les CT elles-mêmes, selon les procédures prévues par les textes ;
 - les appuis aux investissements sont réglés par le DR de l'ANFICT en lieu et place des CT, à partir du compte de l'agence. Cela conduit à la désresponsabilisation des CT, même si la procédure souligne que le DR agit sur demande de l'ordonnateur de la CT.

› *En conclusion,*

L'État fait de la commune la porte d'entrée de ses interventions, avec comme fondement les prérogatives en matière de maîtrise d'ouvrage que leur confèrent les textes. L'ANFICT dans ses principes entend également respecter l'autonomie financière des CT.

Toutefois, les dispositions énoncées s'inscrivent en contradiction avec ces principes. D'autre part, la modalité proposée pour la gestion des fonds d'investissement des CT paraît incompatible avec les missions de l'ANFICT qui est un organe de transfert de subvention et non un centre de gestion des ressources des CT.

Ces analyses sont applicables aux financements du PAPI pour l'appui aux investissements structurants portés par les communes.

Concernant l'appui aux acteurs privés de la petite irrigation et afin d'assurer une bonne cohérence avec les orientations du FIAN, il paraît nécessaire de travailler en forte liaison avec les institutions financières finançant le secteur agricole (la BAGRI, mais également d'autres IF et IMF) afin d'améliorer l'accès des groupes cibles dans leur diversité à des mécanismes de financement durables et responsabilisant, et d'assurer une combinaison entre subvention et crédit afin de démultiplier l'impact de ce dernier.

2. Proposition de mécanismes de financement dans le cadre du PAPI

2.1 Analyse de la demande de financement des opérateurs privés de l'irrigation et approche méthodologique du financement

› *Analyse de la demande de financement des opérateurs privés d'irrigation*

Les opérateurs privés d'irrigation ont des besoins relativement homogènes quelque soient les choix de cultures. Le plus souvent, ils développent des stratégies de diversification pour réduire leur risque et mieux optimiser leur exploitation.

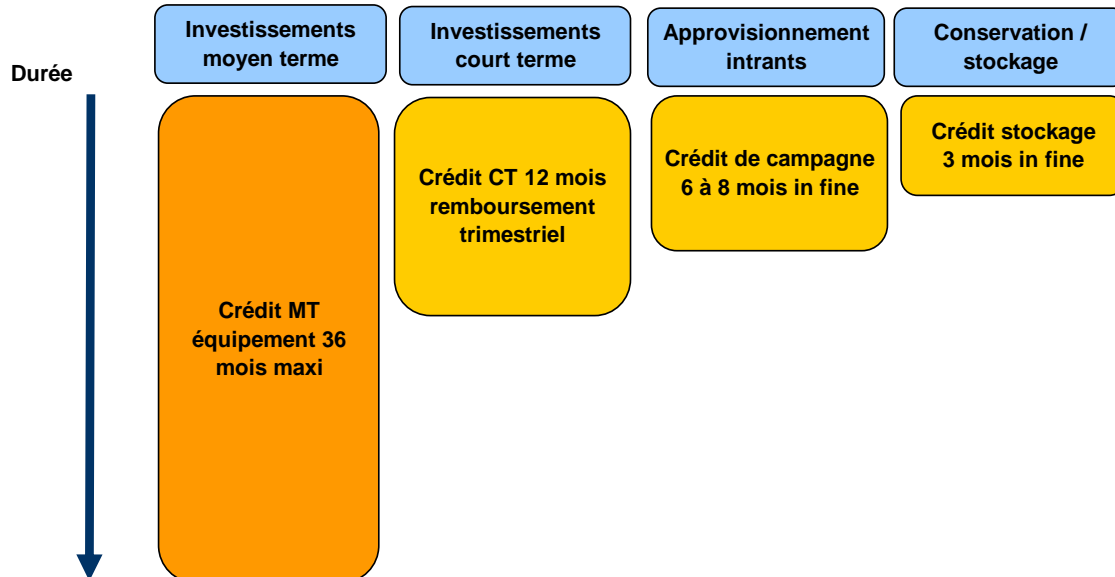
En termes d'équipement, il est possible de distinguer 2 types de besoins :

- Des besoins de petits équipements qui peuvent être financé sur une campagne (pompe et forages à faible profondeur principalement),
- Des équipements plus conséquents dont la rentabilité nécessite un financement sur une plus longue période (36 mois) (puits, forage plus profond, réseau californien, dispositif de goutte à goutte)

En plus de ces besoins d'équipement, les opérateurs ont besoin de financer chaque campagne d'une durée qui n'excède pas 8 mois. Les besoins en crédit de campagne sont liés à des besoins de financement pour acheter les semences, les traitements phytosanitaires, les engrais, les conditionnements, etc.

Pour des cas spécifiques, il est possible de compléter les crédits de campagne par un crédit stockage afin que le promoteur bénéficie de conditions plus favorables en termes de prix pour écouler leur production.

Illustration 1 : typologie des besoins de financement



› *Approche méthodologique du financement*

Le financement de l'agriculture est une activité considérée comme à risque. Les cultures peuvent échouer, le climat peut influencer la productivité, et les prix de vente fluctuent et sont le plus souvent difficiles à prévoir lors de la planification de la production. Lorsque la production est en deçà des prévisions, les exploitants agricoles auront des difficultés à rembourser leurs prêts surtout en l'absence de garanties¹⁴.

¹⁴Les garanties servent à rembourser le crédit en cas d'impayé (garantie financière ou matérielle)

Afin de prêter dans de bonnes conditions, les différentes composantes du risque dans l'agriculture devront être identifiés, appréciés et activement maîtrisés par les institutions financières prêteuses qui auront fait le choix de développer leur activité dans le monde rural et plus spécifiquement sur l'agriculture (au sens large du terme).

L'approche du financement est en grande partie liée à une analyse des risques. En ce qui concerne la petite irrigation privée l'analyse des risques peut être étudiée plus spécifiquement :

- Le risque de production et de rendement est davantage lié au respect de l'itinéraire technique et au respect des procédures de traitement phytosanitaire.
- Les risques de prix et de marché sont le plus souvent connus à l'avance. La maîtrise de l'information sur les marchés et les périodes de commercialisation contribuent à atténuer ce risque. De même les stratégies de diversification de la production et l'alternance de plusieurs campagnes sur une année participent à atténuer ces risques de prix et de marché.

Ainsi les risques spécifiques liés aux cultures irriguées peuvent-être relativement bien cernés et des dispositions peuvent être prises au moment de l'étude du dossier pour atténuer ces risques.

Dans ce contexte, pour faire face à ces risques, le prêteur quel qu'il soit à besoin avant tout de maîtriser l'information. La sécurisation de son crédit passe par une bonne connaissance de l'environnement et des acteurs. C'est l'avantage des commerçants qui financent la plus grande partie des producteurs irriguant malgré des conditions pas toujours très avantageuses pour ces derniers.

Pour les institutions de financement (banques, établissements de crédit et institutions de microfinance), la maîtrise des circuits de productions et de commercialisation est plus incertaine. Les IF ne bénéficient pas d'un mécanisme sécurisation des recettes comme c'est le cas par exemple pour le coton. Elles doivent alors trouver un autre mécanisme qui leur permet de maîtriser l'environnement.

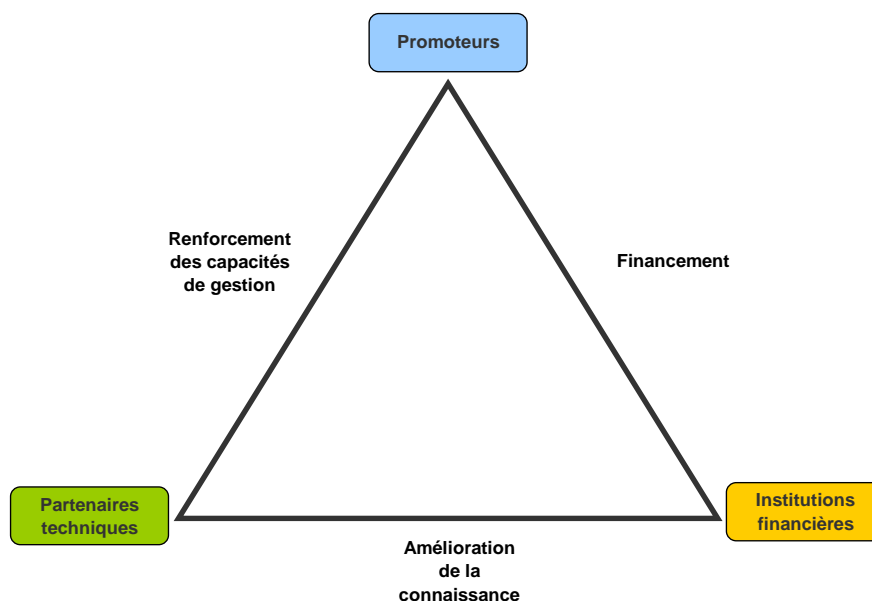
Seul un partenaire technique proche des producteurs et qui dispose des compétences spécifiques sur les activités menées peut jouer ce rôle. *Dans l'environnement nigérien certaines Organisations de Producteurs (OP) et les Chambres Régionales d'Agriculture appuyées par le RECA peuvent jouer ce rôle.* Cela suppose l'établissement d'une relation de confiance et préalablement la mise place d'un programme de renforcement des compétences de ces acteurs.

