



HOME OFFICE LIBRARY

---

**EVALUATION A MI-PAROURS DU PROJET  
DE DEVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS RURALES AU NIGER**

**Nombre de Contrat PDC-1406-I-00-0033-00  
Nombre de Commande 23**

**Préparé pour:**

**USAID/Niger**

**Préparé par:**

**Quan Cao, Chef de Mission et Spécialiste de la Constitution  
des Coopératives et de la Formation  
Stephen Silcox, Analyste des Coopératives d'Affaires**

**March 1993**

---

## TABLE DE MATIERES

---

	<u>Page</u>
Remerciements	iii
Résumé Exécutif	v
<b>SECTION I INTRODUCTION</b>	<b>I-1</b>
A. Cadre générale	I-1
B. But et objectifs du projet	I-1
C. Préoccupations et méthodologie de l'évaluation	I-2
<b>SECTION II LES PROGRES REALISES PAR LE PROJET</b>	<b>II-1</b>
A. Aperçu historique et rôle des coopératives et de la loi sur les coopératives	II-1
B. Les questions concernant la gestion	II-3
C. La formation	II-9
D. Le crédit	II-11
E. Les activités économiques et le développement du secteur privé	II-15
F. Les questions concernant les femmes	II-17
G. Le développement institutionnel	II-19
<b>SECTION III REPONSES AUX QUESTIONS DANS LA DESCRIPTION DES TACHES</b>	<b>III-1</b>
<b>SECTION IV OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS</b>	<b>IV-1</b>
A. Aperçu historique et rôles des coopératives et de la loi sur les coopérative	IV-1
B. Les questions concernant la gestion	IV-1
C. La formation	IV-2
D. Le crédit	IV-3
E. Les activités économiques et le développement du secteur privé	IV-3
F. Les questions concernant les femmes	IV-4
G. Le développement institutionnel	IV-4
<b>SECTION V RECOMMANDATIONS</b>	
A. Aperçu historique et rôles des coopératives et de la loi sur les coopérative	V-1
B. Les questions concernant la gestion	V-1
C. La formation	V-2
D. Le crédit	V-2

---

**TABLE DE MATIERES**  
**(suite)**

---

<b>E.</b>	<b>Les activités économiques et le développement du secteur privé</b>	<b>V-3</b>
<b>F.</b>	<b>Les questions concernant les femmes</b>	<b>V-3</b>
<b>G.</b>	<b>Le développement institutionnel</b>	<b>V-4</b>
<b>ANNEX A</b>	<b>DESCRIPTION DES TACHES</b>	<b>A-1</b>
<b>ANNEX B</b>	<b>CALENDRIER DE TRAVAIL POUR L'EVALUATION DU PROJECT ROD AU NIGER</b>	<b>B-1</b>
<b>ANNEX C</b>	<b>ORGANISATIONS ET PERSONNES RENCONTREES</b>	<b>C-1</b>
<b>ANNEX D</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>D-1</b>
<b>ANNEX E</b>	<b>CLUSA/NCBA APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF COOPERATIVE ENTERPRISES</b>	<b>E-1</b>
<b>ANNEX F</b>	<b>FAX MESSAGE</b>	<b>F-1</b>

---

## REMERCIEMENTS

---

La mission d'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui l'ont aidée dans cette évaluation. Nous voulons remercier tout particulièrement John Mitchell et Felicia Lightfoot, qui ont organisé l'évaluation au nom de l'USAID et nous ont accompagnés dans toutes les visites aux coopératives sur le terrain et les nombreuses autres rencontres. Ils nous ont guidés dans les sujets à examiner et nous ont fait comprendre l'historique du projet. Parmi les autres fonctionnaires de l'USAID qui nous ont apportés des commentaires précieux sur les premières observations et le rapport préliminaire citons Richard Macken et George Taylor. Nous remercions aussi les cadres du projet ROD qui ont généreusement offert à la mission toutes les informations nécessaires. Nous adressons un remerciement tout-à-fait spécial à Boukary Saley pour son aide dans le choix et l'organisation des visites aux coopératives et des rencontres avec les partenaires qui ont bénéficié de la formation offerte par le personnel du projet ROD.

Ce rapport est celui d'une évaluation à mi parcours et la mission s'est donc efforcée de faire participer tous les cadres du projet ROD à sa rédaction, et en particulier aux discussions sur le terrain après les visites aux coopératives. Le rapport fait aussi suite à deux réunions tenues avec le personnel du projet ROD pour discuter des observations et recommandations préliminaires et recueillir ses réactions quant à leur précision et leur valeur.

Bien qu'elle ait tenté de présenter toutes les opinions exprimées avec le plus de précision possible, la mission porte l'entière responsabilité du document et reconnaît qu'en fin de compte, le rapport reflète les opinions des membres de la mission en tant que consultants indépendants, et pas nécessairement celles de l'USAID, de la NCBA/CLUSA ou du personnel du projet ROD.

La mission espère que le présent rapport aidera toutes les personnes qui participent au projet ROD à améliorer sa performance dans les domaines qui méritent plus d'attention. Cette évaluation a été faite de façon que dans le temps qui lui reste, le projet puisse avoir plus de succès. Le projet ROD a tenté de s'attaquer à certains problèmes clés des activités du développement rural au Niger, et nous espérons que ce rapport aidera d'une manière ou d'une autre toutes les personnes concernées à satisfaire les besoins des citoyens nigériens vivant dans les zones rurales et à améliorer la qualité de leur vie.

---

## RESUME ANALYTIQUE

---

La présente évaluation a été faite sur l'initiative du bureau de l'USAID/Niger. Le travail sur le terrain a été effectué du 15 janvier au 15 février 1993, et le rapport final a été préparé et présenté en mars 1993. Le rapport est intitulé "Evaluation à mi-parcours du projet de développement des organisations rurales au Niger (Projet ROD), No. 683-0260."

### A. Objectif des activités évaluées

Le projet ROD a pour objet d'élargir le rôle du secteur privé dans les zones rurales du Niger en développant des coopératives viables engagées dans des activités économiques productives. Les activités du projet comprennent essentiellement la formation dans les coopératives rurales et un programme de crédit. L'organisme d'exécution se compose d'un personnel nigérien appuyé par des conseillers expatriés à long et à court terme. Le personnel du siège se trouve à Niamey et est chargé de l'administration et de la gestion du projet, de la préparation et de la révision du programme de formation et enfin de la coordination et de la supervision du programme de crédit. Le personnel de terrain est posté dans les villages à travers l'ensemble du Niger et est chargé d'enseigner aux villageois à identifier des activités économiques viables et à gérer les coopératives et leurs activités.

### B. Objectif de l'évaluation et méthodologie appliquée

La présente évaluation a pour objet de faire une estimation des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs du projet, d'identifier des domaines qui exigent un surcroît d'attention et de faire des recommandations sur l'exécution du projet pendant le temps qui lui reste. Le projet ROD a été autorisé le 24 août 1989 et la date prévue pour la fin de l'assistance fixée au 1er septembre 1994. Un montant de 9 millions de dollars EU a été prévu pour le projet dans le cadre d'un accord de coopération avec la NCBA/CLUSA.

Comme il s'agit ici d'une évaluation à mi-parcours, la méthodologie appliquée a impliqué toutes les personnes concernées dans le processus afin que l'on puisse améliorer la performance du projet pendant les dix-huit mois qui lui restent, à la lumière des enseignements tirés de cet exercice.

Les consultants de Chemonics ont passé deux jours à Washington D.C., où ils ont rencontré le personnel au siège de la NBCA/CLUSA, et ont passé en revue les documents du projet. Dès leur arrivée à Niamey, ils ont assisté à des séances d'orientation préliminaires avec les représentants de l'USAID et le personnel de la CLUSA et du projet ROD, et ont revu d'autres documents. Puis ils ont passé plusieurs jours sur le terrain, rendant visite à treize coopératives et autres organisations ayant des programmes pour assister les producteurs et les entreprises rurales. Ils ont passé la troisième semaine à Niamey à interviewer des représentants de diverses ONG qui ont été formés par le personnel du projet ROD, ainsi que d'autres institutions telles que la Banque internationale de l'Afrique occidentale qui participe au programme d'emprunts du projet ROD.

A la fin de la troisième semaine, les consultants ont eu des réunions avec les représentants de l'USAID et les cadres du projet ROD pour examiner un document de travail dans lequel ils présentaient leurs premières observations et recommandations sur les progrès du projet. Le rapport final a été esquissé pendant la quatrième et dernière semaine au Niger.

### **C. Observations et conclusions**

1. **La loi actuelle sur les coopératives limite la flexibilité de l'organisation en coopératives. La structure des coopératives dans le passé a été conçue de façon à faciliter la mise en place d'un programme gouvernemental pour les intrants agricoles et la commercialisation des produits de l'agriculture. Une nouvelle loi est à l'étude en ce moment. Les sous-divisions des coopératives semblent être les groupes dont la dimension est la plus appropriée pour travailler avec, et le personnel du projet ROD s'est concentré sur les organisations à ce niveau.**
2. **La responsabilité pour la prise des décisions au projet ROD n'est pas claire. Le coordinateur du projet est chargé de superviser l'ensemble des 72 employés du personnel, y compris 50 agents sur le terrain. Il n'existe aucun système efficace pour juger de la performance des employés.**
3. **Le projet a réussi dans une certaine mesure à assurer une participation active des membres. Cependant, la formation dispensée sur le terrain n'a souvent qu'un rapport limité avec le développement des activités économiques. L'absence d'un bon système de suivi de la formation dans le projet a souvent empêché la mission d'évaluation de juger cette composante de façon adéquate. Par contre, la formation donnée aux autres partenaires a été très réussie.**
4. **Le programme de crédit fournit aux agriculteurs des coopératives un accès efficace au crédit, par le moyen du fonds de garantie. Cependant, le suivi et la collecte des prêts se heurte encore à des problèmes et on peut douter que les banques locales feront du crédit sans le fonds de garantie ou l'appui administratif du projet ROD. Des questions ont été soulevées concernant les dispositions à long terme du fonds de garantie des emprunts (qui, à ce jour, est entièrement financé par l'USAID). Le fait que la formation et les opérations de crédit soient effectuées par le même personnel limite l'efficacité des deux éléments.**
5. **La plupart des coopératives desservies par le personnel du projet ROD ne semblent être engagées que dans quelques types d'activité économique avec un potentiel de croissance limité. De plus, il est difficile de discerner des bénéfices économiques concrets que les membres des coopératives tirent de ces activités. Les coopératives visitées dans lesquelles des commerçants locaux sont membres ou cadres de direction, semblent mieux fonctionner du point de vue financier.**

6. Le nombre de femmes participant aux activités des coopératives est très limité et il semble soit que l'on ait sous-estimé les préjugés socio-culturels qui militent contre leur participation, ou que l'on ait prêté trop peu d'attention à l'objectif qui consiste à augmenter la participation des femmes.
7. Certains efforts ont été fait en vue de constituer une institution nigérienne pour poursuivre les tâches du projet ROD à la fin du projet. Cependant, à moins que des progrès substantiels n'aient été réalisés dans un proche avenir, cet objectif ne sera pas atteint en septembre 1994.

#### **D. Recommandations pour l'avenir des activités**

1. Il faut faire plus d'efforts pour identifier des activités économiques alternatives pour les coopératives et groupes mutualistes et qui leur offrent de avantages comparativement meilleurs. Ceci ne signifie pas qu'il faut mettre fin à l'appui accordé à l'achat et à la vente du millet ou de l'arachide, mais plutôt que le projet devrait mettre l'accent sur le développement d'activités qui offrent des bénéfices plus élevés. Il faut réduire plus encore le nombre de coopératives et de groupes mutualistes pour se concentrer sur ceux qui offrent le potentiel de développement d'activités économiques alternatives le plus élevé. Il faudrait aussi établir plus de liens avec des entreprises du secteur privé non coopératif.
2. Les organismes clés pour mesurer les prestations de services et pour promouvoir l'activité économique doivent être les groupes mutualistes ou les groupes spécialisés.
3. Il faut restructurer la direction du personnel du projet pour déléguer la supervision et les prises de décision et réduire le nombre d'agents du terrain. Il faudra mettre en place un système pour aider les employés peu efficaces à quitter, ainsi que des mesures d'incitation pour encourager les agents du terrain à transférer plus rapidement les aptitudes à la gestion aux leaders des coopératives et pour augmenter la participation des membres y compris les femmes.
4. Il faut élaborer et mettre en place un système de suivi de l'efficacité de la formation.
5. Les fonctions de formation et de crédit du projet ROD doivent être séparées, physiquement et dans le programme, et il faut faire une révision radicale du projet, comme vient de le proposer le consultant au crédit, mais à l'échelle pilote. Cette séparation est nécessaire pour renforcer les différences entre les deux services et les fonctions respectives des agents qui les fournissent. L'USAID devrait aider les cadres du projet ROD à obtenir un accord du Gouvernement du Niger pour assurer que le fonds de garantie des emprunts restent à la disposition du projet dans le long terme, conformément à la

proposition. Il faudra mettre en place un système de suivi des emprunts plus efficace et plus précis.

6. Le projet ROD devrait engager une nigérienne ayant de l'expérience dans l'organisation communautaire pour travailler comme formatrice au siège du projet pour élaborer un programme plus actif de promotion des femmes et aider les agentes à améliorer leur approche et leurs techniques. Il faudra faire plus d'efforts pour coordonner les programmes qui s'occupent des femmes dans le développement avec les autres ONG.
7. Le projet ROD et la CLUSA doivent décider dans l'immédiat de la structure institutionnelle nigérienne la plus appropriée pour poursuivre les activités du projet à la fin du financement de l'USAID.