Le partenaire technique apporte une sécurisation de l'opération de financement en travaillant sur :

- **L'encadrement technique des producteurs** par la maîtrise de l'itinéraire technique, le conseil sur les traitements phytosanitaires, le développement de stratégie dans la gestion du périmètre cultivé et le conseil de gestion.
- **Le dialogue avec l'IF partenaire** par l'échange d'informations. L'IF améliore sa connaissance technique sur les cultures irriguées et sur les circuits de commercialisation des produits ainsi que sa connaissance de sa clientèle effective ou potentielle.
- **Le suivi post-financement** en accompagnant la banque dans le suivi de terrain et en apportant son expertise sur d'éventuels problèmes rencontrés par le producteur.

Parallèlement, le partenaire technique enrichit sa connaissance sur les procédures de financement de l'IF, ce qui va lui permettre d'améliorer son conseil de gestion et ainsi mieux préparer les producteurs à leur relation de financement. *Ce point contribue également à la sécurisation de la relation.*

Illustration 2 : relation de triangulation pour sécuriser l'opération de financement

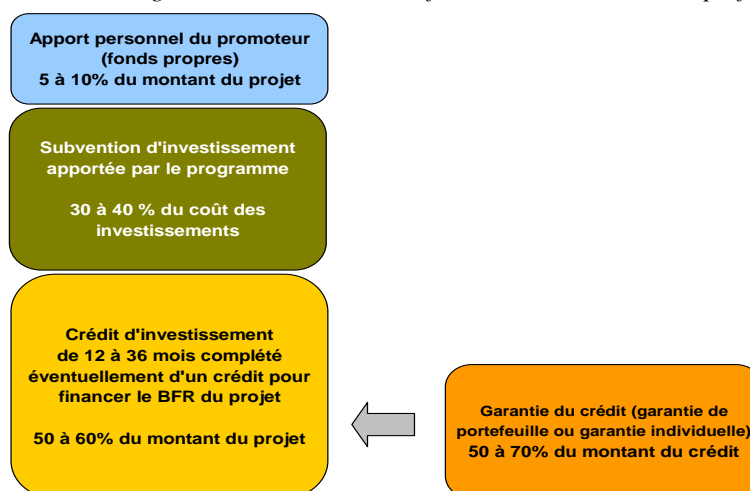


2.2 Proposition d'un mécanisme de financement à conditions préférentielles des opérateurs privés de la petite irrigation

> Principes :

- Le mécanisme financier proposé repose sur le principe de **facilitation de l'accès au financement par le crédit en accordant une subvention d'équipement**¹⁵.
- Le mécanisme **prend en compte le financement dans sa globalité avec la possibilité d'apporter la garantie sur l'ensemble des crédits sollicités** (équipement et besoin en fonds de roulement). Cette disposition complémentaire vient consolider le mécanisme en limitant la part de risque de l'institution financière prêteuse sur l'ensemble du crédit (équipement et besoin en fonds de roulement). Dans l'exemple repris ci-dessous, avec un taux de subvention des équipements de 35%, la part de risque pris par l'institution financière avec une garantie de 50% est de 33% du montant du projet sans la prise en compte d'une garantie financière (souvent égale à 10% du montant du prêt).

Illustration 3 : Schéma général du mécanisme de financement à conditions préférentielles



¹⁵Ce principe est cohérent avec les orientations retenues dans le cadre du FISAN pour le financement des producteurs, des OP et des opérateurs privés (Axe 1 et Axe 3)

Afin d'apprécier l'impact de la subvention sur un cas pratique, il est pris l'exemple du financement d'un investissement d'un forage et de ses équipements complété par un crédit de campagne correspondant à 50% du montant de l'investissement. Les caractéristiques du montage et des crédits sont précisés dans le tableau ci-dessous. La situation de référence correspond à un financement sans subvention.

Tableau 4 : exemple de l'impact de la subvention sur le coût d'un projet

Hypothèse sans subvention		Hypothèse subvention à 25%		Hypothèse subvention à 35%	
Montant du projet	6 000 000	Montant du projet	6 000 000	Montant du projet	6 000 000
Forage et équipement	4 000 000	Forage et équipement	4 000 000	Forage et équipement	4 000 000
Intrants et fonds de roulement	2 000 000	Intrants et fonds de roulement	2 000 000	Intrants et fonds de roulement	2 000 000
Apport personnel	600 000	Apport personnel	600 000	Apport personnel	600 000
Montant à financer	5 400 000	Montant à financer	5 400 000	Montant à financer	5 400 000
<i>dont part équipement</i>	3 600 000	<i>dont part équipement</i>	3 600 000	<i>dont part équipement</i>	3 600 000
<i>dont BFR</i>	1 800 000	<i>dont BFR</i>	1 800 000	<i>dont BFR</i>	1 800 000
Part de la subvention sollicité	0	Part de la subvention sollicité	1 000 000	Part de la subvention sollicité	1 400 000
Crédit équipement	3 600 000	Crédit équipement	2 600 000	Crédit équipement	2 200 000
Crédit de campagne	1 800 000	Crédit de campagne	1 800 000	Crédit de campagne	1 800 000
Caractéristiques des crédits		Caractéristiques des crédits		Caractéristiques des crédits	
Équipement 36 mois remboursement trimestriel		Équipement 36 mois remboursement trimestriel		Équipement 24 mois remboursement trimestriel	
Campagne 8 mois <i>in fine</i>		Campagne 8 mois <i>in fine</i>		Campagne 8 mois <i>in fine</i>	
Taux d'intérêt annuel MT	15,0%	Taux d'intérêt annuel MT	15,0%	Taux d'intérêt annuel MT	15,0%
Taux d'intérêt annuel CT	20,0%	Taux d'intérêt annuel CT	20,0%	Taux d'intérêt annuel CT	20,0%
Frais de dossier	1,5%	Frais de dossier	1,5%	Frais de dossier	1,5%
Frais de suivi	1,5%	Frais de suivi	1,5%	Frais de suivi	1,5%
Assurance décès	1%	Assurance décès	1%	Assurance décès	1%
Montant des intérêts payés sur MT	1 003 054	Montant des intérêts payés sur MT	724 428	Montant des intérêts payés sur MT	612 977
Montant des intérêts payés sur CT	252 000	Montant des intérêts payés sur CT	252 000	Montant des intérêts payés sur CT	252 000
Total des intérêts payés	1 255 054	Total des intérêts payés	976 428	Total des intérêts payés	864 977
Coût total de l'opération	1 255 054	Coût total de l'opération	-23 572	Coût total de l'opération	-535 023

L'exemple traité montre que l'impact de la subvention annule le coût du crédit avec un taux de subvention de 25% sur l'équipement. Avec un taux plus élevé, une partie de l'investissement est également subventionné en plus de la prise en charge du coût des crédits.

- **Un taux de subvention compris entre 30 à 40%** répond bien au double objectif de prendre en charge le coût du crédit (y compris la part des intérêts du crédit en BFR) et une partie de l'investissement.

Par ailleurs, ce mécanisme permet une diffusion plus large de la subvention. L'effet de levier du fonds avec le recours au crédit est compris entre 5 et 6 selon les cas (hors apport personnel). Cela signifie qu'avec 100 FCFA de subvention, il est possible de financer un projet à hauteur de 500 ou 600 FCFA.

Traitement spécifique des dossiers portés par les femmes et les jeunes agriculteurs

Le taux de subvention pourra être augmenté pour favoriser l'installation des jeunes agriculteurs sans terre et leur permettre d'acheter les premiers équipements¹⁶. Un traitement équivalent est proposé pour les femmes portant un projet d'investissement dans la petite irrigation.

Les dossiers « femmes et jeunes » sont analysés et appréciés avec la même rigueur que les autres dossiers et l'institution financière responsable de la gestion de la subvention PAPI conserve toute latitude dans la décision de financement ou de non financement des dossiers présentés. Il est recommandé de ne retenir aucun ratio a priori pour le financement de cette catégorie de porteurs de projet.

¹⁶La mise en place de règles spécifiques doit toujours être appréciée avec le souci de ne pas créer une fausse demande pour obtenir de meilleures conditions.

Cette disposition s'insère dans un dispositif plus large du PAPI qui inclura une démarche spécifique d'accompagnement des jeunes agriculteurs formés (notamment au niveau des dispositifs « Sites Intégrés de Formation Agricole » (SIFA) mis en œuvre par la fondation SWISSCONTACT dans les régions de Dosso et Maradi¹⁷).

Dans le projet de convention (annexe 4), il est proposé une majoration de 10 points pour les jeunes de 21 à 35 ans et pour les femmes, ce qui porte le taux maximum de subvention à 50% du montant des investissements à financer.

› Mise en œuvre du mécanisme

La mise en place du mécanisme repose d'une part sur la relation à établir entre le maître d'ouvrage du fonds de subvention (la DDC) et chaque institution financière partenaire pour la partie financement et d'autre part sur la relation partenariale avec le RECA, les Chambres Régionales d'Agricultures et les OP partenaires pour la partie technique.

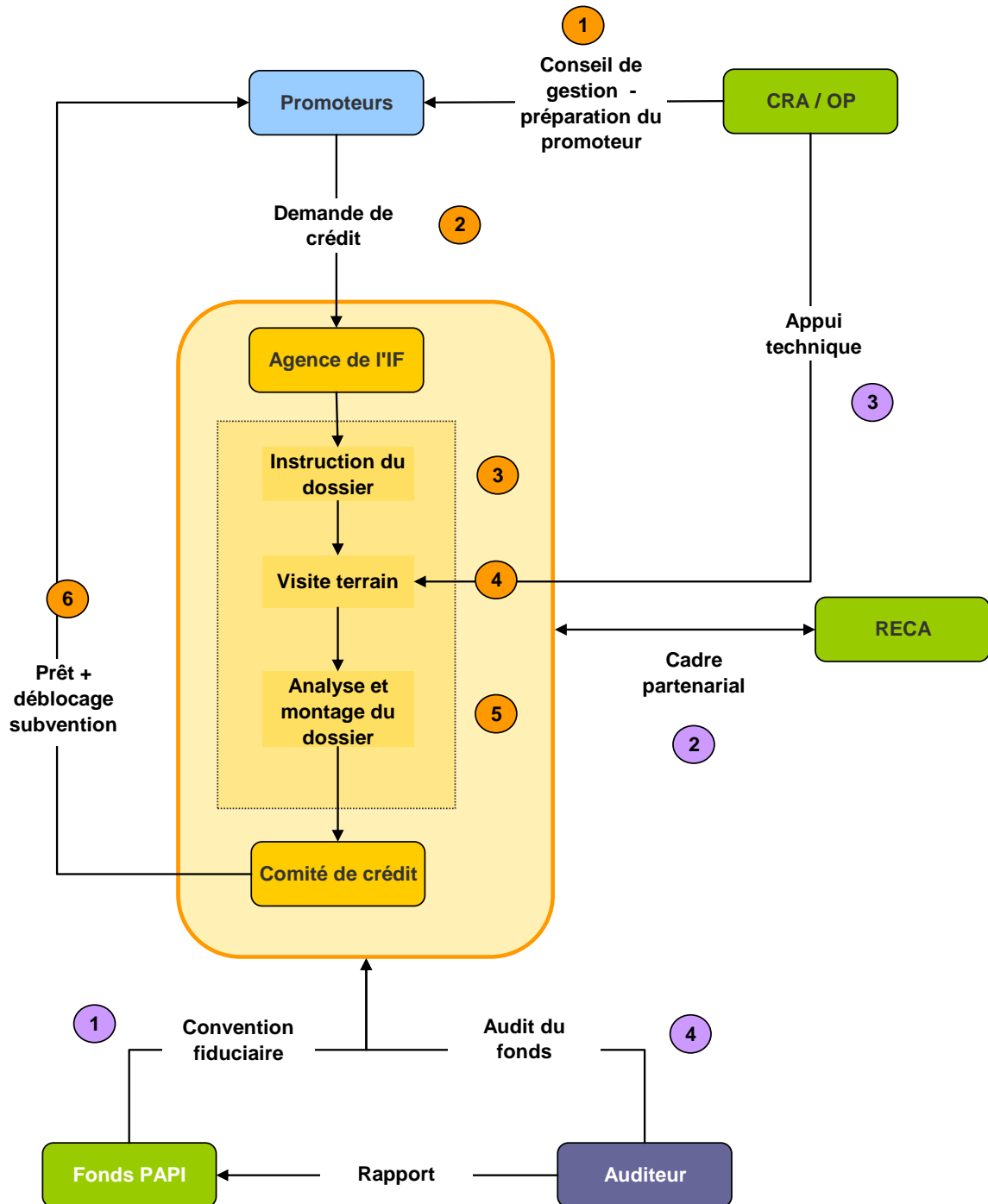
Dans sa mise en œuvre opérationnelle avec les promoteurs, le schéma propose une **relation directe** entre le promoteur et son institution financière prêteuse avec l'appui des partenaires techniques pour d'une part préparer le promoteur et d'autre part accompagner l'IF sur la connaissance du client.

A un autre niveau, le RECA travaille avec les institutions financières sur des approches méthodologiques du crédit à l'irrigation (fiches techniques, séminaires d'analyse des filières) et d'échange d'informations sur le déroulement des campagnes et de situation des marchés.

Le schéma ci-dessous de mise en œuvre du mécanisme présente les différentes relations à tous les niveaux de partenariat.

¹⁷La mission a pu participer à une réunion de travail entre le RECA et SWISSCONTACT sur cette question : perspectives d'amélioration des dispositifs SIFA et réflexion sur l'accompagnement des jeunes agriculteurs formés dans leur projet d'exploitation agricole, y compris au niveau des institutions financières. Les modalités concrètes de cette démarche sont en cours de d'élaboration et se mettront en place progressivement.

Illustration 4 : Schéma de mise en œuvre du mécanisme pour une institution financière



• **Mise en place du mécanisme** (numérotation en violet)

1 - Le fonds PAPI est mis en place auprès des institutions financières partenaires à partir de la signature d'une convention fiduciaire qui détermine les règles de gestion du fonds.

2 – Parallèlement, le RECA, signe avec chaque institution ou globalement, une convention de partenariat qui fixe les différents axes de collaboration et les échanges d'information.

3 – Chaque CRA (Maradi et Dosso) est partie prenante de la convention partenariale avec le RECA et s'engage à appuyer les institutions financières partenaires dans l'accompagnement du financement de leurs clients (visite terrain commune par exemple).

4 – Un auditeur indépendant est chargé de s’assurer de la bonne application des conventions avec les institutions financières. Il rend compte à la maîtrise d’ouvrage de l’état d’utilisation du fonds PAPI et du respect des règles d’éligibilité et de gestion du fonds.

- **Circuit d’instruction d’un dossier de financement** (numérotation orangée)

1 - Le promoteur peut être appuyé par la CRA de sa région ou par une OP de son choix (partenaire du programme) pour l’aider à concevoir son projet et dans la présentation de son dossier à une institution financière partenaire.

2 – Il introduit sa demande de financement auprès de l’institution financière qu’il a choisi.

3, 4 et 5 – Celle-ci va entamer l’instruction conformément à ses procédures internes (analyse de la demande, visite du promoteur et de son exploitation, instruction et montage du dossier, décision du comité de crédit de l’IF).

6 – Si la décision est favorable, le prêt est débloqué ainsi que la quote-part de la subvention.

En termes de reporting, l’institution financière produit un état des crédits et des subventions accordées, ainsi que l’état sur la situation des remboursements selon une périodicité trimestrielle par exemple. Chaque année, elle soumet un rapport d’activité sur la situation du fonds qui lui a été confié et sur la situation de l’activité de crédit.