#### **E. Enseignements tirés**

1. Dans le contexte économique nigérien actuel, le développement d'activités coopératives plus rentables se heurte à des difficultés considérables. Bien que des efforts aient été faits dans cette direction, il faudra y consacrer plus d'énergie. Dans un avenir prévisible, la plupart des activités économiques rurales resteront basées sur l'agriculture. Le problème est de trouver les activités qui peuvent apporter la plus grande valeur ajoutée aux coopératives et aux agriculteurs en général. Il va sans dire que la tâche ne sera pas aisée, mais ceci doit être l'objectif global du projet.
2. Les programmes de crédit exigent requérir un degré de discipline plus élevé dans la planification du projet que les programmes de formation. Les erreurs commises au cours des premières étapes des programmes de crédit iront en s'amplifiant, alors que les programmes de formation peuvent souvent rectifier leur cours sans avoir les mêmes conséquences. Cette situation est fonction des fonds et du contrôle: les agents du projet et du bailleur de fonds ont moins de contrôle sur les sommes prêtées que sur celles affectées aux dépenses journalières du projet. Le projet ROD a eu des problèmes considérables dans ce domaine. La révision proposée pour le programme de crédit a beaucoup de mérites à cet égard; cependant, certains écueils existent encore dans sa planification. Il faudra s'assurer que ces problèmes de planification soient résolus avant sa mise en application, ou bien qu'un système destiné à suivre de près les progrès accomplis soit en place avant la mise en route de la révision proposée.
3. Le potentiel du projet de s'attaquer au problème des femmes dans le développement reste limité parce que ses activités ont lieu principalement dans les zones rurales où la résistance au changement a tendance à être la plus élevée. Cependant, il existe certains domaines qui offrent des perspectives, en particulier celles qui regroupent les femmes pour des activités dans lesquelles elles ont un avantage par rapport aux hommes (par exemple la coopérative de

sel visitée par la mission). Les programmes qui ont employé des femmes locales à tous les niveaux ont en général de meilleurs résultats parce que les femmes ont tendance à mieux comprendre les problèmes des différences de sexe au Niger que les hommes. Il serait souhaitable d'établir des liens avec le Corps de la paix pour que des femmes volontaires travaillent avec les groupes de femmes.

4. Il est très difficile de mesurer l'impact des activités de formation, et par conséquent, le projet ROD mesure souvent les apports et les produits au lieu de l'impact. Un système de suivi bien conçu et qui examine des indicateurs indirects peut aider à résoudre ce problème par ailleurs assez commun.

---

## SECTION I INTRODUCTION

---

### A. Cadre général

Le projet de développement des organisations rurales au Niger (Projet ROD) a été lancé en mars 1989, comme suite au projet d'appui à la production agricole, dirigé par l'Association nationale des coopératives (NCBA), aussi connue sous le nom de Ligue des coopératives des Etats-Unis (CLUSA). Pendant les années 1985-1989, le projet d'appui à la production agricole (APS) avait un volet de formation des coopératives et était centré sur la formation des agriculteurs sur la constitution et la gestion des coopératives. Le projet ROD a été autorisé le 24 août 1989 et est prévu jusqu'au 1er septembre 1994. Le projet a été financé par un accord de coopération avec la NCBA/CLUSA pour un montant de 8,5 millions de dollars EU (porté plus tard à 9 millions).

La proposition de projet affirmait que le le projet ROD "répond à un problème majeur des zones rurales du Niger, à savoir le faible volume des activités économiques de la population rurale et le manque de diversité des activités génératrices de revenu." La proposition expliquait que, depuis sa création en 1962, le mouvement coopératif au Niger avait souffert d'un contrôle considérable de la part du gouvernement, et que, tout comme dans de nombreux autres pays d'Afrique, les coopératives étaient mandatées par le gouvernement et soumises à des réglementations qui limitaient leur capacité à faire des bénéfices. Le contrôle de la commercialisation limitait souvent les prix que les coopératives et les membres recevaient pour les produits agricoles, et on notait rarement une solide gestion financière des coopératives (avec des politiques et pratiques de remboursement des prêts responsables).

Le changement des politiques du gouvernement visant à relancer les activités du secteur privé et avec une approche moins interventionniste au développement des coopératives, telles ont été les raisons invoquées pour fournir un appui supplémentaire au renforcement institutionnel des coopératives. La proposition affirmait qu'un surcroît d'assistance, visant à établir un cadre de formateurs pour former les leaders et les membres des coopératives, aiderait à développer des activités économiques et des institutions plus viables.

### B. But et objectifs du projet

La proposition présentée par la NCBA/CLUSA et acceptée par l'USAID comme équivalente à un document de projet disait que le projet avait pour objet "d'étendre le rôle du secteur privé dans les zones rurales par le développement de coopératives viables engagées dans des activités économiques productives." Les objectifs du projet étaient les suivants:

- Renforcer le développement des entreprises coopératives et informer, par le biais de la formation, sur de nouvelles activités économiques et des investissements potentiels.
- Renforcer les activités de commercialisation des coopératives par des échanges d'information.
- Poursuivre l'assistance aux coopératives qui avaient reçu l'appui du projet APS.
- Concentrer les efforts en se limitant à un arrondissement par département.
- Fournir des opportunités de formation et de l'assistance technique à la DVPC et à la SPC du Ministère de l'agriculture.
- Assurer la viabilité institutionnelle des activités du projet.
- Développer les coopératives jusqu'au point où elles seront en mesure d'assumer au moins une partie des services de formation et de consultation du projet.
- Intensifier l'appui pour la constitution de groupements et de coopératives de femmes.

### **C. Préoccupations et méthodologie de l'évaluation**

#### **C1. Membres de la mission et sujets examinés pour l'évaluation**

Cette évaluation a été faite par Chemonics International pour le compte de l'USAID/Niger. La mission d'évaluation était composée de Quan Cao, chef de mission et spécialiste de la constitution des coopératives et de la formation, et Stephen Silcox, analyste des coopératives d'affaires. Notons que M. Cao a acquis une vaste expérience au Niger, ayant travaillé de 1976 à 1980 comme conseiller aux coopératives à l'Union nigérienne de crédit et de coopération (UNCC) dans le cadre du projet des céréales du Niger, et de 1980 à 1985 comme conseiller à la formation à l'Institut du développement rural de Kolo. Il possède donc une connaissance considérable du rôle historique et des succès des coopératives au Niger. M. Silcox possède une expérience étendue dans le développement des coopératives et des entreprises rurales en Afrique et au Moyen-Orient. Les membres de la mission du côté de l'USAID étaient John Mitchell, chargé de projet pendant les quatre dernières années et Félicia Lightfoot, du Bureau de la conception et de l'évaluation. La plupart des employés du projet ROD ont aussi participé à l'évaluation par des discussions et des visites sur le terrain.

Dans la description des tâches de cette évaluation, la section qui décrit les objectifs mentionne les questions clés suivantes qui concernent la gestion et qui doivent être examinées dans le rapport:

- Le total de la formation dispensée à ce jour et son efficacité.

- L'utilisation du fonds de garantie des emprunts et les recommandations concernant son avenir.
- La viabilité globale des coopératives établies.
- L'avenir de l'ONG qui serait créée et qui devrait fonctionner à la fin du projet.

La description des tâches présente aussi 19 questions auxquelles le rapport doit répondre, et que nous avons groupées dans les catégories suivantes:

- Les produits prévus par rapport aux produits fournis
- L'expansion du rôle du secteur privé dans les zones rurales
- La viabilité des activités du projet et la création d'une ONG
- L'efficacité de la formation
- L'impact du fonds de garantie des emprunts
- Les relations et l'efficacité dans la gestion (USAID/CLUSA)
- Les liaisons avec d'autres organisations, par exemple les partenaires
- La participation des femmes dans les activités du projet.

De plus les consultants de Chemonics ont reçu, à leur arrivée à Niamey, un document émanant du Bureau de la conception et de l'évaluation de l'USAID qui exprimait diverses préoccupations liées à celle qui figurent dans les 19 questions de la description des tâches. La mission s'est efforcée de répondre à toutes ces questions et préoccupations. Les questions contenues dans la description des tâches sont brièvement examinées dans la section II du présent rapport et ces mêmes questions et les autres préoccupations sont analysées dans le détail dans la section IV.

## **C2. Méthodologie de l'évaluation**

Comme il s'agit d'une évaluation à mi-parcours, la méthodologie appliquée impliquait autant que possible toutes les parties concernées de façon que les enseignements tirés puissent servir à améliorer la performance du projet pendant les dix-huit mois qui lui restent.

Avant leur départ pour le Niger, les deux consultants de Chemonics ont passé deux jours à Washington D.C., dans des réunions avec les cadres du siège de la NCBA/CLUSA et à consulter des documents. Dès leur arrivée à Niamey, ils ont reçu une orientation préliminaire avec les représentants de l'USAID et le personnel de la CLUSA et du projet ROD, et ont pu consulter d'autres documents. Ils ont ensuite consacré les deux derniers jours de la semaine et cinq jours de la semaine suivante à des visites de coopératives et autres organisations à Madoua et à Maradi dont les programmes visent à aider les producteurs et les entreprises rurales.

Le personnel de ROD/CLUSA a organisé pour la mission des visites à treize coopératives, qui représentent une coupe en termes de leur répartition géographique et des divers degrés de réussite. Les visites à ces coopératives et les conversations avec leurs leaders, assistants et animateurs ont aidé les évaluateurs à juger de la mesure dans laquelle le projet avait réussi à former ces leaders de coopératives à l'identification et à la direction des activités économiques, à les aider à gérer les fonds reçus de ces activités, à rembourser les

prêts et à encourager la participation des membres - y compris les femmes - dans les opérations des coopératives.

La mission a passé sa troisième semaine à Niamey et l'a consacrée à des rencontres avec des représentants de diverses ONG, qui avaient été formés par les cadres du projet ROD. La mission a aussi rendu visite à la Banque internationale de l'Afrique occidentale, qui participe au programme des prêts du projet ROD, et à la Direction de l'alphabétisation et de la formation des adultes, qui aide le personnel du projet ROD à préparer et à exécuter les programmes d'alphabétisation. A la fin de la troisième semaine, les consultants de Chemonics ont tenu des sessions d'orientation avec les fonctionnaires de l'USAID et les agents du projet ROD pour passer en revue un document de travail contenant des observations préliminaires et des recommandations sur les progrès du projet.

La quatrième et dernière semaine de la mission a été consacrée à la préparation d'un rapport d'évaluation préliminaire. Ce document a été présenté le jeudi à l'USAID et au projet ROD/CLUSA, et a été discuté le vendredi. La version finale du rapport, à la fois en anglais et en français, a été achevée en mars à Washington, et tient compte des commentaires exprimés lors de la présentation du rapport préliminaire par les divers organismes et participants.

---

## SECTION II

### LES PROGRES REALISES PAR LE PROJET

---

La présente section examine l'historique du projet ROD et des progrès réalisés dans un certain nombre de domaines. Les questions traitées ont été groupées en sept grandes catégories et sont examinées dans le détail ci-dessous. Ces catégories sont aussi utilisées pour présenter les observations et les enseignements à tirer dans la section IV du rapport et les recommandations dans la section V.

#### A. Aperçu historique et rôle des coopératives et de la loi sur les coopératives

Après près de trois décennies, le développement coopératif au Niger n'a pas obtenu les résultats espérés. Les coopératives devraient être des organisations ayant confiance en elles-mêmes et basées sur des principes démocratiques; elles devraient être contrôlées par des membres qui ont volontairement adhéré, qui contribuent au capital investi et participent activement à la direction. Deux objectifs peuvent être poursuivis pour encourager la constitution des coopératives: augmenter les bénéfices des membres grâce à des transactions commerciales et un contrôle accru des membres sur les activités économiques. Le partage des bénéfices entre les membres de la coopérative est un autre principe de gestion bien connu.

La mission d'évaluation a passé en revue un rapport de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur les coopératives au Niger, publié en octobre dernier. De nombreux détails présentés ci-dessous sur l'histoire légale des coopératives ont été puisés dans ce rapport.

Les coopératives du Niger ont été constituées durant la période coloniale sous les noms de "Sociétés de prévoyance" et "Sociétés mutualistes de développement rural". Ces sociétés étaient plus portées vers les prestations de services sociaux que vers l'expansion des activités économiques ou des entreprises.

La loi 62-37, proclamée le 20 septembre 1962 a créé l'Union nigérienne de crédit et de coopération (UNCC). La loi prévoyait que chacun pouvait adhérer moyennant le paiement d'un droit d'adhésion. En 1966, un amendement de la loi permettait à un village de se joindre à une coopérative en tant que collectivité. La loi spécifiait que le village pouvait être organisé comme un groupement mutualiste villageois (GMV). En 1967, la loi 67-32 remplaçait la loi précédente et créait deux institutions publiques séparées: l'UNCC qui avait la charge du développement coopératif et la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA) qui devait fonctionner comme une banque de développement rural et financer des projets coopératifs et autres.

En 1978, la coopérative était considérée comme étant la base de la "Société de développement" et la loi 78-19 établissait une organisation pyramidale avec une structure administrative gouvernementale opérant à tous les niveaux.

En 1982, l'UNCC était dissoute à la suite de l'effondrement de la CNCA et du système coopératif dominé par le gouvernement. A sa place on créait l'Union nationale des coopératives (UNC) et une législation était adoptée pour permettre la création de groupements d'intérêt économique (GIE) en tant que sections spécialisées des coopératives.

En 1989, une nouvelle législation était adoptée pour restructurer les opérations de l'UNC. Cette nouvelle loi augmentait l'autonomie des coopératives en diminuant le contrôle de l'état sur le mouvement. Cependant, la législation de 1989 conservait certaines des provisions de 1984, y compris la limitation des coopératives sur une base géographique. Par contre, cette nouvelle loi permet aux groupements mutualistes (GM) de garder leur capital social au niveau du canton et de l'utiliser localement, et permet de déposer les fonds dans n'importe quelle banque. (La loi précédente exigeait que le capital social ne soit déposé qu'à la CNCA par de grandes coopératives au niveau de l'arrondissement ou du département). La nouvelle loi accorde aussi aux coopératives une exemption de taxes pour l'impôt sur le revenu, la valeur ajoutée, les taxes foncières et les permis d'entreprises.

Le Ministère de l'agriculture - et plus spécifiquement la Direction de la promotion des organisations rurales et de la gestion de l'espace rural (DPOR/GER) - est actuellement chargé de l'application de la loi sur les coopératives et de la formulation des politiques et réglementations pour le développement coopératif.

La mission d'évaluation a noté que de nombreuses personnes ou organisations ne sont pas satisfaites de la nouvelle loi, y compris le personnel de la CLUSA et du projet ROD. Le Bureau régional de la CLUSA affirme que bien que la loi actuelle soit meilleure que les structures précédemment mandatées, elle pose encore des problèmes:

"Il est important de noter que depuis le début du programme en 1984, il y a eu de la part des fonctionnaires du gouvernement une résistance constante, bien que peut-être décroissante, au développement de coopératives autonomes. La réduction en force du nombre d'encadreurs de coopératives et la dissolution de l'UNCC réduisaient le contrôle extérieur du gouvernement sur les coopératives et leur donnaient plus de champ libre pour se développer par elles-mêmes. Malheureusement la loi sur les coopératives est très restrictive et ne fournit pas l'environnement légal qui permettrait de développer des structures innovatrices pour faire face aux besoins d'une économie changeante. Elle accorde tous les pouvoirs aux coopératives artificiellement constituées - une structure coopérative qui est une création politique et administrative et non une structure volontairement créée par des groupes pour satisfaire des besoins économiques communs." (Voir annexe F).