› Articulation du mécanisme entre institutions partenaires

- **Articulation entre les institutions de financement**

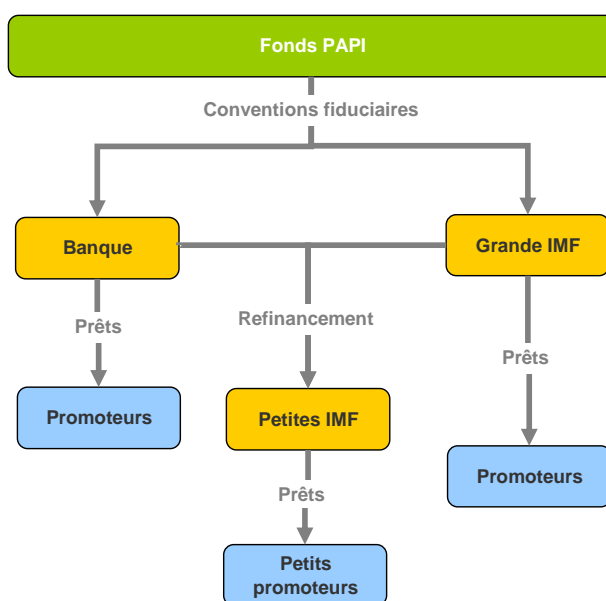
L’approche retenue est de favoriser le choix par le promoteur de l’IF dans leur diversité. Toutefois, le niveau des institutions financières est inégal à la fois en termes de couverture géographique et en termes de solidité technique et financière.

Il est donc recommandé de travailler directement avec au moins 2 ou 3 institutions financières par région (cela peut-être les mêmes sur les 2 régions) sélectionnées sur des critères rigoureux et de favoriser les relations entre les institutions financières partenaires avec des institutions de microfinance de plus petites tailles.

Les IMF bénéficieraient ainsi à l’accès au fonds PAPI par l’intermédiaire d’une institution partenaire.

Cette articulation vise à éviter de donner un avantage concurrentiel aux institutions les plus importantes tout en visant l’efficacité dans la mise en œuvre du dispositif. Cela permet également de créer une émulation entre les institutions et de conforter le dispositif en cas de manque d’initiatives d’une institution partenaire. Le schéma ci-dessous montre les articulations proposées pour toucher le plus grand nombre de producteurs en fonction de leur taille.

Illustration 5 : Articulation entre les institutions financières partenaires du programme



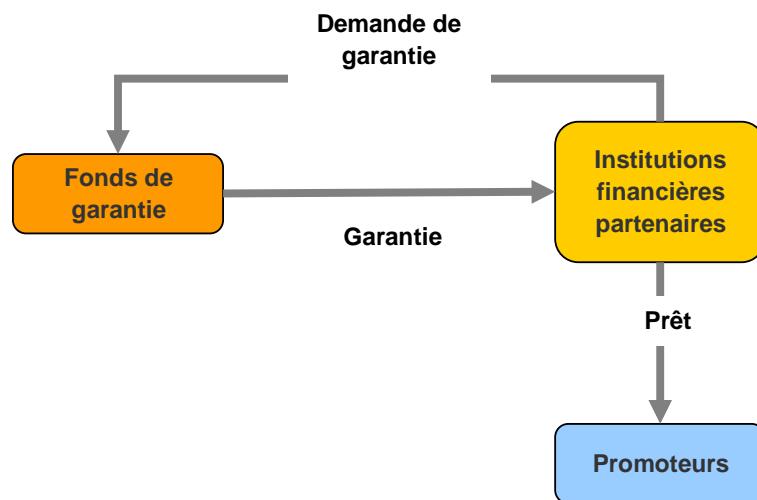
- **Articulation avec un mécanisme de garantie**

Un mécanisme de garantie peut jouer un rôle important dans un programme tel que le PAPI pour donner une impulsion à l'activité de crédit en complément du mécanisme de subvention s'il est performant.

Un mécanisme performant repose sur la **confiance des institutions financières** quant à la **solvabilité du gestionnaire du fonds** et à sa **capacité à payer rapidement les dossiers contentieux garantis**. Son **appropriation par ces mêmes institutions financières** se traduit par leur association à l'ensemble de son activité (définition des produits dans leur intégralité, des circuits, des documents, des décisions, etc.).

Il découle de ces principes que le mécanisme de garantie conseillé doit garantir l'institution financière et non le client comme le montre le schéma ci-dessous.

Illustration 6 : mécanisme de garantie préconisé



Dans l'environnement nigérien, il existe deux institutions de garantie : le Fonds de Solidarité Africain (FSA) et la Société Sahélienne de Financement (SAHFI). La première est un fonds de garantie inter-état, qui traite des opérations de garantie pour les banques mais aussi d'emprunts obligataires pour des projets de financement. La taille unitaire des opérations ne répond pas aux objectifs du programme.

SAHFI, créée en 2005, octroie des garanties pour des prêts bancaires faits à des PME. SAHFI assure une fonction d'intermédiation entre les PME et les banques. SAHFI assure à la fois des prestations de service (étude et montage de dossiers, suivi accompagnement) et la gestion du fonds de garantie. Ce dispositif original a pour volonté de compenser le manque d'implication et d'instruments des banques pour financer les TPE/PME.

En tant que prestataire de services, SAHFI identifie et évalue les projets présentés par les promoteurs de PME nigériennes. Les dossiers, une fois approuvés, sont transmis aux banques partenaires (BIA, BOA et SONIBANK). La décision d'accorder le financement est prise par les banques à leurs propres conditions.

SAHFI intervient pour tous les projets d'investissements sans limitation de montant, mais sa garantie est plafonnée à 50 millions de FCFA par dossier. Au-delà, SAHFI fait appel à la co-garantie du fonds GARI afin de garantir un maximum de 50% de l'opération. Un apport personnel de 15% est demandé au promoteur du projet ainsi que les sûretés usuelles.

La tarification des prestations de services est à la charge du promoteur et le coût de la garantie est partagé entre le promoteur et la banque qui finance le projet.

Même si son positionnement actuel est hors des crédits à l'agriculture, le choix de retenir l'établissement de crédit SAHFI est judicieux pour les raisons suivantes :

- Il dispose d'une expérience avec plusieurs banques sur la garantie qui sont actionnaires de l'établissement (appropriation).
- Il est un établissement financier dûment agréé selon la réglementation bancaire de l'UMOA (confiance).

A partir de l'approche programme retenue, il sera important de définir des règles souples qui responsabilisent les prêteurs et les incitent à aller au-devant de la clientèle.

SAHFI, dans son fonctionnement actuel, participe au montage du dossier du promoteur et le guide vers la banque. Le programme est donc une occasion de tester une autre approche qui remet l'institution financière au cœur du dispositif de crédit.

SAHFI est ouvert à travailler dans ce sens, sachant qu'il ne dispose pas d'implantation dans les régions de Dosso et de Maradi et que le montant moyen des crédits ne justifierait pas une instruction du dossier de sa part sur place.

Le second point à prendre en compte est l'ouverture du fonds de garantie à l'ensemble des IF partenaires du programme. SAHFI est également ouvert à un élargissement de sa base de clients. SAHFI fera une proposition en ce sens à la fois dans le cadre de ce programme, mais aussi plus largement pour pérenniser les nouvelles relations.

Sur le plan financier, et dans la logique de tester une nouvelle approche, il sera nécessaire d'affecter une partie du fonds PAPI à la garantie. Ce fonds sera logé dans un compartiment avec des règles spécifiques et dont SAHFI assurera la gestion.

A partir d'hypothèses de travail, il a été simulé le montant du fonds de garantie nécessaire pour garantir une quote-part des crédits octroyés par les IF avec une subvention.

Principales hypothèses de travail sur la gestion du fonds :

- Quotité garantie : 50%
- Coefficient multiplicateur du fonds : 6 maxi
- Taux de placement du fonds : 4,8% net
- Taux de commission sur garantie accordée : 1% flat (reversé à l'organisme de garantie)
- Part du contentieux indemnisée dès le fait générateur : 80%

Hypothèses de travail sur les crédits garantis :

- Caractéristiques des crédits :
 - o crédit court terme : durée 12 mois, remboursement in fine, montant moyen 600 000 FCFA
 - o crédit moyen terme : durée 36 mois, remboursement trimestriel, montant moyen 400 000 FCFA
- Taux de créances irrécouvrables :
 - o crédit court terme : 3%
 - o crédit moyen terme : 8%

A partir des hypothèses du programme PAPI, la production des crédits sur les 4 premières années se répartit de la façon présentée dans le tableau qui suit.

Tableau 5 : Répartition prévisionnelle du fonds de subvention et de l'activité de crédit

	Année 1	Année 2	Année 3	Année 4
Montant fonds subvention	100 000 000	250 000 000	325 000 000	325 000 000
Nombre d'exploitants	500	1 250	1 625	1 625
Taux moyen subvention équip	30%	30%	30%	30%
Montant moyen subvention	200 000	200 000	200 000	200 000
Apport personnel	70 000	70 000	70 000	70 000
Montant crédit équipement	600 000	600 000	600 000	600 000
Montant moyen crédit campagne	400 000	400 000	400 000	400 000
Production crédit équipement	300 000 000	750 000 000	975 000 000	975 000 000
Production crédit campagne	200 000 000	500 000 000	650 000 000	650 000 000
Total production crédit	500 000 000	1 250 000 000	1 625 000 000	1 625 000 000

Selon les simulations, il serait nécessaire de doter le fonds de garantie d'un montant de 100 millions de FCFA initialement pour assurer la garantie des crédits pendant la durée du programme. L'épuisement des fonds serait atteint à la 9^{ème} année.

Cependant, ce montant ne permet pas de satisfaire la limite du coefficient multiplicateur du fonds à un maximum de 6 fois (rapport entre l'encours garanti et le montant du fonds). Pour cela la dotation devrait s'élever à 300 millions de FCFA.

Un versement initial de 100 millions de FCFA permettrait de travailler les deux premières années du fonds. Des abondements éventuels en fonction des résultats seront possibles à partir de la 3^{ème} année si cela s'avérait nécessaire.

› Sélection des institutions partenaires

La réussite d'un tel programme repose sur **l'implication forte des institutions financières** retenues pour le programme.

L'implication passe la mise en place à la fois par une sélection des partenaires, et l'établissement d'un dialogue permanent entre chaque institution et le RECA en ce qui concerne l'amélioration de leurs connaissances sur l'irrigation.

La sélection des institutions financières devrait s'effectuer à partir de critères simples qui démontrent les capacités de l'institution financière à répondre aux attentes du programme.

Les principaux critères porteront sur :

- Le développement de méthodologies et de procédures adaptées à l'agriculture en général et à la petite irrigation en particulier.
- L'existence d'une expérience dans le domaine agricole et la petite irrigation soit directement soit en partenariat avec d'autres institutions.
- L'existence d'instruments spécifiques pour ce type d'objet (ligne de garantie, ligne de crédit).
- La présence géographique d'au moins une agence, guichet ou point de service dans au moins une des 2 régions du programme.
- Une description des moyens humains et physiques disponibles dans chaque agence, guichet ou point des services pour répondre aux attentes du programme.

De façon pratique, la sélection devrait pouvoir se faire selon une procédure d'appel à manifestation d'intérêt (cf. annexe 3). La sélection sera ouverte aux banques et aux institutions de microfinance, à partir de critères financiers minima. La sélection sera limitée à au plus 3 institutions par région. Elle fera l'objet de la signature d'une convention fiduciaire de gestion du fonds de subvention entre la DDC et chaque institution retenue.

Au cours de la mission, plusieurs institutions financières rencontrées se sont montrées intéressées par l'approche du programme et par le mécanisme proposé.

Les institutions ont été sensibles aux points suivants :

- La responsabilisation sur la gestion de la subvention et du crédit qui l'accompagne.
- La garantie de la confidentialité des dossiers.
- La garantie d'utiliser leurs propres procédures pour gérer le crédit et la subvention.
- La possibilité de travailler avec des IMF en sous-traitance.

› Montage administratif et financier

• **Schéma de mise en œuvre**

L'approche programme proposée repose sur les acteurs existants et sur la confiance que l'on peut leur accorder en tant que partenaire financier d'un programme de subventions.

Toutefois cette confiance doit se traduire par la mise en place de procédures et de respects de règles de gestion pour garantir le succès du programme.

2 schémas de mise en œuvre administrative sont possibles :

- (1) Relation directe avec les opérateurs financiers partenaires du programme,
- (2) Recrutement d'un opérateur financier indépendant.

Dans le *premier schéma*, la DDC signe directement les conventions avec les institutions financières du programme. Elle a la maîtrise de la relation, mais doit gérer 3 à 4 relations contractuelles.

Le *second schéma* réduit la gestion de fonds au niveau de la DDC qui n'a plus qu'un seul interlocuteur. Mais cela inclut un nouvel acteur indépendant des autres qui nécessite une convention spécifique.

Cela pose également la question des liens entre cet opérateur financier et les institutions financières partenaires du programme. Ces liens n'excluent pas pour autant des signatures directes de conventions entre la DDC et les institutions financières partenaires.

Le premier schéma apparaît le plus simple à mettre en place et crée un lien direct de confiance entre la DDC et les institutions partenaires. La gestion des virements de fonds ne devrait pas être un obstacle majeur à cette solution (prévision de 2 virements par an et par opérateur).

Dans les deux cas, le recrutement d'un auditeur chargé de la vérification de l'exécution des conventions est une nécessité.

- **Montage juridique**

La nature juridique des fonds de subvention est un élément important. Le bénéficiaire de la subvention n'est pas l'institution financière, mais les opérateurs privés d'irrigation de la région de Dosso et la région de Maradi.

Dans ce cas, le fonds de subvention ne peut pas être :

- Un don : l'IF n'est pas le bénéficiaire de la subvention.
- Un dépôt : l'IF n'a pas d'obligation de le restituer intégralement au déposant.
- Un mandat de gestion : l'IF va prendre une décision d'octroyer le crédit sur sa propre décision et donc d'accorder la subvention à partir de cette même décision.

En revanche, la fiducie qui se définit « *l'acte juridique par lequel une personne, le fiduciaire (IF), rendue titulaire d'un droit patrimonial par le fiduciaire (la DDC), voit l'exercice de son droit limité par une série d'obligation, dont celle éventuellement de restituer le droit soit au fiduciaire soit à un tiers bénéficiaire* ».

Cette qualification traduit le plus exactement la nature des relations unissant la DDC de fonds avec l'institution financière gestionnaire.

La nature de l'opération est également valable pour le fonds de garantie, mais avec des obligations différentes.

La mise en place d'une gestion fiduciaire du fonds de subvention pour la petite irrigation nécessite de poser des règles de gestion rigoureuse dans une convention fiduciaire.

La convention de fiducie constitue un document décrivant les termes et conditions pour son existence, son fonctionnement et sa liquidation. Les éléments devant se trouver dans une convention de fiducie sont les suivants :

- Identification de l'auteur de la fiducie.
- Identification du fiduciaire.
- Désignation des biens de la fiducie.
- Désignation des bénéficiaires.
- Description des conditions de la fiducie :
 - o Description des devoirs et obligations du fiduciaire,
 - o Discrétion ou non-discrétion du fiduciaire,
 - o Règles d'affectation du fonds (capital) aux bénéficiaires,
 - o Mode de gestion, etc.

La fiducie est un mécanisme souple qui peut prendre plusieurs formes, en particulier sur son caractère discrétionnaire ou pas.

Dans une fiducie non-discrétionnaire, le fiduciaire n'a pas de discrétion quant à l'identification du bénéficiaire et ni quant à la détermination du montant de capital (subvention) devant être distribué au bénéficiaire. Le rôle du fiduciaire devient plus ou moins mécanique. Ce mode est adapté dans le cas de des subventions versées aux collectivités locales par exemple sur la décision d'un comité ad-hoc externe (voir 2.3).

En revanche, dans une fiducie discrétionnaire, le fiduciaire donne une discrétion totale au fiduciaire. Ce dernier pourrait avoir une discrétion absolue quant aux éléments suivants :

- Identification des bénéficiaires devant recevoir la subvention.

- Décision d'octroyer la subvention, c'est à dire le moment de la distribution du capital de la fiducie.
- Mode de gestion du fonds de la fiducie.

Le modèle de convention repris dans l'annexe 4 du rapport fait une proposition de règles de gestion du fonds de subvention PAPI.