En automne 1992, l'OIT était invitée à passer en revue la loi actuelle et la structure des coopératives. En se basant sur ce travail, l'OIT a recommandé de formuler une nouvelle loi, dans le cadre d'un projet de deux ans avec un secrétariat et un comité législatif, dont l'UNC serait un des principaux participants.

Lyle Brenneman, consultant de la CLUSA qui, en septembre 1992, avait fait une évaluation interne préliminaire du projet ROD, a exprimé des réserves quant au fait que cette

organisme aide encore les unions coopératives existantes appuyées par le gouvernement qui avaient sérieusement gêné le développement des coopératives dans le passé. Il regrettait aussi que la mission de l'OIT semblait appuyer la création de coopératives organisées par le gouvernement et sur une base géographique.

Les cadres du projet ROD pensent que bien que la loi soit encore restrictive, ils ont commencé à surmonter de nombreux problèmes posés par la domination antérieure de l'état sur les coopératives et les GM. La preuve selon eux est le fait que la CLUSA exige que les coopératives et GM qui reçoivent une assistance aient payé des droits d'adhésion pour montrer leur engagement. De plus, au cours des deux dernières années, le personnel du projet ROD a concentré sur le développement au niveau des GM, même si les superstructures de coopératives existent encore. Dans certains cas, des prêts ont été accordés directement aux GM sans passer par les coopératives. En d'autres termes, le personnel du projet pense que des progrès ont été faits vers le développement de coopératives et de GM plus autonomes.

La présente évaluation a tendance à être d'accord avec le personnel du projet sur ce point et pense que bien que la loi actuelle pose encore des problèmes, le projet ROD a modifié le fonctionnement pratique des groupes avec lesquels il travaille en en les rendant plus indépendantes et en y augmentant la participation.

## **B. Les questions concernant la gestion**

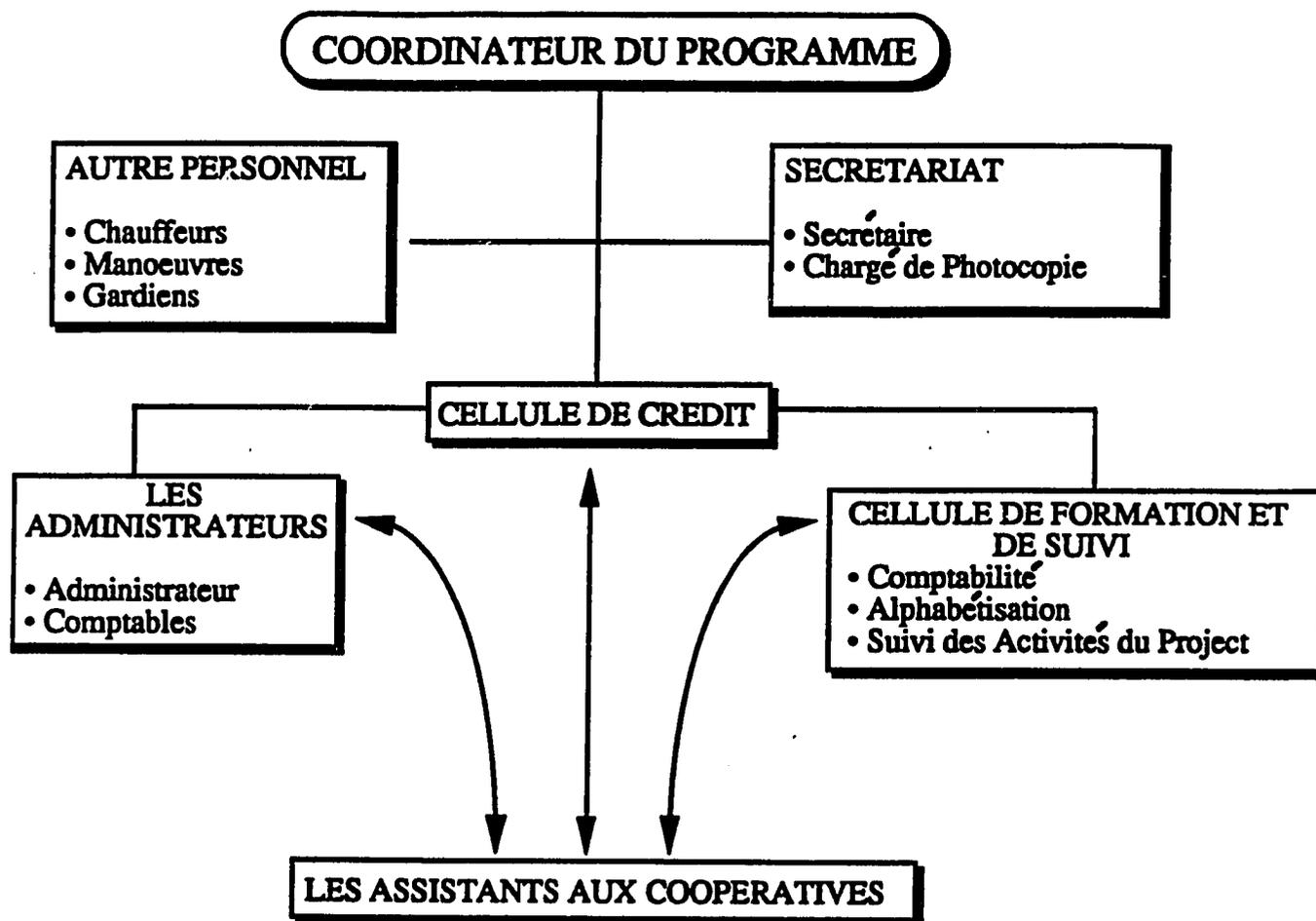
La gestion du projet se fait à quatre niveaux: le personnel du projet ROD, le Bureau régional pour l'Afrique de la CLUSA, le siège de la NCBA/CLUSA à Washington et la supervision par l'USAID/Niger. Chacun de ces niveaux est examiné dans ce qui suit.

### **B1. Le personnel et la direction du projet ROD**

Le personnel du projet ROD comprend le bureau central et le personnel de terrain (Voir l'organigramme du projet ROD à la page suivante). Le personnel est dirigé et supervisé par un coordinateur de projet, à l'origine un expatrié, et aujourd'hui un nigérien. Le bureau central à Niamey comprend essentiellement trois départements: la formation, le crédit et l'administration. Le département de la formation comprend deux employés du projet ROD et deux fonctionnaires détachés par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage. Le département du crédit comprend un conseiller au crédit chargé de la supervision globale du programme. Le département de l'administration est composé d'un comptable, un comptable/traducteur, un assistant administratif, une secrétaire et un assistant de bureau. La secrétaire est la seule femme employée au bureau central. Le bureau central est complété par un conseiller expatrié, chargé du développement des activités économiques. Le personnel du bureau central assure la formation, conseille les agents du terrain et prépare les programmes qui sont appliqués sur le terrain.

Le personnel du terrain compte 50 employés dont trois sont des femmes. Ces employés sont répartis à travers le pays et vivent dans des villages dans les zones qu'ils desservent. (La figure 3, à la page qui suit l'organigramme, indique sur une carte les zones d'activité du projet ROD et les concentrations de coopératives.)

**Figure 1: Organigramme Informel Du Programme DOR**





Actuellement chaque assistant est chargé en moyenne de 2,5 coopératives, qui comprennent de 10 à 90 groupements mutualistes. Une des coopératives visitées par la mission avait 41 GM, mais la moyenne semble être comprise entre 5 et 10. Chaque assistant a la responsabilité de:

- La promotion du projet ROD dans sa région
- Toutes les activités de formation des coopératives/GM
- Toutes les activités de crédit des coopératives/GM
- La présentation des rapports au bureau central

La promotion du projet consiste à susciter l'intérêt envers le projet et aider les coopératives et GM à se qualifier pour participer aux activités du projet. La formation donnée aux coopératives et aux GM porte sur la gestion, la production et la commercialisation pour les activités économiques en groupe, les questions d'adhésion et d'appartenance aux groupes, l'alphabétisation et la comptabilité. Chaque assistant est chargé de recruter et de former des animateurs membres des coopératives et des GM et doivent assumer les mêmes fonctions que les assistants lorsque leur coopérative ou GM quitte la tutelle du projet ROD. Les animateurs ne sont pas payés par le projet; toute rémunération qu'ils pourraient recevoir dépend de la rentabilité de l'activité économique de leur coopérative ou de leur GM. L'assistant est aussi chargé d'aider la coopérative ou le GM à se qualifier pour le programme de crédit, en l'aidant à remplir les formulaires de crédit, en suivant les remboursements des emprunts, en conseillant les coopératives ou GM dans leurs activités économiques, et en faisant la collecte des fonds de remboursement ou en appliquant les sanctions lorsque les emprunts ne sont pas remboursés. Pour finir, les assistants doivent remplir une série de rapports sur leurs activités pour les envoyer au bureau central qui les révise.

La mission d'évaluation, dans ses rencontres avec le personnel du bureau central et sur le terrain, et à la lecture de divers documents internes du projet ROD et de la CLUSA, a identifié les problèmes suivants:

- Le personnel du bureau central ne sait pas exactement comment les décisions sont prises concernant la gestion. Alors que certains membres du personnel affirment que le coordinateur du projet a le dernier mot sur les questions de gestion, d'autres (y-compris le coordinateur du projet lui-même) affirment que les décisions sont prises d'un commun accord. Un comité composé du coordinateur du projet, un formateur et un administrateur se réunit régulièrement pour discuter des questions de gestion. Cependant, la mission d'évaluation a eu des difficultés pour comprendre comment les décisions concernant la gestion sont prises.
- Le coordinateur du projet est chargé de superviser tout le personnel du bureau central et sur le terrain, au total 72 personnes. Il est clair que cette responsabilité dépasse la capacité d'une personne, et spécialement pour le personnel de terrain qui est dispersé à travers le pays. Il est absolument nécessaire de déléguer la supervision à une structure plus décentralisée. Bien que le personnel du bureau central revoie le travail des agents du terrain, il ne semble pas y avoir de ligne de

supervision et d'autorité du bureau central vers le terrain. Le coordinateur du projet possède une vaste expérience dans le développement des coopératives au Niger, des aptitudes considérables à la communication et une excellente compréhension des problèmes dans le développement des organisations rurales. Cependant, il ne peut pas faire tout tout seul.

- Il n'existe pas de système de suivi et d'évaluation pour le projet ROD. Le coordinateur du projet mis à part, personne n'est officiellement chargé de suivre la performance des assistants. Bien que nombre d'entre eux ont bien travaillé, certains ont été irresponsables, voire malhonnêtes dans la préparation des évaluations de crédit et des rapports de commercialisation. Le personnel du bureau central affirme que certains assistants, en vue d'obtenir des prêts ont soumis des faux rapports sur les montants dont disposent les coopératives. On a bien tenté de licencier ces assistants, mais aucune décision n'a pu être prise en l'absence de preuves écrites de méfaits. (Les inspecteurs du travail du gouvernement exigent des employeurs de présenter des preuves écrites de la défaillance des employés. En outre, l'employeur est tenu de donner à l'employé trois avertissements écrits avant de le licencier.) La mission d'évaluation recommande fortement de mettre en place un système d'évaluation permettant à la direction de prendre des mesures correctives envers des employés qui font mal leur travail.
- Il est nécessaire de réduire le nombre des assistants travaillant sur le terrain. Comparés à d'autres programmes de crédit, le nombre de prêts du projet ROD par assistant est très bas. Si l'on veut que le programme de crédit réussisse, le rapport doit être plus élevé. La direction du projet ROD doit examiner de près le nombre d'assistants nécessaires pour fournir les services de formation et de crédit aux coopératives et aux GM et restructurer son personnel en conséquence. Il serait sage de saisir cette occasion pour réduire le personnel et licencier les employés peu efficaces pendant cette restructuration.
- Bien que les cadres du bureau central soient très qualifiés pour les postes qu'ils assument et que la mission d'évaluation les ait trouvés intelligents et compréhensifs, il semble qu'il n'y a pas de vision claire, consciente et unanime sur l'objectif poursuivi par le projet, autre que de continuer à améliorer la formation des coopératives et des GM et les programmes de crédit. Les cadres semblaient avoir chacun ses propres idées sur le but et les objectifs globaux du projet, mais manquaient d'une approche bien centrée et coordonnée sur la façon dont les organisations rurales pouvaient résoudre la plupart de leurs problèmes intrinsèques et historiques. Cette affirmation ne constitue pas une critique des agents individuels mais indique plutôt un manque de leadership dans ce domaine.

## **B2. La direction du bureau régional de la CLUSA**

Ce bureau, situé à Ouagadougou, au Burkina Faso est dirigé par deux personnes dotées de qualifications et d'une expérience impressionnantes. Le directeur régional est un citoyen américain qui a travaillé pendant plus de vingt ans avec des coopératives et autres

organismes engagés dans le développement en Afrique. Le conseiller régional est un citoyen sénégalais qui ne manque pas d'impressionner par l'étendue de ses connaissances et de son expérience dans l'organisation rurale et le développement de l'Afrique de l'ouest. Ses aptitudes à la communication et au leadership sont tout aussi remarquables. Presque toutes les personnes interrogées ont exprimé leur satisfaction du conseil technique et de l'aide venant du bureau régional ainsi que de sa promptitude à les cadres et la direction du projet ROD dans quoi que ce soit. Le programme de travail du directeur régional prévoit deux visites de suivi par an, et il a visité onze fois le Niger depuis le début du projet. Le conseiller régional, pendant ces deux dernières années, a passé six semaines au Niger pour aider le projet. De plus, des cadres du projet ROD se sont rendus à plusieurs reprises au bureau régional à Ouagadougou pour consulter les cadres régionaux sur les questions de gestion et les problèmes techniques.

La mission a pu déceler de la part du personnel régional, une attitude consciente de laissez-faire envers les décisions locales pour la gestion. Bien que cette approche puisse être encouragée quand tout se passe bien, certaines personnes interrogées ont exprimé leur frustration du manque de conseil et de direction venant de Ouagadougou sur les questions de gestion plus épineuses. Les fonctionnaires de l'USAID ont aussi exprimé leur préoccupation sur ce qui semble être un manque d'attention envers les questions de gestion du projet ROD et un manque de contact avec la Mission de l'USAID. Tout effort fait pour améliorer la performance du bureau régional dans ces domaines pourrait apporter des bénéfices considérables à la direction du projet et aux relations avec l'USAID.

### **B3. La direction du siège de la NCBA/CLUSA**

La mission n'a noté aucune plainte ou préoccupation significative concernant l'appui du siège envers le projet. En fait, les seules personnes qui semblaient ne pas être satisfaites de la performance du siège étaient le personnel du siège lui-même. Le siège est surtout chargé de l'appui administratif et financier sur les sujets concernant les comptes rendus à l'AID et les approvisionnements, ainsi que le recrutement et la mobilisation du personnel à long et à court terme. Le personnel du siège avait le sentiment qu'il pourrait améliorer son travail en aidant le personnel local du projet ROD à mieux comprendre les réglementations et les procédures de l'AID. Qu'il soit possible ou non d'expliquer les vicissitudes des décisions de l'AID et la logique de ses règlements à des américains, sans parler des non-américains est un sujet qui suscite un débat considérable et constant dans les halls de Washington et les bureaux sur le terrain partout dans le monde.

### **B4. Supervision et gestion du projet par l'USAID**

Aucune plainte ou préoccupation substantielle n'ont été exprimées par qui que soit à ce sujet. Certains pensent que les fonctionnaires de l'USAID pourraient avoir certaines préoccupations concernant l'absence d'expatriés dans le personnel du projet ROD, mais personne, à l'USAID n'en a fait part à la mission d'évaluation. Certains, à l'USAID se souciaient du remplacement d'expatriés résidents pendant la vie du projet, mais cependant il est difficile d'attribuer tel échec particulier subi par le projet à tel remplacement. Le personnel du projet ROD et de la CLUSA ont le sentiment que l'USAID - et en particulier le

chargé de projet pendant ces quelques dernières années - ont donné tout leur appui et ont beaucoup aidé à résoudre les problèmes. D'un autre côté, certains affirment que les communications entre le personnel du projet et l'USAID ont diminué pendant ces quelques derniers mois et que ceci a provoqué certains malentendus concernant les progrès du projet. La mission d'évaluation suggère donc d'instaurer un calendrier de rencontres régulier entre les fonctionnaires de l'USAID, le personnel du projet ROD et les cadres régionaux de la CLUSA, ceci pour éliminer des problèmes potentiels.

### C. La formation

Les agents du projet ROD affirment avoir beaucoup accompli dans la formation des conseils d'administration et des directeurs de coopératives et leaders des GM. Les assistants de terrain et les animateurs de village ont étendu la formation basée sur les villages au niveau de la coopérative et du GM. Parmi les sujets enseignés, la pratique de la commercialisation, la préparation des études de factibilité, les demandes de crédit, les systèmes de comptabilité, les aptitudes à la gestion, et l'alphabétisation et le calcul.

Selon les statistiques fournies par le personnel du projet ROD (figure 2), 3.500 animateurs de village ont été formés depuis le démarrage du projet. Le projet ROD a aussi formé plus de 2.000 directeurs pour le développement des activités économiques pour les coopératives et les GM. Les cadres du projet ont souligné que l'alphabétisation fonctionnelle et le calcul étaient une condition préalable à toute autre formation. Au total, le projet a créé 939 centres et formé 954 instructeurs d'alphabétisation et a touché plus de 18.000 villageois.

ELEMENTS	1989	1990	1991	1992
1 - NOMBRE COOPERATIVES PARTENAIRES	153	208	144	118
2 - NOMBRE DE PRETS ACCORDES	47	55	48	41
3 - MONTANT TOTAL PRETS ACCORDES	98.802.225	97.180.000	127.550.000	89.592.638
4 - MONTANT DES REMBOURSEMENTS	63.050.488	86.403.328	113.541.049	85.550.853
	64%	89%	89%	95%
5 - NOMBRE COOPERATIVES CONTRIBUANT AU FINANCEMENT DES PRETS	-	-	-	55
6 - NBRE ADMINISTRATEURS FORMES :				
- HOMMES	459	624	171	633
- FEMMES	-	-	-	33
7 - NBRE ANIMATEURS FORMES :				
- HOMMES	153	208	1.291	1.830
- FEMMES	-	-	-	8
8 - NBRE ACTEURS GESTIONNAIRES FORMES :				
- HOMMES	765	975	343	52
- FEMMES	-	-	-	3
9 - NOMBRE INSTRUCTEURS FORMES	315	325	237	77
10 - NBRE COOPERATEURS DE BASE FORMES (ALPHA)				
- HOMMES	4.928	5.552	6.834	855
- FEMMES	0	23	44	44
11 - NBRE DE CENTRES ALPHABETISATION VILLAGEOIS	315	325	237	62
12 - NBRE COOPERATIVES CONTRIBUANT FINNANCEMENT COUTS FORMATION	-	-	-	57

En 1992, les agents du projet ROD ont commencé à orienter les groupes avec lesquels ils travaillaient, vers l'auto-financement du programme d'alphabétisation et d'enseignement du calcul en exigeant que les coopératives et GM fassent leur propre formation avec peu ou sans l'aide des assistants du projet et sans financement de la part du projet. Les coopératives et GM ont contribué plus que 300 000 fCFA pour cette formation, et la mission d'évaluation a noté que le transfert de cette responsabilité a ralenti la création des centres d'alphabétisation, avec une diminution correspondante des participants.

Les agents du projet affirment que la formation dans le village constitue un processus lent pour le changement de la mentalité des habitants des zones rurales et qu'il faut à la fois du temps et de l'argent pour atteindre cet objectif. Les formateurs du projet et les cadres régionaux de la CLUSA affirment que trois mesures ont été prises par les coopératives et les GM qui prouvent leur engagement dans la voie qui les conduira vers les vraies coopératives: la contribution de leur propre capital pour financer au moins une partie de leurs activités économiques, la contribution au financement des sessions de formation et plus spécialement pour l'alphabétisation et le calcul; et le recrutement d'animateurs de village pour aider à diriger les opérations des coopératives et des GM (voir annexe F).

Cependant, lors des visites aux coopératives, la mission a trouvé assez peu de preuves indiquant que les leaders des coopératives et GM ont vraiment appris à bien gérer les activités économiques. Certains leaders ne semblent pas même avoir appris correctement la comptabilité. Dans une des coopératives, le directeur avait une douzaine de cahiers entre ses mains. Lorsqu'on lui a demandé le total des avoirs de la coopérative, il n'a pas pu trouver le chiffre et a prétendu avoir oublié le cahier avec ce chiffre chez lui. La mission d'évaluation a discuté de ce point avec l'équipe du projet ROD et chacun a reconnu qu'il faudra dans certains cas faire plus d'efforts et enseigner un système de comptabilité simple et à la portée des villageois.

Pendant un certain nombre de visites sur le terrain, la mission a demandé aux conseils d'administration quel était le type de formation reçue. Nombre d'entre eux n'étaient pas en mesure d'identifier les sujets sur lesquels ils avaient reçu une formation. La mission a noté que le projet avait quelque peu réussi à assurer une participation active des membres; cependant, la formation dispensée sur le terrain avait souvent un rapport limité avec le développement économique. Elle semblait se concentrer plus sur l'organisation traditionnelle des coopératives que sur la promotion d'activités de coopératives efficaces et profitables. L'élément clé pour une gestion efficace consiste à exécuter des opérations plus profitables. La plupart des activités entreprises à ce jour par les coopératives et les GM n'ont apporté que des bénéfices concrets limités à leurs membres.

L'absence d'un système permettant de suivre efficacement la formation dispensée par le projet ROD a empêché la mission d'évaluation de juger de façon adéquate du transfert des aptitudes à la gestion aux leaders des coopératives et des GM ainsi que l'alphabétisation fonctionnelle des villageois. L'information fournie à la mission était sous forme de statistiques: combien de personnes avaient suivi les sessions de formation, le contenu des cours, le temps passé à la formation, etc. Le document de projet prévoyait une personne à plein temps pour suivre l'impact de la formation; on ne sait pas pourquoi ce poste n'a pas été

pourvu ou pourquoi ces questions n'ont pas été examinées. Un questionnaire destiné à répondre à ce besoin a été récemment utilisé par le personnel du projet ROD, mais il reste encore beaucoup à faire.

La formation dispensée aux autres partenaires sur le développement des coopératives, l'animation, la dynamique des groupes et le travail pratique sur le terrain a été pleinement appréciée. Tous les groupes interrogés ont loué le professionnalisme du personnel du projet et étaient intéressés à recevoir plus d'assistance et à une plus grande collaboration.

Le rôle des assistants et des animateurs doit être révisé quant à leurs relations avec les conseils d'administration des coopératives et les prises de décisions concernant les activités économiques. Il apparaît que les leaders des coopératives et des GM sont devenus dépendants de ces personnes et il faut donc prévoir des incitations dans le système pour motiver le personnel du projet à aider les coopératives et les GM à devenir indépendants du programme.

#### **D. Le crédit**

##### **D1. Le crédit, réflexion après coup du projet**

Lorsqu'on lit la proposition et le document du projet ROD, ainsi que d'autres documents un peu anciens, on a l'impression que le projet est essentiellement un projet de formation et que la mise en place d'un système de crédit était subordonnée à l'établissement des coopératives et devait servir de véhicule pour organiser les villageois en vue du développement rural. En fait, les services de crédit ne sont pas mentionnés ni dans le but ni dans les objectifs du projet. Bien plus, sur les quatre moyens de mesurer la réussite du projet, onze produits importants et six indicateurs, un seul s'occupe de l'octroi du crédit.

Le projet APS, qui a précédé le projet ROD avait établi un fonds de garantie pour encourager les banques à accorder des prêts aux coopératives pour la production agricole. Le projet ROD a poursuivi cette activité et a élargi le programme. Il semble donc que les premiers problèmes du programme de crédit étaient dus dans une certaine mesure au fait que le développement de ce volet avait reçu assez peu d'attention.

Il apparaît que le programme de crédit a été inclus beaucoup plus à cause de l'effondrement du programme de crédit agricole appuyé par le gouvernement que du désir de mettre en place un système alternatif qui fonctionnerait bien mieux. Il semble que l'on ait considéré l'accès au crédit simplement comme un autre apport dans le développement des activités économiques pour les coopératives.

Aux yeux de la mission d'évaluation, c'est cette approche au programme de crédit plutôt apathique qui est responsable des problèmes passés (et pour certains encore présents). En fait, il semble que jusqu'en 1990, lorsque Olaf Kula a été recruté comme consultant résident pour gérer le programme de crédit, celui-ci fonctionnait avec un genre de pilotage automatique.

L'expérience acquise ailleurs par l'AID et des autres bailleurs de fonds a montré les dangers de cette approche au développement des programmes de crédit, qui exigent une méthodologie spéciale rigoureuse et disciplinée. Ils doivent commencer par une gestion et des politiques financières solides, et suivre des politiques et procédures fermes qui reconnaissent les dangers du manque de résolution lorsque les prêts ne sont pas remboursés, quelles qu'en soient les raisons. Ils doivent aussi avoir un système d'alarme pour sentir quand ces problèmes se posent avant qu'ils ne soient trop grands pour les contenir.

## **D2. Brève description et historique du programme de crédit**

Le programme de crédit du projet ROD fonctionne avec un superviseur de crédit au niveau national, basé au bureau central à Niamey. Le superviseur actuel a été recruté récemment pour occuper le poste précédemment tenu par un expatrié M. Kula. Ce superviseur a acquis l'expérience du travail dans les programmes de crédit dans son poste précédent à la CNCA. Les assistants constituent le personnel de terrain pour la promotion du programme de crédit et font l'analyse des projets, aident à remplir les demandes d'emprunts, et font le suivi des remboursements et la collecte des fonds.

L'USAID a accordé au Niger 356,7 millions de fCFA (1 million de dollars EU) pour servir de fonds de garantie pour couvrir les emprunts aux coopératives en défaut dans le cadre du projet qui a précédé ROD. La Banque internationale de l'Afrique occidentale a été choisie pour exécuter le programme de crédit et deux comptes ont été ouverts, l'un pour le fonds de garantie lui-même et l'autre comme compte de dépôt de réserve pour l'intérêt gagné sur le compte du fonds de garantie. Ce compte de réserve devait aussi couvrir les pertes dues à des calamités de la nature telles que la sécheresse, permettant ainsi à la BIAO de placer la plus grande partie du fonds de garantie dans des obligations à long terme qui fourniraient de meilleurs revenus.

Le projet ROD a gagné des intérêts sur le fonds de garantie depuis son démarrage et ce revenu a permis au fonds d'avoir encore tout son capital malgré des demandes de dédommagements à la suite de prêts non remboursés. Il y a actuellement 235 millions de fCFA sur le compte du fonds de garantie et 125 millions sur le compte de réserve. De plus, un troisième compte a été ouvert l'année passée, avec un dépôt de 20 millions de fCFA pour servir de compte de transaction pour rembourser la banque pour les emprunts en défaut et qui doit être réapprovisionné selon les besoins. Ainsi, le total des trois comptes se chiffre aujourd'hui à 380 millions de FCFA (1,4 millions de dollars EU).

Selon des chiffres fournis par le personnel du projet ROD, le programme de crédit a fourni de 41 à 55 prêts par an, d'un montant annuel total allant de 90 millions à 125 millions de fCFA. La plupart de ces prêts ont été accordés pour les achats et ventes de céréales et pour le fonctionnement des boutiques. Bien que l'on affirme que les taux de remboursement ont été de 64 pourcent en 1989, 89 pourcent en 1990 et en 1991 et 95 pourcent en 1992, ces chiffres sont suspects parce que le rééchelonnement des prêts est devenu une pratique courante et que les politiques suivies pour déterminer quels prêts sont en défaut sont appliquées au petit bonheur. De plus, les taux de remboursement reposent sur les sommes totales remboursées par rapport au total des montants dûs alors qu'une méthode plus précise

consisterait à mesurer le remboursement des prêts individuels par rapport aux montants individuels dûs.

Un rapport préliminaire récent préparé par Olaf Kula indique divers problèmes dans les premières années du projet concernant les procédures pour l'approbation et la collecte des fonds. Il affirme que les assistants sur le terrain n'avaient aucune motivation pour améliorer la qualité du portefeuille des prêts du projet; en fait, dit-il, ils ont plus d'incitations pour tromper le chargé des prêts à Niamey, de façon à se faire bien considérer par les leaders des coopératives. Ainsi, 41 demandes de crédit ont été déposées par des assistants pour des coopératives qui n'avaient pas remboursé des prêts précédents. Olaf Kula a estimé qu'un tiers de tous les prêts accordés entre 1985 et 1990 n'ont pas été entièrement remboursés, ce qui représente 28 pourcent du capital prêté. Des prêts en défaut ont été indéfiniment rééchelonnés alors que de nouveaux prêts étaient approuvés. En résumé, le programme de crédit transgressait la plupart des règles qui régissent les bonnes pratiques du crédit.

Les chiffres ci-dessus n'ont pas révélé ces problèmes parce que les montants prêtés étaient considérablement plus petits que le fonds de garantie et que la BIAO n'a pas commencé à activer le fonds avant 1990/1991 parce que les prêts n'étaient considérés comme étant défallants. En fait, le fonds de garantie des emprunts a accumulé pendant ces années un intérêt de 125 millions de fCFA. Ce montant représente 53 pourcent du crédit actuel du fonds de garantie lui-même.