› Renforcement de l'offre de crédit

La mise en place d'un fonds de subvention pour impulser l'activité de crédit est une solution ponctuelle qui doit être accompagnée de mesures de renforcement de l'offre de crédit pour éviter de pérenniser ce type d'action avec des taux de subvention élevés.

Pour cela, il est aussi important d'accompagner les institutions financières à améliorer les méthodologies de crédit pour ce type de clientèle et l'offre de produit.

L'analyse faite sur 3 institutions de financement, en ce qui concerne leur approche du crédit, montre quelques insuffisances, malgré des résultats intéressants de financement de jeunes promoteurs en particulier :

- De façon générale les institutions n'ont pas une connaissance approfondie de la petite irrigation privée et des productions y afférentes.
- Les canevas de collecte des informations et d'analyse peuvent être mieux adaptés et enrichis.
- Les approches des crédits pourraient être plus innovantes notamment en matière de prise de garanties alternatives (réflexion sur le crédit-bail fournisseur, les garanties de substitution, etc.).

Sur la base d'une demande d'appui, les institutions financières retenues dans le cadre du programme (pour la gestion du fonds de subvention et pour la gestion du fonds de garantie) pourraient bénéficier d'appuis techniques ponctuels directement en lien avec l'objet du programme.

2.3 Proposition d'un mécanisme de financement des collectivités territoriales

Dans le cadre du PAPI, le financement des infrastructures structurantes portées par les communes sur la base d'une concertation avec les OP, sera assuré par un mécanisme régional de subvention. Il s'agit d'un dispositif transitoire préparant la mise en œuvre du mécanisme de l'ANFICT pour le financement des investissements des communes. Ce dispositif est cohérent avec les orientations retenues dans le cadre du FISAN pour le financement des infrastructures structurantes portées par les communes (« axe 2 : appuyer l'ANFICT qui sera l'instrument de l'Etat pour le financement des infrastructures structurantes des communes en renforçant ses moyens »).

› Objet du financement

Compte tenu du montant prévisionnel du fonds d'investissement du PAPI et de la préparation coordonnée d'un programme d'appui à la décentralisation incluant un fonds d'investissement aux collectivités territoriales, il est proposé de cibler les investissements collectifs suivants (non exhaustif) :

- **Accès et maîtrise des marchés** : comptoirs de vente ; aires et magasins de stockage, magasins de conservation (...),
- **Pôles de services** pour les petites unités de transformation,
- **Protection des sites de production** : stabilisation des berges et des sites d'érosion régressive (...).

› Principes de financement des infrastructures structurantes

- **Ancrage régional** : le Conseil Régional pilote la mise en œuvre du mécanisme régional de subvention aux communes. Pour cela il associe la profession agricole à travers la CRA et l'administration territoriale régionale en charge du développement régional représentée par le coordonnateur régional de l'i3N pour les questions agricoles.

Le Conseil Régional est responsable des fonctions d'information, de la réception et du traitement des demandes de financement. Il co-signe les conventions de financement avec les communes porteuses de projets d'investissement retenus par la commission régionale de sélection. Il vérifie les appels de fonds émis par les communes et transmet à l'opérateur financier les demandes de transfert de fonds sur les comptes du Trésor Public des communes, avec les pièces justificatives correspondantes. Une information au Trésor Régional est également assurée régulièrement par le Conseil Régional.

Le Conseil Régional met en place et préside une commission multipartite d'arbitrage et de sélection dont la CRA et le coordonnateur de l'i3N sont membres. Le RECA siège à la commission en tant qu'observateur.

La commission fonde sa décision à partir de l'analyse de la faisabilité technique et économique (pérennité économique) des projets d'investissement et sur la base d'un arbitrage intégrant les priorités de développement agricole régional et bien sûr les limites budgétaire du fonds.

A l'issue de la session d'analyse, le RECA produit une note de commentaires et recommandations à l'attention de la commission. Les modalités et la qualité de la concertation entre commune et OP feront l'objet d'une attention particulière (point suivant).

L'analyse de faisabilité technique et financière est établie sur la base de critères transparents validés par la commission et d'une visite de terrain. Elle est assurée par les services techniques déconcentrés compétents, les représentants de la CRA et toute autre personne ressource jugée utile.

Le Conseil régional assure, avec les autres membres de la commission d'arbitrage et de sélection, le suivi régulier des engagements des communes pour la gestion et l'entretien des infrastructures financées.

- **Concertation entre commune et OP** : la concertation entre commune et OP pour l'identification et la gestion des infrastructures est une conditionnalité pour le financement des infrastructures : les engagements seront conditionnés à la mise en place d'un cadre concertation (ou d'une structure remplissant cette fonction) démontrant qu'il y a effectivement un échange construit entre la commune et les organisations paysannes ou les associations socioprofessionnelles « usagères » de l'infrastructure. La qualité du processus de concertation fera l'objet d'une vérification auprès des acteurs concernés avant décision de financement.

La CRA pourra jouer un rôle de facilitation / accompagnement du processus de concertation (« ingénierie sociale »).

- **Maîtrise d'ouvrage communale** : la commune est responsable de la concertation avec les OP pour l'identification, la définition et la priorisation des besoins en infrastructures structurantes. Elle élabore la demande financement suite à une décision de son conseil communal et co-signe la convention de financement avec le Conseil Régional. Elle inscrit le montant de l'investissement dans le budget communal (ressources externes), ainsi que le montant de sa contribution. Elle assure la passation des marchés pour l'achat de biens et de services nécessaires à la mise en œuvre et à l'entretien des infrastructures selon les procédures définies par le code général des collectivités territoriales et par le code des marchés publics au Niger¹⁸.

Dans cet exercice elle a la possibilité de mobiliser les appuis des services techniques compétents et en charge de l'appui technique aux communes, ainsi que ceux de la CRA ou de toute autre compétence jugée nécessaire. Pour les infrastructures complexes, la commune peut avoir recours à des prestataires privés dont les prestations seront prises en charge par le fonds régional PAPI.

La commune a la responsabilité de la gestion et de l'entretien des infrastructures, ainsi que du recouvrement des taxes d'exploitation qui sont portées sur les livres de recette du budget communal. Elle définit les règles de gestion en concertation avec les OP concernées.

- **Cofinancement des infrastructures** : la commune cofinance les projets d'infrastructures et marque ainsi son engagement. Les taux de contribution pratiqués devront tenir compte des pratiques en cours dans la région d'intervention, du type de commune (du niveau de son assiette fiscale) et du montant de l'investissement sollicité.

¹⁸Le Code général des collectivités territoriales confère à la commune des compétences en matière de maîtrise d'ouvrage (article 89) : « le maire assure la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissements réalisées par la commune ou réalisées à son nom et pour son compte ». L'ordonnance n° 2002-007 du 18 septembre 2002 portant code des marchés publics au Niger, modifiée par l'ordonnance n° 2008-06 du 21 février 2008, et leurs textes d'application (arrêtés 142 et 143 du 29 juin 2012) portent création, attributions, composition-type et fonctionnement de la commission ad hoc d'ouverture des plis et d'évaluation des offres des marchés publics et de délégation des services publics des collectivités territoriales.

A titre indicatif, les taux de contribution suivants sont proposés :

- **5% du coût total de l'infrastructure pour les communes rurales,**
- **10% du coût total de l'infrastructure pour les communes urbaines.**

- **Flux financiers** : en raison de la non-opérationnalité des mécanismes de l'ANFICT, le flux financier en amont du compte du Trésor Public des communes ne suit pas le circuit budgétaire des communes : *l'opération de décaissement en faveur de la commune est confiée à un opérateur financier* qui sur demande du Conseil Régional et après vérification, assure le transfert des fonds destinés à la réalisation du projet d'infrastructure retenu par le comité d'arbitrage et de sélection.

Une convention fiduciaire est passée entre la DDC et l'opérateur financier qui sera de préférence une institution bancaire sélectionnée parmi les institutions financières retenues pour assurer la gestion des mécanismes financiers d'appui aux exploitations familiales¹⁹ et aux opérateurs privés ruraux du sous-secteur de la petite irrigation.

La convention précise le mandat de l'opérateur financier (cahier des charges) ainsi que ses relations avec le Conseil Régional. Un budget d'investissement annuel ou semestriel est déposé dans les comptes de l'opérateur financier par la DDC sur la base d'une programmation annuelle.