Depuis 1990, le projet ROD a tenté de corriger un grand nombre de problèmes qui remontent aux premières années du projet, mais des problèmes importants subsistent encore. Bien que le programme ait reconnu les comptes défallants et que la BIAO ait tiré les montants en défaut du fonds de garantie, il semble qu'il y ait encore des rééchelonnements de remboursements, quoique dans une moindre mesure. Le système comptable actuellement utilisé par le projet ROD pour suivre le remboursement des emprunts doit être perfectionné pour refléter avec précision les taux de remboursement et bien qu'un système de comptabilité informatisé ait été récemment mis en place, les cadres du projet ont eu quelques difficultés à obtenir des chiffres précis pour la mission d'évaluation. Il faut toutefois porter à leur crédit qu'ils ont collecté des sommes significatives dans des coopératives ayant des emprunts en défaut et qui avaient été débitées auprès du fonds de garantie par la BIAO. Cette réussite a permis de compenser une partie des montants dûs sur les emprunts courants ce qui pose des problèmes dans la précision des comptes rendus sur les taux de remboursement.

### **D3. Proposition de révision du programme de crédit**

La mission d'évaluation a eu la chance que Olaf Kula était au même moment au Niger, en consultation de courte durée pour la CLUSA, et a participé au processus d'évaluation. Sa connaissance de l'historique du projet et sa franchise en admettant les problèmes ont aidé la mission à faire une meilleure évaluation. La mission a trouvé que son rapport préliminaire sur le programme de crédit et la révision proposée contenait une analyse solide et méritoire. Nous sommes d'accord avec lui sur de nombreux points, et en particulier:

- **Le programme doit comprendre comment motiver les coopératives et les GM pour rembourser les emprunts, que ce soit par peur de sanctions de non remboursement, ou par préoccupation pour l'accès futur au crédit.**
- **La motivation des banques pour participer au programme doit reposer sur une solide analyse de la rentabilité du programme.**
- **Le programme de crédit doit faire payer des taux d'intérêt et des droits qui satisfassent et dépassent les coûts du programme pour qu'il reste viable sans infusions de fonds répétées provenant de bailleurs de fonds ou d'autres sources.**
- **Le programme doit pleinement comprendre (et rester réaliste) les risques extérieurs du remboursement des prêts et bâtir des réserves et percevoir des droits pour les couvrir.**
- **Le programme doit être bien géré depuis le début et avoir en place des politiques et procédures de crédit, des audits financiers réguliers et des incitations pour les employés à avoir un bon volume d'emprunts et de remboursement.**
- **Un bon programme de crédit réduit le risque en diversifiant le portefeuille. Par conséquent, on peut aussi considérer des prêts à des organismes non coopératifs ou GM (voire des prêts individuels).**

**La mission a certaines réserves concernant la proposition de révision d'Olaf Kula. Cependant, nous avons le sentiment qu'elles peuvent être surmontées avec une estimation réaliste de la façon d'exécuter le programme. A ce propos, nous faisons les remarques suivantes:**

- **Le programme de crédit doit être mis en mouvement par une estimation réaliste des points forts et des faiblesses du personnel et des possibilités de recruter les ressources humaines nécessaires pour le faire fonctionner. Ces considérations militent contre un programme trop large et ingouvernable pendant les premières étapes de l'exécution.**
- **A moins que la qualité du portefeuille des prêts ne s'améliore en finançant des activités économiques plus profitables, le programme révisé continuera à connaître les mêmes problèmes qu'à l'heure actuelle. Les banques participant au programme doivent être convaincues que les prêts consentis dans le cadre du programme seront rentables sans fonds de garantie et sans que les dépenses administratives soient subventionnées.**
- **La possibilité d'avoir des garanties de récolte doit être examinée de façon réaliste (c'est-à-dire pessimiste) à la lumière de l'expérience passée, des conditions climatiques et des cultures pratiquées dans les zones rurales.**

- Un système de comptabilité et de suivi des prêts efficace et précis doit être mis en place pour contrôler les coûts et les remboursements.
- Le système devrait être, avant tout, simple et facile à expliquer. Lorsque les programmes de crédit essaient de concevoir des méthodes plus complexes pour couvrir toutes les éventualités et comprennent trop de risques, ils risquent de ployer sous leur propre poids. En se basant sur leur expérience et leur perception du risque, les institutions financières sont conservatrices. Une bonne question à se poser concernant toute activité de crédit proposée est "Est-ce que j'investirais l'argent économisé pour l'éducation de mes enfants dans cette opération?" Si la réponse est non, il sera difficile de convaincre une institution financière qu'elle devrait investir l'argent de ses dépositaires dans une telle opération.

Une question importante actuellement à l'étude par le projet ROD, la CLUSA et l'USAID est comment disposer du fonds de garantie à la fin du projet. Comme l'indiquent les documents présentés par Olaf Kula, les cadres du projet ROD et de la CLUSA ont proposé que les montants du fonds de garantie soient transférés par le gouvernement au projet ROD et laissés dans les comptes ouverts à la BIAO. La justification donnée par le projet et la CLUSA est que ce sont des fonds du projet et que leur présence continue à long terme permettra au projet de développer la base financière nécessaire pour devenir auto-financé pendant les années à venir. De plus, comme l'USAID a déjà décaissé cet argent, la mission devrait avoir intérêt à assurer que ces fonds soient utilisés pour réaliser les objectifs du projet plutôt que d'être versés dans la caisse générale du trésor du Niger.

#### **E. Les activités économiques et le développement du secteur privé**

##### **E1. Importance du développement d'activités économiques profitables pour les coopératives et les GM**

Le premier paragraphe de la première page d'un document préparé par Papa Séné et Ronald Phillips de la CLUSA et intitulé "Rapport final, la mission CLUSA - révision du système de formation des coopératives du projet d'appui à la production agricole (rédigé avant le début du projet ROD) affirme:

"Pour que le mouvement coopératif nigérien puisse devenir viable, chaque niveau (groupement mutualiste, coopérative et union locale de coopératives) doit devenir économiquement rentable. Cette rentabilité doit primer toutes les autres considérations, par exemple, les coopératives de prestations sociales, distributrices d'intrants et de crédit, points de collecte pour la commercialisation et structures de pénétration d'autres organisations pour atteindre le niveau du village. Parce c'est cette rentabilité qui leur permettra d'assumer les autres fonctions."

La mission d'évaluation n'aurait pas pu le dire mieux. La viabilité des activités économiques des coopératives et des GM est la condition sine qua non de la réussite du projet ROD.

De même, le document de projet reconnaît combien il importe de développer plus d'activités économiques rentables. Il notait que les activités économiques entreprises au cours du projet APS indiquaient des marges bénéficiaires modestes. Une série d'interventions a été discutée pour aider à identifier des alternatives ayant un potentiel plus élevé pour la génération de revenus, et en particulier:

- Une assistance pour mettre en place des systèmes informels d'information du marché
- L'utilisation de données recueillies par d'autres organisations
- L'échange d'informations entre les coopératives
- La collaboration entre les coopératives pour la recherche des marchés
- Des voyages d'études des leaders de coopératives dans les pays voisins
- L'étude de possibilités d'activités à valeur ajoutée par des opérations conjointes avec des opérateurs privés.

Le projet a pour objet d'"étendre le rôle du secteur privé dans les zones rurales par le développement de coopératives viables engagées dans des activités économiques productives". Avec l'effondrement du système étatique des intrants et de la commercialisation agricole, les planificateurs du projet semblent avoir prévu un rôle élargi pour le secteur privé dans la production agricole, et les coopératives et les GM étaient considérés comme un véhicule potentiel efficace pour développer ce rôle.

## **E2. Progrès du projet dans ces questions**

Il est clair qu'il faut comprendre que l'économie défaillante du Niger a limité le potentiel de développement d'activités économiques alternatives. Aussi, les progrès accomplis vers la réalisation de cet objectif du projet ont été très limités.

Les activités des coopératives avant le démarrage du projet ROD étaient surtout l'achat des céréales auprès des membres et les ventes sur le marché, et l'établissement de boutiques et de pharmacies qui vendent les produits domestiques et les médicaments. Peu de choses ont changé. Les cadres du projet ROD ont tenté de faire certaines des interventions décrites ci-dessus pour élargir le champ d'activité des coopératives, mais avec un succès limité. La NCBA/CLUSA a mobilisé un consultant expatrié à long terme sur le développement des entreprises et qui a travaillé pendant les deux premières années du projet. Un nouvel expatrié, John Guzowski a pris sa place l'automne dernier et a passé les quelques derniers mois à évaluer le potentiel pour des opérations économiques plus viables. Il prévoit que cette évaluation aidera le projet ROD à mieux concentrer son attention sur le développement de ces activités qui devraient aider à instaurer une approche plus ciblée sur le développement des entreprises pendant la période restante du projet.

Parmi les 13 coopératives/GM visitées par la mission d'évaluation, la plus prospère était celle de Tamaské et qui s'occupait de la production des oignons et de la fourniture des engrais, ainsi que les achats et ventes de céréales. Une autre coopérative, près de Gaya s'occupait de la production de sel (avec une assistance technique et un financement de l'OIT), mais avait des problèmes de commercialisation. Un troisième groupe - un GM de

femmes à Boubon - avait pris un emprunt pour acheter de l'Okra pour le transformer et le vendre sous forme de Gombo séché, mais elles ont eu des hésitations après avoir reçu le prêt et pensaient abandonner le projet de l'okra et revenir aux céréales. Les autres coopératives visitées soit achetaient et vendaient des céréales, soit avaient des boutiques et des pharmacies. La plupart de ces activités n'avaient que des bénéfices très modestes ou même perdaient de l'argent.

Le rôle du secteur privé dans l'agriculture a quelque peu augmenté par défaut, par suite de l'effondrement du système géré par le gouvernement. Cependant, on peut douter que les activités qui en ont résulté ont amélioré de façon significative l'économie agricole du Niger, au moins en ce qui concerne les coopératives et les GM.

Un domaine qui selon la mission d'évaluation mérite l'attention est le développement de liens entre les organisations rurales, y compris les coopératives et les GM et les commerçants et hommes d'affaires locaux. Les coopératives et les GM les plus réussies parmi celles qui ont été visitées, comptaient parmi leurs membres ou étaient dirigées par des hommes d'affaires locaux. Les commerçants et les hommes d'affaires connaissent mieux les produits du marché (en particulier les céréales) et accèdent mieux au crédit (comme l'a noté une étude des finances rurales au Niger faite par l'Université d'état de l'Ohio en 1986-1987). Il est évident qu'il faut veiller à ce que ces hommes d'affaires ne contrôlent pas les groupes pour leur enrichissement personnel. Mais on peut souvent reconnaître les intérêts et les capacités des deux parties et trouver des moyens de travailler pour des bénéfices mutuels.

Une autre approche qui présente un bon potentiel est de s'efforcer de trouver des produits de coopératives locales et de GM qui conviennent à d'autres points de commercialisation dans le pays ou même au Nigéria. La coopérative de production de sel de Gaya est un bon candidat pour ce type de programme. Le projet de commercialisation agricole, à l'étude en ce moment par l'USAID pourrait aider le personnel du projet ROD à identifier des liens potentiels.

Certaines coopératives sont actives dans des projets qui améliorent l'environnement, tels que la plantation et la conservation des forêts et autres ressources naturelles. Bien que la mission n'ait pas eu assez de temps pour une étude approfondie de l'expérience de ces coopératives, ce domaine mérite d'être exploré. Cependant, il importe de noter que ces activités doivent être considérées comme apportant des bénéfices économiques aux membres des coopératives si on veut qu'elles restent viables à long terme. Certes, les membres ne doivent pas nécessairement recevoir un paiement en argent pour leur travail; s'ils pensent que leurs efforts pour améliorer l'environnement sont nécessaires pour appuyer d'autres activités financièrement bénéfiques, ils auront un intérêt certain à y consentir.

#### **F. Les questions concernant les femmes**

Le huitième objectif du projet ROD tel qu'il est défini dans le document de projet est d'"augmenter l'appui à la formation de groupes et de coopératives de femmes".

**Tout le monde semble être d'accord que très peu de progrès ont été accomplis vers la réalisation de cet objectif. Le rapport de Lyle Brenneman affirmait:**

**"Très peu de progrès ont été réalisés vers l'accomplissement des niveaux de résultats prévus pour la participation des femmes. Certains efforts ont été faits mais la plupart n'ont pas réussi... Les assistantes engagées par le projet ROD pour se concentrer sur les sujets concernant les femmes ont été très décevantes tant pour leur motivation que pour leur aptitude à faire leur travail.**

**Un fax envoyé par le bureau régional de la CLUSA et qui traitait des questions soulevées au cours de l'évaluation (voir annexe F) dit ce qui suit sur les progrès réalisés dans ce domaine:**

**"Des codes sociaux restrictifs ont fait qu'il a été très difficile pour notre programme, comme pour la plupart, sinon tous les programmes du pays de promouvoir de façon efficace les activités des femmes. Notre approche, qui a eu un certain succès, a été de soulever constamment la question de la participation des femmes dans les affaires de la coopérative ou du GM".**

**Le personnel et la direction du projet ROD ont reconnu les limites de leur efficacité dans ce domaine. Une des raisons invoquées était que le projet ROD travaillait principalement avec les coopératives ou GM existants auxquels les femmes, traditionnellement, ne participaient que d'une manière limitée.**

**L'expérience de la mission d'évaluation, en observant la participation des femmes aux affaires de la coopérative ou du GM a été très décevante. Deux coopératives ou GM seulement avaient une participation féminine: l'une était un GM composé exclusivement de femmes et l'autre était composée surtout de femmes avec quelques hommes engagés dans la direction. Lorsque nous avons demandé aux hommes des autres coopératives ou GM si des femmes participaient aux décisions de ces organismes, ils étaient souvent étonnés de la question. Dans un cas, ils ont demandé pourquoi pensions-nous que les femmes devaient être impliquées. Dans un autre cas, ils disaient que la participation des femmes "n'était pas nécessaire".**

**La mission d'évaluation est préoccupée par le fait qu'il n'y a que trois femmes assistantes sur le terrain et que la seule femme travaillant au bureau central est la secrétaire. Des discussions avec le personnel du bureau central ont révélé qu'il était peu disposé à pousser fortement les leaders des coopératives et des GM pour promouvoir la participation des femmes. Lors d'une rencontre avec une femme de la Société de développement international Desjardin (SDID) pour discuter de la formation dispensée par le personnel du projet ROD sur le terrain, elle exprimait ses réserves concernant l'acceptation du status quo par les assistants hommes, et ses doutes sur leur engagement à comprendre le point de vue des femmes.**

Bien que le projet ROD ait recruté trois assistantes pour accroître la participation des femmes aux coopératives, la performance du projet n'est pas meilleure. Les assistantes se sont consacrées à former des GM dirigés par des femmes, mais avec un succès limité.

Nous avons recommandé que le projet recrute une nigérienne avec de l'expérience dans l'organisation communautaire pour travailler avec le personnel du bureau central comme formatrice en vue de pousser un programme actif de promotion des femmes et aider les assistantes du terrain à améliorer leur approche et leur technique. Cette nomination permettrait aussi d'exprimer le point de vue des femmes sur les décisions et les activités du projet. Nous avons aussi suggéré que le personnel du projet ROD coordonnent ses efforts avec d'autres ONG ayant des programmes ou de l'expérience dans l'élaboration de programmes pour les femmes, ou qui tiennent compte des problèmes spécifiques des femmes, comme par exemple la SDID.

### **G. Le développement institutionnel**

Le développement d'une ONG locale pour poursuivre les activités du projet après la fin du projet ROD est considéré comme un élément déterminant de la viabilité du projet. Il semble n'y avoir aucune alternative pratique à cette option institutionnelle que la continuation de l'accord de coopération avec la NCBA/CLUSA.

Le document de projet considérait l'établissement d'une ONG locale comme un des huit objectifs du projet, conçu de façon à "assurer la continuation des activités après la fin du projet par le moyen d'une assistance à une organisation privée nigérienne qui aura pour objectif majeur de fournir des services de formation, de conseil et d'assistance technique aux coopératives".

Le personnel et la direction du projet affirment que cette année, cet objectif a été un de leurs soucis majeurs. Ils citent une réunion générale des coopératives et des GM aidés par le projet où le problème a été posé et un plan de création d'une ONG a été entrepris. Au cours de la dernière année, il a été demandé aux agents du projet s'ils étaient intéressés à participer à une telle organisation. La réponse des cadres du bureau central était en général positive, mais les agents du terrain avaient des sentiments mitigés: sur les 50 agents de terrain, 26 étaient intéressés et 24 ne l'étaient pas. A titre d'indication encore, on a demandé à ceux qui étaient en faveur de la création de cette ONG de contribuer à son capital initial et en fait, 410.000 fCFA (environ 1.500 dollars EU) ont été collectés à ce jour.

De plus, la mission d'évaluation a reçu deux documents du personnel du projet ROD concernant les progrès accomplis dans ce domaine. L'un était un mémo daté du 25 novembre 1991 adressé par Jim Alrutz à Papa Séné et au personnel du bureau central à Niamey, discutant de diverses idées concernant le processus de création d'une ONG locale. L'autre est un mémo sans date de Boukary Saley au bureau régional de la CLUSA qui décrit les progrès faits à ce jour (c'est-à-dire quelque temps après le 15 août 1992, selon le texte du mémo).

**Le bureau régional de la CLUSA pense que le développement d'une telle organisation serait meilleur si elle était conforme aux intérêts du personnel actuel du projet ROD sans qu'une structure soit imposée d'en haut par la direction. Le mémo de Jim Alrutz dont il est question ci-dessus confirmait cette approche et examinait plusieurs alternatives, possibilités et contraintes pour l'ONG. Il offrait aussi la possibilité d'un voyage au Rwanda pour voir comment un centre local de formation de coopératives, IWACHU est devenu une ONG locale, après quelques années avec l'assistance de la CLUSA. De plus, il offrait les services d'un certain nombre de consultants de la CLUSA avec de l'expérience dans le développement des ONG pour aider le personnel nigérien à s'attaquer aux problèmes en question.**

**Pour être juste avec le personnel de la CLUSA et du projet ROD, il semble qu'un certain progrès ait été accompli dans ce domaine au cours de l'année passée. Papa Séné et le personnel de ROD ont affirmé à plusieurs reprises à la mission d'évaluation que ce sujet serait en tête de l'ordre du jour pour la réunion générale du personnel de ROD et des coopératives assistées prévue mars cette année. Néanmoins, certains membres de la mission de l'USAID craignent que ce sujet progresse trop lentement.**

**La mission d'évaluation est d'accord avec l'USAID qu'à moins des mesures concrètes ne soient prises très bientôt pour constituer une ONG en vue de poursuivre les activités du projet, le projet ROD se terminera avant qu'une telle organisation soit en place et il y aura peu d'alternatives pour continuer avec les éléments du projet. Plusieurs mois seront nécessaires pour constituer légalement l'ONG et se mettre d'accord sur les fonctions à exécuter et les questions concernant la direction. Il est temps d'agir maintenant.**

**Les fonctionnaires de l'USAID ont informé la mission que certains bailleurs font des efforts en ce moment pour créer un centre permanent de formation pour le développement rural et qui aurait des installations et un personnel administratif permanent pour organiser toutes sortes d'activités de formation (un peu sur le modèle de l'ENDA au Sénégal). On pourrait profiter du fait que le personnel du projet ROD a dispensé une formation réussie à d'autres partenaires pendant les quelques dernières années pour faire en sorte que la participation à une telle institution permanente de formation puisse aider à financer les opérations de l'ONG. Nous avons suggéré au personnel du projet ROD qu'ils fassent part de leur intérêt aux partenaires impliqués dans l'établissement du centre de formation. En outre, l'USAID pourrait aider le personnel du projet en recommandant qu'ils participent à la promotion de cette idée auprès des organismes et bailleurs de fonds intéressés.**

**Pour finir, bien que la mission d'évaluation apprécie la valeur de l'approche selon laquelle la constitution d'une ONG locale doit être conduite par les nigériens eux-mêmes, une pression en douceur et au bon moment de la part du bureau régional serait fort utile. L'élaboration du calendrier d'un consultant à long ou à court terme pour ce processus serait à même de susciter un intérêt renouvelé et mobiliserait une personne de plus pour surmonter les contraintes qui entravent la création de cette ONG.**

---

### SECTION III

#### REPONSES AUX QUESTIONS DANS LA DESCRIPTION DES TACHES

---

La présente section du rapport fournit des réponses brèves aux questions posées dans la description des tâches de la mission d'évaluation. De plus amples détails sont fournis dans la section II ci-dessus.

1. *En comparant les résultats attendus du projet avec les résultats obtenus, est-ce que le projet a réussi à atteindre les résultats attendus à ce jour?*

Si on se base sur les indicateurs de performance proposés par le document de projet, le projet n'a pas atteint tous les objectifs attendus. La proposition de projet estimait que le projet pourrait couvrir au moins 245 coopératives, alors que les agents du projet ne travaillent qu'avec 135 coopératives. Cependant, la mission d'évaluation a le sentiment que le projet ROD travaille avec environ 750 groupements mutualistes (qui sont des subdivisions des coopératives) et que ces GM constituent une unité plus appropriée pour mesurer les objectifs concernant la couverture du projet. En outre, la mission pense que le projet doit s'efforcer de réduire le nombre de coopératives et de GM avec lesquels ils travaillent et se consacrer plus à l'amélioration de la qualité de son assistance avec moins de coopératives et de GM, et en particulier développer des activités économiques alternatives plus rentables.

2. *Est-ce que le projet a étendu le rôle du secteur privé dans les zones rurales par le développement de coopératives viables engagées dans des activités économiques productives? Donnez des exemples de nombre et de types d'activités, des financements utilisés et de la qualité de l'activité coopérative.*

Aucune augmentation notable des activités du secteur privé dans les zones rurales et dues au développement des coopératives n'a pu être décelée. Parmi les coopératives visitées par la mission, très peu ont prouvé qu'elles étaient viables que ce soit par leurs activités, leur gestion ou par l'appui de leurs membres.

3. *Est-ce que le projet a pensé, conçu et appliqué des méthodes destinées à assurer la viabilité des activités lancées par le projet? Est-ce que le projet a testé des alternatives concernant la constitution d'organisations privées nigériennes?*

Très peu de mesures ont été prises à ce jour pour la mise en place d'une organisation privée nigérienne pour poursuivre les activités du projet. Les cadres de la CLUSA et du projet ROD ont affirmé que ce sujet sera discuté et des décisions seront prises au cours de la réunion des coopératives nigériennes prévue pour mars 1993.

4. *Est-ce que le triage des coopératives a permis de renforcer les coopératives existantes en augmentant la planification des activités économiques, en augmentant la formation reçue par les coopératives et leurs membres et celle reçue par les assistants de village?*

Oui, il semble que le triage a aidé à concentrer les efforts de formation, mais la mission d'évaluation pense que le triage n'a pas été assez loin.

5. *Est-ce que la formation dans les villages a augmenté le nombre de coopératives et s'est penchée sur l'acquisition des aptitudes nécessaires à une commercialisation efficace, à la préparation des études de factibilité, à la soumission des demandes de crédit, aux systèmes de comptabilité, à la gestion et à l'alphabétisation?*

Oui, dans une certaine mesure. Un nombre assez important de coopératives a reçu une formation sur la planification des activités économiques, la commercialisation des céréales, la préparation d'études de factibilité, les systèmes de comptabilité, les aptitudes à la gestion et l'alphabétisation. Le volet de formation a amélioré les capacités globales des coopératives, mais en l'absence de données permettant de mesurer les impacts du projet, toute estimation de l'efficacité de cette formation ne peut être que limitée. Le modèle de développement des coopératives introduit dans ce projet par la CLUSA et le projet ROD consiste à faire former des animateurs de villages par un assistant régional, animateurs qui sont ensuite chargés de former les leaders et membres des groupements mutualistes. Le but de la formation est de transférer aux leaders et membres des coopératives et des GM les aptitudes qui leur permettront de gérer leurs propres affaires à travers toute une série d'activités génératrices de revenu.

Entre 1989 et 1992, le projet ROD a formé 2.160 gérants, 954 instructeurs d'alphabétisation et 3.500 animateurs de village. Grâce à l'établissement de 939 centres de formation et d'alphabétisation dans les villages à travers le pays, le projet ROD a formé 18.169 hommes et 110 femmes en alphabétisation fonctionnelle et en calcul. (Voir la figure 2, statistiques DOR, dans la section II de ce rapport). Il est clair que la formation pour l'alphabétisation et le calcul est la clé pour l'enseignement des autres aptitudes. Dans plusieurs des coopératives visitées, la mission a trouvé que ceux qui savaient lire et écrire dans leur langue locale pouvaient au moins exécuter les opérations comptables de base (livres de comptabilité générale). Ces personnes avaient aussi plus tendance à participer aux discussions sur les activités et les problèmes de leur coopérative.

6. *Est-ce que le fonds de garantie des emprunts a aidé au développement de l'activité économique dans les coopératives, et si oui, comment peut-on le mesurer? Est-ce que le fonds a établi une dépendance pour les coopératives qui ne s'adressent qu'à lui et pas à d'autres sources de crédit? Est-ce que d'autres sources de crédit existent ou sont en train de se créer?*

Si ce n'était le fonds de garantie, les coopératives recevant du crédit du projet ROD auraient reçu un crédit considérablement plus faible pour leurs activités économiques. Cependant, on peut douter de la réussite de ces activités soit en termes du volume des bénéficiaires soit pour les gains concrets pour les membres des coopératives. A la suite des discussions à la BIAO et des visites sur le terrain, il était clair que, sans le fonds de garantie, les coopératives n'auraient pas d'autre alternative au crédit formel. Au cours de ces quelques

dernières années, le secteur des affaires du Niger a connu un ralentissement de l'activité bancaire formelle en général et ce ralentissement touche aussi les coopératives rurales.

7. *Quelles considérations spéciales ont été accordées aux femmes coopérateurs, et qu'est-ce que ces femmes ont accompli?*

Trois assistantes ont été recrutées par le projet ROD pour travailler avec les femmes dans la promotion des activités économiques. La mission a visité deux coopératives où des femmes assument la principale responsabilité de l'activité économique et les deux se heurtaient à des problèmes considérables qui empêchaient leurs opérations de devenir rentables. La tradition nigérienne limite la participation des femmes dans la prise des décisions des coopératives. Certains ont exprimé leur déception concernant la motivation des assistantes et leur capacité à réaliser les objectifs de la participation féminine. Il est clair que très peu de progrès ont été accomplis dans ce domaine.

8. *Est-ce que l'approche des assistants de coopératives basés dans les villages et travaillant comme formateurs a été efficace pour augmenter les connaissances des coopérateurs et les fonctions des coopératives?*

Bien que dans certaines coopératives visitées les assistants semblaient avoir de bonnes relations avec les leaders de ces coopératives et les aidaient clairement à devenir indépendantes, dans d'autres cas, il était évident que les progrès effectués étaient très limités. Bien sûr, cet échec est souvent dû à des circonstances particulières et aux leaders des coopératives. Cependant, la mission d'évaluation est étonnée par le fait qu'il n'existe aucune incitation réelle pour encourager un assistant à aider sa coopérative ou son GM à se dégager de la tutelle du projet ROD. De plus, de nombreux animateurs de villages ne reçoivent aucune rémunération de leur coopérative. Sans une telle rémunération, les animateurs n'ont que peu d'intérêt à bien faire leur travail.

9. *Est-ce que la CLUSA et le projet ROD ont développé des liens avec d'autres organisations pour à la fois dispenser et recevoir de la formation?*

La réponse ici est un oui sans réserves. Les cadres du projet ROD ont eu beaucoup de succès dans leur travail avec d'autres ONG et programmes conçus pour aider le développement rural. Toutes les ONG contactées et qui ont reçu une formation de la part des cadres du projet ROD ont beaucoup apprécié cette formation. En outre le travail actuel de la WOCCU pour développer les unions de crédit semble avoir bénéficié d'une grande partie du travail de base accompli par le personnel de la CLUSA au cours des années.

10. *Est-ce que la CLUSA a fourni l'assistance technique et l'appui du siège pour aider à l'exécution du projet?*

Aucune plainte n'a été entendue concernant l'appui du bureau de NCBA/CLUSA à Washington D.C. Bien que l'assistance technique fournie par le Bureau régional de l'Afrique était en général solide et bien appréciée, nombre personnes ont dit qu'elles étaient déçues par l'appui du bureau à la gestion du projet.

11. *Est-ce que l'USAID/Niger a fourni au projet une supervision et une gestion appropriées?*

La plupart des personnes interrogées pensent que l'USAID a exercé une supervision du projet sans obstruction et a permis au projet ROD et à la CLUSA de diriger leurs propres activités, tout en exigeant des comptes-rendus réguliers et en visitant de temps en temps les sites sur le terrain pour juger des progrès accomplis. Cependant, certains malentendus pourraient être éliminés s'il y avait des réunions plus régulières entre la direction du projet ROD et le personnel régional de la CLUSA.