Toutes les règles de la dépense publique seront applicables au niveau des communes dans le cadre de la gestion de leur budget, dès que les virements de ressources sont effectués²⁰.

- **Approche différenciée des communes - Complémentarité avec les programmes d'appui à la décentralisation** : compte tenu du niveau actuel du transfert de compétence aux collectivités territoriales, des critères stricts d'éligibilité des communes au financement seront établis en collaboration avec les programmes d'appui à la décentralisation et seront révisés régulièrement. Sur cette base, une liste de communes éligibles sera arrêtée sous la responsabilité de la commission d'arbitrage et de sélection.

Ces critères concerneront notamment le niveau de gouvernance des communes, leur capacité à recouvrir la fiscalité locale, leur expérience en matière de passation de marchés et de gestion des infrastructures et/ou l'existence d'appuis engagés par un programme de renforcement de capacité auprès des communes concernées.

Compte tenu des limites de compétence d'un programme tel que le PAPI, une complémentarité avec les programmes d'appui à la décentralisation, et notamment avec le programme d'appui à la décentralisation de la DDC, sera recherchée systématiquement afin de réaliser des investissements auprès de communes en capacité de les exécuter et de les valoriser.

- **Contrôle externe à posteriori** : le Conseil Régional, l'opérateur financier, le Trésor Régional ainsi que les communes assurent chacun à leur niveau les éléments de justification des opérations réalisées (décision d'investissement, ordonnancement, achat de biens et services, paiement, justification). Le contrôle financier assure un contrôle *à priori* des dépenses de la commune. Annuellement le Conseil Régional en concertation avec le Bureau de la Coopération Suisse au Niger commanditera un *audit à posteriori* des investissements réalisés. Ces audits seront complétés par des audits du type *Value for Money* qui combinent un audit financier avec un audit technique sur un nombre limité de marchés avec un focus sur les normes techniques, la qualité de gestion / entretien des infrastructures et sur le niveau de recouvrement des taxes d'exploitation de l'infrastructure. La responsabilité du suivi de la mise en application des recommandations de ces audits incombe au Conseil Régional.

¹⁹Toutefois il s'agit d'une option et il est possible de sélectionner l'institution financière la moins disante, indépendamment des autres institutions retenues pour l'appui au secteur privé

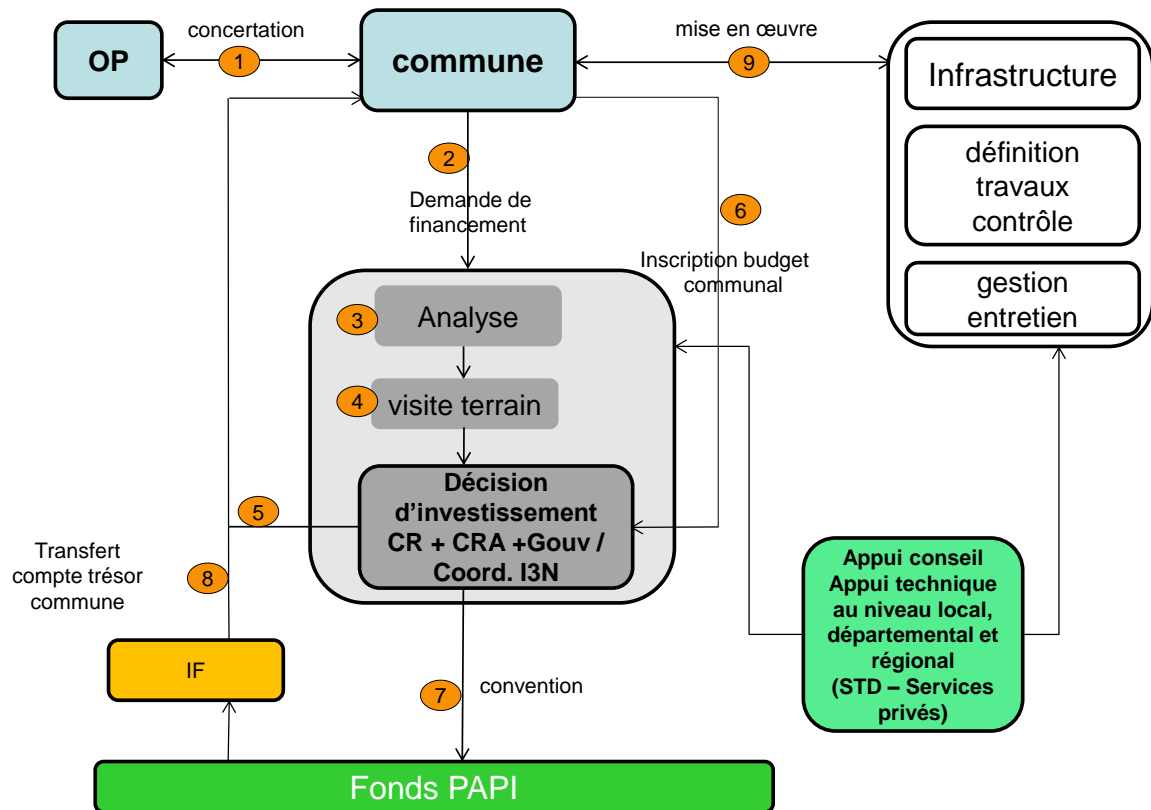
²⁰Le receveur municipal est un agent du trésor qui paie les dépenses sur la base de la convention de financement signée avec la CT, des contrats passés entre la CT et un prestataire ou une entreprise et sur demande de l'ordonnateur (le maire). Le contrôleur financier vise le contrat, peut intervenir sur toute la phase administrative et suit la dépense, y compris par vérification sur le terrain. Il est observateur des commissions de réception des travaux.

- **Renforcement des acteurs du dispositif** : le programme PAPI assure le renforcement des structures en charge de la mise en œuvre du mécanisme de subvention, notamment par le biais d'un appui technique au Conseil Régional dont la forme reste à déterminer. Les CRA et l'ensemble du dispositif bénéficient d'un appui régulier du RECA Niger.

› Mécanismes de financement et rôle des acteurs

Pour le financement des infrastructures structurantes portées par les communes sur la base d'une concertation avec les OP, les mécanismes de financement proposés sont les suivants :

Mécanismes de financement des infrastructures structurantes



Étapes clé du mécanisme de financement :

Tableau 6 : mécanisme de financement des infrastructures structurantes dans le cadre du PAPI

Étapes	Acteurs impliqués	Procédures & Outils
(1) Identification concertée : pré-projet	OP – commune	Modalités de type « cadre de concertation » Accompagnement par CRA, STD, personne ressource Valorisation des outils et normes existants
(2) Validation et demande de financement	Conseil communal	Processus de pré-sélection propre à la commune
(3) Analyse de la demande (4) Visite terrain	CR, CRA, STD, personne ressource	Grille d'analyse – Visite terrain
(5) Décision d'investissement & information de la commune	CR, CRA, Coordonnateur I3N RECA observateur	Arbitrage Note commentaires et recommandations du RECA à la commission d'arbitrage et de sélection
(6) Inscription des investissements dans le budget communal	Conseil communal	Session budgétaire (Plan d'Investissement Annuel)
(7) Signature de la convention de	Conseil Régional Commune	Format type de convention (validation par le PTF)

Etapes	Acteurs impliqués	Procédures & Outils
financement entre le Conseil Régional et la commune		Convention CR / commune – information CRA et coordonnateur I3N
(8) Transfert de fonds		
(8.1) Demande de transfert de fonds	Commune	Convention DDC / Conseil Régional
(8.2) Vérification et demande de transfert	Conseil Régional	Convention DDC / Institution Bancaire (opérateur financier)
(8.3) Vérification et transfert sur compte trésor commune	Opérateur Financier	Vérification et archivage des justificatifs des opérations réalisées
(9) Mise en œuvre du projet infrastructure		
(9.1) Elaboration du projet et études de définition	(9.1) Commune, OP	Projets complexes : recrutement d'un bureau d'étude par marchés publics - Accompagnement CRA & STD
(9.2) Appel d'offre	(9.2) CAM Communale	Marchés publics selon procédures commune
(9.3) Réalisation & Contrôle des travaux	(9.3) Entreprise, Commune & Bureau de contrôle	
(9.4) Paiement	(9.4) Commune, receveur municipal	Circuit et procédures public de dépense à partir du niveau régional – Information du Trésor Régional
(9.5) Contrôle a priori	(9.5) Contrôle financier de l'Etat	
(9.6) Mise en œuvre du dispositif de gestion	(9.6) Commune + OP	Accompagnement CRA & STD

› Montage administratif et financier

Le montage administratif et financier du dispositif implique les éléments suivants :

- Etablissement d'une convention entre la DDC Niamey et le Conseil Régional des Régions de Dosso et de Maradi** : la convention au format DDC précise les responsabilités du Conseil régional telles que mentionnées dans le point « ancrage régional » pour la gestion du dispositif d'appui. Elle précise: (i) les relations entre le bureau de la DDC à Niamey et le Conseil Régional et les obligations réciproques ; (ii) les relations avec le RECA en charge de la coordination du PAPI ; (iii) le lien avec les autres programmes de la DDC dans les régions d'intervention ; (iv) le type d'assistance technique fournit au Conseil Régional.