12. *Comment a-t-on pris en considération les intérêts et le rôle des femmes (en comparaison avec celui des hommes) dans les phases de planification, d'évaluation et d'exécution du projet ou du programme considéré?*

On possède peu de preuves qu'une grande attention ait été accordée aux intérêts des femmes et à leur rôle particulier dans le projet.

13. *De quelle manière les femmes (en comparaison avec les hommes) ont-elles participé à ces activités?*

Leur participation a été très minime.

14. *Quels ont été les effets, positifs ou négatifs, du projet ou du programme sur les femmes (en comparaison avec les hommes) pour l'accès au revenu, à l'éducation et à la formation, sur le volume du travail à effectuer, sur le rôle au foyer et dans la communauté et sur les conditions de santé?*

Il est clair que la planification et l'équipe du projet ont soit sous-estimé les limitations pour l'accès des femmes aux coopératives, soit n'ont pas pu trouver des solutions pratiques pour surmonter ces limitations de façon substantielle.

15. *Comment les intérêts et le rôle des femmes (comparés à ceux des hommes) ont-ils été pris en considération dans les phases d'évaluation?*

Il ne semble pas que les intérêts et le rôle des femmes aient reçu toute l'attention nécessaire à surmonter les contraintes limitant la participation des femmes aux activités économiques et aux prises de décision dans les coopératives.

16. *Y a-t-il eu des facteurs significatifs concernant les femmes (en comparaison avec les hommes) qui ont échappé lors de l'évaluation du document de projet?*

Oui.

17. *Y a-t-il eu des données spécifiques sur les différences de sexe disponibles à chacune des étapes du projet ou du programme: planification, évaluation/approbation, exécution, suivi et évaluation?*

Très peu de données étaient disponibles pour examiner ces questions.

18. *Comment l'intégration des femmes dans les activités de l'AID a-t-elle affecté la viabilité des résultats du projet ou du programme? Les résultats sont-ils plus (ou moins) viables lorsqu'on a tenu compte des femmes dans les activités de l'AID.*

Comme le nombre de cas où les femmes ont été intégrées dans le programme est assez restreint, il y a peu d'indications que le fait d'avoir tenu compte des femmes ait influencé la viabilité des activités du projet. Les deux projets dirigés par des femmes, et visités par la mission semblent se heurter aux mêmes problèmes de viabilité que les projets dirigés par des hommes

19. *Est-ce que les résultats atteints par les projets ou programmes sont également viables entre les bénéficiaires hommes et femmes.*

Les seules coopératives visitées par la mission et dont les activités économiques semblent avoir un certain potentiel de viabilité étaient dirigées par des hommes.

---

**SECTION IV**  
**OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS**

---

**A. Aperçu historique et rôle des coopératives et de la loi sur les coopératives**

1. La loi actuelle sur les coopératives est quelque peu restrictive et limite la souplesse de l'organisation coopérative. Par exemple, les coopératives sont limitées à des aires géographiques qui ne traversent pas les limites des cantons. Divers organismes, gouvernementaux et non gouvernementaux, étudient une nouvelle loi sur les coopératives selon laquelle la structure légale des coopératives au Niger serait plus conforme à l'approche de l'adhésion volontaire.
2. Le Niger a des groupements de structure différente au niveau local, sous-régional et régional et une organisation coopérative nationale. Du point de vue historique, la structure coopérative a été conçue de façon à aider le programme du gouvernement pour les intrants agricoles et la commercialisation des produits de l'agriculture. L'effondrement de certains organismes paraétatiques qui exécutaient ces fonctions et le retrait du financement et des subventions du gouvernement ont conduit à une libéralisation *de facto* des coopératives. Il importe de noter que la façon dont les agriculteurs nigériens perçoivent les coopératives souffre de cette domination passée du gouvernement, perception qui doit être surmontée pour que le projet puisse atteindre ses objectifs en matière de coopératives. Le personnel du projet ROD affirme que cette perception est en train de changer lentement et indique pour le prouver un certain nombre d'innovations dans l'organisation coopérative (par exemple, l'adhésion volontaire et le paiement d'un droit d'adhésion initial).
3. Les coopératives sont basées sur une proximité géographique et sont bien trop grandes pour engendrer parmi les membres le type de confiance nécessaire pour assurer le remboursement des emprunts. Les groupements mutualistes et les groupes spécialisés tels que les associations d'entrepreneurs engagés dans le même type d'entreprise semblent avoir une dimension plus appropriée pour travailler avec le projet. Au cours de cette dernière année, les membres du projet ROD ont mis l'accent sur les organisations à ce niveau.

**B. Les questions concernant la gestion**

1. L'approche à la gestion appliquée par la NCBA/CLUSA délègue la responsabilité de la prise des décisions opérationnelles journalières au personnel du terrain. Cependant, la structure de gestion du personnel du projet semble assez vague. Par exemple, le rôle du coordinateur du projet ROD dans les prises de décision ne semble pas être clairement défini ou compris par tous.

En outre, selon la structure organisationnelle du projet, telle que les membres l'ont décrite à la mission, tous les employés (12 au bureau central et 50 sur le terrain) sont sous la supervision du coordinateur.

2. L'éloignement des coopératives et l'absence de délégation de pouvoir dans la direction continuera à poser des problèmes pour la supervision des assistants basés sur le terrain. Bien qu'il semble que les activités journalières sur le terrain soient bien enregistrées, il faudra mettre en place un système meilleur pour assurer que les objectifs du projet soient atteints.
3. L'assistance technique apportée par le bureau régional de la CLUSA à Ouagadougou a été solide et bien appréciée. Toutefois, il faudrait fournir sur place une assistance à la gestion plus substantielle afin de résoudre certains problèmes plus ardues, tels que la tenue de dossiers individuels pour pouvoir licencier les agents de terrain incompetents. De même, il semble que la direction locale du projet ROD aurait pu bénéficier d'une pression accrue et d'une assistance de la part du bureau régional sur la manière de mettre en place une institution locale pour poursuivre les activités à la fin du projet.

### C. La formation

1. Le projet a réussi à obtenir une participation plus active des membres des groupements. Cependant, la formation dispensée sur le terrain n'a souvent qu'un rapport limité avec le développement des activités économiques; elle semble plus se concentrer sur l'organisation coopérative traditionnelle que sur la promotion d'activités économiques coopératives plus efficaces et plus rentables.
2. Parmi les coopératives visitées par la mission, seul un petit nombre semble bien comprendre comment elles devraient fonctionner et se gérer par elles-mêmes. Bien que le triage ait réduit le nombre de coopératives gérées par le personnel du projet ROD, la mission n'a pas trouvé que la gestion des coopératives ait beaucoup progressé. L'élément clé pour une gestion efficace est d'entreprendre des activités économiques plus rentables. La plupart des activités actuelles ont une rentabilité limitée et apportent peu de bénéfices concrets à leurs membres.
3. L'absence d'un bon système pour le suivi du volet de formation a empêché la mission d'évaluation de juger de façon adéquate de l'efficacité du personnel du projet dans la transmission des aptitudes à la gestion des coopératives aux leaders et membres de ces coopératives et dans l'alphabétisation des villageois. L'information fournie à la mission était sous forme de statistiques indiquant le nombre de personnes formées, le contenu des cours, la durée de la formation, etc. Par conséquent, la mission a été obligée de se fier aux impressions recueillies pendant les visites sur le terrain, impressions limitées par la durée de l'évaluation. La proposition/ document de projet prévoient une personne

à plein temps pour le suivi et l'évaluation de ce genre de question; les raisons pour lesquelles ce poste n'a pas été occupé et les questions n'ont pas été étudiées, ne sont pas claires. Un questionnaire a été récemment utilisé par les agents du projet pour tenter de répondre à ce besoin, mais il faut aller beaucoup plus loin.

4. La formation dispensée aux autres partenaires dans le développement des coopératives, la dynamique des groupes et le travail pratique sur le terrain s'est révélée très réussie. Tous les groupes interrogés ont exprimé leur appréciation envers le travail fourni dans ce domaine par le personnel du projet ROD et espèrent pouvoir continuer à l'avenir à bénéficier de l'assistance et de la collaboration du projet.

#### **D. Le crédit**

1. Le programme de crédit permet effectivement aux agriculteurs des coopératives d'accéder au crédit grâce au fonds de garantie. Cependant, le suivi et la collecte des emprunts présentent encore certains problèmes, et on peut douter que, dans un proche avenir, les banques acceptent d'octroyer des prêts aux coopératives sans le fonds de garantie, ou qu'elles trouvent que ces emprunts soient rentables sans que les dépenses administratives du programme ne soient couvertes par une autre institution telle que la CLUSA et le projet ROD.
2. Le fait que les activités de formation et de crédit soient exécutées par les mêmes personnes limite leur efficacité dans les deux cas. L'expérience dans d'autres pays montre en général que la direction et le personnel de ces deux activités doivent être séparés.

#### **E. Les activités économiques et le développement du secteur privé**

1. La plupart des coopératives encadrées par le projet ROD semblent engagées dans des activités économiques ayant un potentiel de croissance limité, qui sont en concurrence avec des revendeurs ou des marchands privés, et dans lesquelles le savoir-faire des coopératives est limité, par exemple l'achat et la vente des céréales et la gestion des boutiques et des pharmacies. La proposition de projet notait que les activités économiques des coopératives poursuivaient souvent des objectifs sociaux et ne produisaient que des marges bénéficiaires faibles. Bien que la proposition affirmait que le projet s'attaquerait à ce sujet, peu de choses ont été accomplies pour diversifier les activités des coopératives et se concentrer sur des activités potentiellement plus rentables. Cependant, la mission tient à souligner que les activités économiques rurales des coopératives sont évidemment limitées par l'environnement économique actuel au Niger, et la présente observation tient compte de ce facteur.

---

## SECTION V RECOMMANDATIONS

---

### A. Aperçu historique et rôle des coopératives et de la loi sur les coopératives

1. L'unité principale permettant de mesurer les prestations de services et la promotion des activités économiques doit être les groupements mutualistes ou les groupes spécialisés et non les coopératives. Tout en gardant le nom du projet et comme il est suggéré dans la proposition de révision du système de crédit, le personnel du projet ROD devrait travailler avec toute organisation qui peut aider efficacement au développement rural, y compris les coopératives, les GM, les groupes spécialisés, les associations et les groupes informels qui ont un potentiel de développement d'activités économiques rentables et viables, pour en faire bénéficier les villageois.
2. Bien que certaines mesures aient déjà été prises par les agents du projet ROD en vue d'améliorer la perception selon laquelle les coopératives constituent un véhicule pour une gestion en groupe efficace des activités économiques, il faudra faire plus d'efforts pour améliorer la structure stratifiée actuelle des directions locales de coopératives. Une plus grande participation de tous les membres et l'inclusion des femmes augmenterait à la fois la transparence et l'efficacité de la gestion coopérative.

### B. Les questions concernant la gestion

1. Afin de mieux se concentrer sur le développement d'activités économiques alternatives, il faudrait considérer une réduction substantielle du nombre de coopératives et/ou de GM sous la tutelle du projet. Cette réduction aiderait les coopératives à s'auto-gérer et à fonctionner de façon indépendante en tant qu'entreprises. Cela entraînerait aussi une réduction du nombre d'assistants, pour ne garder que ceux qui ont prouvé leur efficacité sur le terrain.
2. Il faudrait considérer une restructuration du personnel du projet ROD. La NCBA/CLUSA devrait aider le projet à mettre sur pied une structure de gestion qui possède des voies hiérarchiques claires et qui délègue la supervision du personnel de terrain.
3. La NCBA/CLUSA doit s'attaquer immédiatement et directement à la question du suivi et de l'évaluation du personnel du projet ROD et mettre en place un système permettant de licencier les employés incapables.

## **C. La formation**

- 1. Il faut reconsidérer le rôle des assistants et des animateurs quant à leurs relations avec les conseils d'administration des coopératives pour les décisions économiques. Les leaders des coopératives et des GM sont devenus dépendants de ces agents et il faut faire plus d'efforts pour transférer le savoir-faire du projet et accroître la participation des membres des coopératives.**
- 2. Les assistants et animateurs jouent un rôle important dans la formation et l'organisation des coopératives et des GM, mais ils doivent être motivés pour faire un bon travail. Il faut trouver des moyens d'incitation pour motiver les formateurs à former les leaders des coopératives dans la mesure où les animateurs et les assistants se retrouveront sans travail, et en même temps trouver une rémunération sous forme monétaire ou autre pour les récompenser de leur bonne performance.**
- 3. Il faut mettre en place un système de suivi du volet de formation qui mesure l'impact réel, plutôt que de mesurer simplement les produits (par exemple le nombre de personnes ayant reçu la formation, ou le temps consacré à leur formation). Un tel système doit être lié à des récompenses pour une formation efficace donnée par les assistants et les animateurs.**

## **D. Le crédit**

- 1. Les fonctions de formation et de crédit du projet ROD doivent être séparées dans le programme et dans la pratique, et une révision radicale du projet telle que celle que vient de proposer Olaf Kula, doit être appliquée à une échelle pilote. Il faut aussi penser à la façon de sortir du programme actuel au même moment. Les deux questions les plus critiques concernant la révision proposée sont la gestion et l'acceptation des principes du programme par les banques. A moins qu'un plan de gestion solide ne soit mis en place pour assurer une transition en douceur - y-compris des contrôles financiers et une supervision du personnel suffisants - le projet risque de souffrir de vouloir trop accomplir et trop tôt.**

**De même, un accord écrit avec les banques, qui montre qu'elles sont d'accord avec les objectifs et la méthodologie du projet est nécessaire avant de lancer le nouveau système de crédit. La remarque faite par un cadre de la BIAO et l'expérience de programmes de crédit ailleurs indique que les banques sont très lentes à changer leurs procédures et politiques d'évaluation des prêts. On trouve souvent que la direction supérieure des banques exprime son accord avec les objectifs et les procédures proposées pour un système de prêts plus libéral; cependant, c'est la résistance des cadres chargés d'exécuter le nouveau programme, qui limite la réalisation de ces objectifs.**

2. Si l'on veut établir un bon système de suivi, le personnel du projet préposé au crédit devra s'occuper de questions telles le ré-échelonnement des arriérés, la fongibilité des fonds empruntés, et le suivi précis des taux de remboursement. Il faut aussi mieux analyser la façon dont les fonds empruntés sont utilisés (en liaison avec les efforts faits pour améliorer la recherche des marchés vis-à-vis des activités du projet) et tenir compte des questions de marché dans les décisions sur les prêts.
3. La mission d'évaluation est d'accord avec la proposition de la CLUSA selon laquelle l'USAID prendra des mesures pour assurer que les fonds accordés au Niger pour le fonds de garantie continuent à être utilisés à cette fin pendant le reste du projet ROD et pour la poursuite à long terme des activités du projet après la fin du financement.