La convention indique également l'obligation qui est faite au Conseil Régional d'archiver l'ensemble des éléments justifiant l'éligibilité des communes d'intervention ; le choix des projets d'investissement et les demandes de transfert de fonds aux communes transmises à l'opérateur financier, ainsi que les décisions prises suite aux missions de suivi de la mise en œuvre et de la gestion des infrastructures.

Enfin le Conseil Régional fournit des rapports d'activités réguliers (techniques et financiers), accepte la réalisation d'audits annuels. Il s'engage à assurer le suivi de la mise en application des recommandations issues des audits et à appliquer les recommandations qui lui sont destinées.

Une copie de la convention est transmise au Gouvernorat et à la CRA.
- Etablissement d'une convention entre la DDC Niamey et un opérateur financier** : de préférence l'opérateur financier pourrait-être une institution bancaire sélectionnée parmi les institutions financières retenues pour la gestion des appuis financiers au privé, de façon à faciliter les opérations de transfert.

Il s'agit d'une fiducie non-discrétionnaire, le fiduciaire n'ayant pas de discrétion quant à l'identification du bénéficiaire et ni à la détermination du montant de capital (subvention) devant être distribué au bénéficiaire.

La fonction d'opérateur financier (« le fiduciaire ») sera définie sur la base d'un cahier des charges (annexe 5). L'opérateur financier assure les fonctions suivantes : (i) vérification *a priori* des demandes de transfert transmises par le Conseil Régional, sur la base des pièces fournies par ce dernier ; (ii) documentation et archivage de l'ensemble des opérations et documents relatifs aux transferts sur le compte du Trésor Public des communes et de l'accusé de réception des fonds par ces dernières ; (iii)

communication au Conseil Régional de l'effectivité du transfert et de tout autre élément nécessaire au suivi des communes.

L'opérateur financier doit s'engager sur un délai de traitement des demandes de transfert de fonds émis par le Conseil Régional. Ce délai n'est applicable que si les éléments nécessaires au traitement du dossier sont fournis par le Conseil Régional en même temps que la demande.

L'opérateur financier fournit des rapports financiers réguliers, accepte la réalisation d'audits annuels et s'engage à mettre en application des recommandations issues des audits.

Une copie de la convention est transmise au Conseil Régional.

La sélection de l'opérateur financier devra s'effectuer sur sa capacité à réaliser les opérations dans les deux régions du programme et sur les coûts d'opération liés à cette gestion.

De façon pratique, la sélection devrait pouvoir se faire selon une procédure d'appel à manifestation d'intérêt à partir d'un cahier des charges (annexe 5). La sélection sera ouverte aux banques. Elle fera l'objet de la signature d'une convention fiduciaire de gestion du fonds de subvention entre la DDC et la banque retenue.

- **Etablissement d'une convention entre le Conseil Régional et la commune** : le Conseil Régional est habilité par la convention signée avec la DDC Niamey à signer des conventions de financement avec les communes dont le projet d'infrastructure aura été sélectionné.

La signature de cette convention n'est possible que si l'ensemble des conditionnalités identifiées par la commission et/ou le Conseil Régional sont levées et si la commune a clairement identifié dans son budget communal l'investissement sur budget PAPI et sa contribution.

La commune accepte la réalisation d'audits annuels et s'engage à mettre en application des recommandations issues des audits.

Une copie des conventions signées est transmise par le Conseil Régional à la CRA, au Gouvernorat et aux services techniques régionaux concernés. Ces derniers se chargent d'informer leurs structures déconcentrées.

- **Demande de transfert de fonds aux communes** : le dossier de demande de transfert de fonds transmis par le Conseil Régional à l'opérateur financier est constitué des éléments suivants : (i) décision de la commission d'arbitrage et de sélection ; (ii) convention de financement signée par la commune et le Conseil Régional ; (iii) demande de fonds transmis par la commune incluant les résultats de l'appel d'offre justifiant de la demande de fonds ; (iv) notice de vérification des éléments de justification de la demande établie par le Conseil Régional.
- **Audits** : conformément aux principes de « contrôle externe à posteriori » énoncés plus haut, un audit annuel est conduit chaque année et inclus sur un échantillon un audit *value for money*. Une ébauche de TdR est proposée en annexe 6.

3. Conclusion

Les mécanismes de financement de la petite irrigation constituent un des leviers pour le développement et la modernisation des exploitations familiales de la petite irrigation, à conditions que ces mécanismes puissent s'inscrire dans la durée et être adaptés à la diversité des groupes cibles. La subvention apparaît comme un outil nécessaire (mais non durable) qui doit être valorisé comme levier pour le développement du crédit, et non comme un mécanisme séparé.

Les mécanismes financiers proposés dans le cadre du PAPI s'inscrivent en cohérence avec les options sectorielles nationales (notamment dispositif FISAN), en termes stratégiques et en termes d'outil financier à mettre en place en direction des acteurs privés de la petite irrigation et des collectivités territoriales pour les investissements structurants (dans la perspective du renforcement de l'ANFICT). Le volet de renforcement de capacité des OP confié au RECA s'inscrit dans la même perspective.

Les dispositifs proposés, qu'ils concernent le financement des communes ou des opérateurs économiques, mettent en jeu des structures en construction (RECA/CRA, Conseils Régionaux...) et des institutions financières ne disposant pas des outils suffisants pour l'analyse des demandes de financement des acteurs de la petite irrigation dans leur diversité.

Il est donc prioritaire d'engager des appuis à ces structures et institutions, et parallèlement de prévoir un démarrage progressif des investissements afin d'assurer un apprentissage sur une période minimale de 12 mois qui devra faire l'objet d'un premier bilan.

Il est également nécessaire d'assurer le renforcement des dispositifs de conseil agricole et de formation des jeunes agriculteurs afin de permettre une réelle émergence d'exploitations agricoles familiales modernes et économiquement dynamiques, en mesure de valoriser les investissements réalisés.

Il existe actuellement différents dispositifs et niveaux d'appui conseil fournis par les services techniques, contractualisés par les projets (GSC, opérateurs privés), ou encore mis en place par les OP²¹.

Les dispositifs des OP fournissent un appui conseil de proximité à leurs membres. Il est possible de renforcer ce dispositif dans la durée, par diversification et amélioration de l'offre en conseil agricole, et par élargissement des publics cibles. Le niveau des producteurs et productrices et leur maîtrise des activités étant très variable, il est en effet important d'adapter les contenus du conseil agricole aux capacités des producteurs.

Le RECA a engagé une série d'actions dans ce sens par la production de références technico-économiques, notamment dans le domaine des cultures maraîchères. Ces références seront valorisées également au niveau des IF en charge d'assurer l'appui financier aux acteurs privés de la petite irrigation.

Au-delà du conseil technique, la stratégie retenue est de développer le conseil de gestion : amélioration des compétences de l'agriculteur dans la prise de décision, dans ses choix stratégiques pour développer son exploitation, l'organisation du travail et aussi la commercialisation et la valorisation de ses productions. Le conseil d'investissement lui permet d'accéder à des financements par l'intermédiaire de crédits (banques, IMF) et/ou par l'accès à des subventions, y compris le montage de dossiers.

Il paraît nécessaire d'accompagner le développement d'un réseau d'appui conseil de proximité, d'une réflexion sur la prise en charge progressive (et probablement partielle) par les bénéficiaires des coûts de fonctionnement de ces dispositifs, afin d'en assurer la pérennité.

²¹D'après communication du RECA à la restitution du 4.06.2014