#### **E. Les activités économiques et le développement du secteur privé**

1. Il faudra faire plus d'efforts pour identifier des activités économiques alternatives pour les coopératives et GM et qui offrent des avantages comparés plus grands. Il faut prévoir une éventuelle liaison avec le projet de commercialisation agricole préparé en ce moment par l'USAID et y inclure les coopératives ayant un certain potentiel économique. La réduction du nombre de coopératives et GM sous la tutelle du projet permettra aussi de se concentrer sur celles qui sont capables de développer des opérations alternatives.
2. Il faut développer les liens du secteur privé avec les coopératives dans les zones rurales. Comme la plupart des sociétés paraétatiques et des projets de développement de la productivité ont cessé leurs opérations, le projet doit déterminer quelles activités seront mieux accomplies par des entrepreneurs privés et lesquelles conviennent mieux aux coopératives et GM. Par exemple, il faudra vérifier l'avantage d'avoir une coopérative gérer une boutique dans une zone déjà desservie par des entrepreneurs privés, avant d'accorder un prêt pour ce genre d'activité. De même, une coopérative ou un GM ne doivent pas s'engager dans l'achat et la vente des céréales si un commerçant privé qui connaît le marché peut le faire mieux. Ces questions doivent être examinées avant d'aider les coopératives et les GM à s'engager dans des activités économiques.

#### **F. Les questions concernant les femmes**

1. Le projet ROD devrait engager une nigérienne avec de l'expérience en organisation communautaire. Cette employée travaillerait au siège comme formatrice pour pousser un programme plus actif de promotion des femmes et aiderait les agentes de terrain à améliorer leurs approches et techniques.

2. **Le personnel du projet ROD devrait coordonner ses efforts avec les ONG qui ont des programmes ou de l'expérience dans l'élaboration de programmes pour les femmes ou tiennent compte des questions concernant les femmes, comme par exemple la SDID.**

**G. Le développement institutionnel**

1. **Le projet ROD et la CLUSA devraient immédiatement décider quelle serait la structure institutionnelle qui conviendrait le mieux à la poursuite des activités du projet après la fin du financement de l'USAID. La NCBA/CLUSA devrait prendre une position plus ferme sur ce sujet et (peut-être) faire venir des experts expatriés possédant une expérience dans la constitution d'institutions locales pour des périodes plus ou moins prolongées et pour aider le projet ROD. La mise en place d'une ONG locale qui poursuivrait les activités du projet est essentielle pour la viabilité du projet. Une façon d'aider le projet serait pour l'USAID de recommander aux bailleurs de fonds ayant l'intention d'installer un centre rural de formation permanent, que les agents du projet ROD puissent faire de la formation dans ce centre.**

---

## ANNEXE A DESCRIPTION DES TACHES

---

### Cadre général

Ce projet constitue la seconde phase des activités de l'USAID/Niger dans les domaines de la formation des coopératives, des activités économiques et de la commercialisation agricole. La première phase s'est déroulée dans le cadre du projet d'appui à la production agricole (Projet APS), 683-0234, projet dont les activités ont duré de 1982 à 1989. La Ligue coopérative des Etats-Unis (la CLUSA) était l'institution chef de file dans la formation des coopératives. Consciente de l'importance potentielle des coopératives pour le petit exploitant agricole, l'USAID/Niger a décidé de poursuivre ses efforts dans le développement coopératif, dans le cadre d'une proposition présentée par la CLUSA. C'est ainsi que le Projet de développement des organisations rurales (Projet ROD), 683-0260, a été autorisé. Ce projet a pour objet d'élargir le rôle du secteur privé dans les zones rurales par l'établissement de coopératives viables et engagées dans des activités économiques productives. Le financement prévu pour la vie du projet est de 9 millions de dollars EU. Le projet a été autorisé le 24 août 1989 et la date prévue pour la fin de l'assistance a été fixée au 1er septembre 1994, et est demeurée inchangée. Dans certains cas, le projet ROD a travaillé avec des coopératives établies au temps de son prédécesseur, le projet APS, et dans d'autres cas, il a lui-même créé de nouvelles coopératives.

A ce jour, les résultats du projet ont été quelque peu variables, avec en général de bons résultats dans la constitution des coopératives et la formation, mais, pour certaines d'entre elles, pas d'activités économiques performantes. En 1990-1991, un triage des coopératives a été effectué, au cours duquel on a examiné la participation, les progrès et l'activité économique de toutes les coopératives. Les coopératives créées à l'origine ont été réparties en trois groupes: certaines, considérées comme incapables de fonctionner et irrécupérables ont été éliminées du projet, d'autres, considérées comme ne fonctionnant pas bien mais toutefois récupérables, et enfin un troisième groupe qui continueraient à fonctionner telles qu'elles étaient. Un autre changement apporté au projet ROD a été de confier aux assistants du terrain une autorité bien plus grande pour leur travail avec les coopératives, et dans leur domaine d'intervention.

Concernant les activités économiques, il y a un grand mélange. Parmi les domaines dans lesquels les coopératives font des affaires, on trouve des boutiques, des pharmacies, la commercialisation agricole et la vente des engrais. Le Fonds de garantie des emprunts, d'un montant de 1.000.000 de dollars EU, et qui provient du premier don pour le développement du secteur agricole (ASDG 1), a été utilisé surtout pour la commercialisation agricole, mais on vient d'y inclure la constitution des banques d'engrais.

## **Composition de la mission d'évaluation**

La mission sera composée comme suit:

1. Le chef de mission, spécialiste de la constitution des coopératives et de la formation
2. Un analyste des activités économiques des coopératives
3. Un représentant de l'USAID
4. Un représentant de la CLUSA
5. Deux représentants du gouvernement du Niger.

Les titulaires des postes 1 et 2 seront choisis dans la firme ayant le contrat IQC, et ceux des autres postes seront recrutés parmi les membres du personnel au Niger. Les postes 2 à 5 seront des postes d'appui et leurs titulaires seront tenus d'apporter leur contribution au rapport final. Mais c'est finalement le chef de mission qui sera responsable pour achever le rapport.

### **Article I: Titre**

Projet de développement des organisations rurales, ROD 683-0260

### **Article II: Objectif**

Fournir une équipe de deux personnes qui évaluera le projet ci-dessus et examinera sa performance à ce jour par rapport à ses objectifs, et qui, le cas échéant, recommandera des changements dans l'exécution du projet pendant la période qui reste jusqu'à la fin de l'assistance (octobre 1994).

Cette évaluation à mi parcours est prévue dans le document de projet. La date de cette évaluation a été retardée de quatre mois afin que les résultats du triage des coopératives, effectué en 1991, soient plus évidents et puissent être évalués. Parmi les questions clés de la gestion du projet, la formation dispensée à ce jour et son efficacité, l'utilisation du fonds de garantie des emprunts fourni par le don ASDG I et les recommandations pour son avenir, ainsi que la viabilité globale des coopératives établies et l'avenir de l'organisation non gouvernementale (ONG) qui sera établie et qui devra être fonctionnelle à la fin du projet.

Les résultats de cette évaluation seront utilisés par l'USAID/Niger pour les années à venir du projet. Les observations et les recommandations de l'évaluation seront mises à profit par l'USAID/Niger et la CLUSA pour renforcer le projet. Si cela s'avérait nécessaire, les changements recommandés par la mission d'évaluation seront inclus dans un supplément au document de projet et à l'accord de coopération avec la CLUSA.

### **Article III: Description des tâches**

La mission répondra aux questions suivantes en se basant plus sur les preuves empiriques que sur l'interprétation subjective.

Les questions sont notées selon les numéros des pages et la section du document de projet. Les évaluateurs poseront leurs questions et feront la collecte de leurs données en utilisant les sections indiquées comme points de référence. Il sera répondu aux questions suivantes:

1. En comparant les résultats attendus avec les résultats obtenus, est-ce que le projet a réussi à atteindre les résultats attendus à ce jour? pages 7-8.
2. Est-ce que le projet a élargi le rôle du secteur privé dans les zones rurales par le développement de coopératives viables engagées dans des activités économiques productives? Donnez des exemples des nombres et des types d'activités, des financements utilisés et de la qualité de l'activité coopérative.
3. Est-ce que le projet a pensé, conçu et appliqué des méthodes destinées à assurer la viabilité des activités lancées par le projet? Est-ce que le projet a testé des alternatives concernant la constitution d'organisations privées nigériennes? pages 11-12.
4. Est-ce que le triage des coopératives a permis de renforcer les coopératives existantes en augmentant la planification des activités économiques, en augmentant la formation reçue par les coopératives et leurs membres et celle reçue par les assistants de village? (Ce triage ne figure pas au document de projet, et il n'y donc pas de page correspondante.)
5. Est-ce que la formation dans les villages a augmenté le nombre de coopératives et a mis l'accent sur l'acquisition des aptitudes nécessaires à une commercialisation efficace, à la préparation d'études de factibilité, à la soumission de demandes de crédit, aux systèmes de comptabilité, à la gestion et à l'alphabétisation? pages 16-17.
6. Est-ce que le fonds de garantie des emprunts a aidé au développement de l'activité économique dans les coopératives, et si oui, comment peut-on le mesurer? Est-ce que le fonds a établi une dépendance pour les coopératives qui ne s'adressent qu'à lui et pas à d'autres sources de crédit? Est-ce que d'autres sources de crédit existent ou sont en train de se créer? pages 18-20.
7. Quelles considérations spéciales ont été accordées aux femmes coopérateurs, et qu'est-ce que ces femmes ont accompli? page 21.
8. Est-ce que l'approche des assistants de coopératives basés dans les villages et travaillant comme formateurs a été efficace pour augmenter les connaissances des coopérateurs et les fonctions des coopératives? pages 20-21.
9. Est-ce que la CLUSA et le projet ROD ont développé des liens avec d'autres organisations pour à la fois dispenser et recevoir de la formation? pages 30-31.
10. Est-ce que la CLUSA a fourni l'assistance technique et l'appui du siège pour aider à l'exécution du projet?

11. **Est-ce que l'USAID/Niger a fourni au projet une supervision et une gestion appropriées?**
12. **Comment a-t-on pris en considération les intérêts et le rôle des femmes (en comparaison avec celui des hommes) dans les phases de planification, d'évaluation et d'exécution du projet ou du programme considéré?**
13. **De quelle manière les femmes (en comparaison avec les hommes) ont-elles participé à ces activités?**
14. **Quels ont été les effets, positifs ou négatifs, du projet ou du programme sur les femmes (en comparaison avec les hommes) pour l'accès au revenu, à l'éducation et à la formation, sur le volume du travail à effectuer, sur le rôle au foyer et dans la communauté et sur les conditions de santé?**
15. **Comment les intérêts et le rôle des femmes (comparés à ceux des hommes) ont-ils été pris en considération dans les phases d'évaluation?**
16. **Y a-t-il eu des facteurs significatifs concernant les femmes (en comparaison avec les hommes) qui ont échappé lors de l'évaluation du document de projet?**
17. **Y a-t-il eu des données spécifiques aux rôles des deux sexes, disponibles à chacune des étapes du projet ou du programme:**
  - a. **Planification**
  - b. **Evaluation/approbation**
  - c. **Exécution**
  - d. **Suivi**
  - e. **Evaluation**
18. **Comment l'intégration des femmes dans les activités de l'AID a-t-elle affecté la viabilité des résultats du projet ou du programme? Les résultats sont-ils plus (ou moins) viables lorsqu'on a tenu compte des femmes dans les activités de l'AID.**
19. **Est-ce que les résultats obtenus par les projets ou les programmes sont également viables entre les bénéficiaires hommes et femmes.**

#### **Article IV: Rapports**

**Les analyses et conclusions à présenter dans le rapport seront basées sur les observations, et les recommandations reposeront sur l'examen des résultats du présent exercice d'évaluation. Le rapport comprendra un résumé analytique qui présentera les principales observations et recommandations de la mission. Le corps du rapport présentera une revue approfondie des observations de la mission et inclura une section spécifique sur les enseignements à tirer de l'analyse faite par la mission.**

**Un rapport préliminaire sera préparé en anglais et soumis au fonctionnaire de l'USAID/Niger chargé des évaluations avant le départ de la mission. Un rapport final, en français et en anglais, sera présenté dans le mois qui suivra le départ de la mission. Les rapports seront dactylographiés, et seront présentés sur une disquette en WordPerfect. Les rapports seront présentés en dix exemplaires imprimés au moins pour la version préliminaire et en trente exemplaires imprimés pour la version finale. Le rapport final sera présenté en anglais et en français. Le fonctionnaire chargé de l'évaluation sera chargé d'approuver le rapport final.**

---

**ANNEXE B**  
**CALENDRIER DE TRAVAIL POUR L'EVALUATION**  
**DU PROJET ROD AU NIGER**

---

14 janvier	9h00 11h00 Après-midi	Réunion dans les bureaux de Chemonics. Première réunion avec NCBA/Washington. Etude de documents relatifs au projet.
15 janvier		Réunions dans les bureaux de la NCBA (Association nationale des coopératives) et préparatifs pour le voyage.
17 janvier	18h30	L'équipe de Chemonics quitte Washington.
18 janvier	19h00	Arrivée de l'équipe à Niamey.
19 janvier		Réunion d'orientation à l'USAID/Niamey avec John Mitchell et Felicia Lightfoot. A l'USAID, présentation par Olaf Kula de la proposition de révision du programme de crédit rural préparée par la CLUSA.
20 janvier		Toute la journée, réunions dans le bureau de la CLUSA. Soirée, rencontre avec Olaf Kula.
21 janvier		Visites à des coopératives dans la région de Niamey: Tioudawa et Boubon. Soirée, rencontre avec Papa Séné.
22 janvier		Visites à des coopératives dans la région de Niamey: Birmi Kolondia. (La visite à Hamdallaye a été reportée à cause du décès d'un leader dans le village). Présentation des projets du Conseil mondial des Unions de crédit (WOCCU) et de CARE par John Mitchell.
23 janvier		Etude de documents et élaboration d'un plan préliminaire du rapport.
24 janvier		Repos.
25 janvier		Voyage à Dosso et visite des coopératives de Karakara (Kalgo GM) et Karawandébé.
26 janvier		Voyage à Zinder. Rencontre avec Tom Shaw de WOCCU à Maradi.

27 janvier		Voyage à Maradi et visite des coopératives de Daouche, Marabou, Bougage, Dadin Kowa et Dan Kéri.
28 janvier		Réunion avec Sunimal Alles de CARE à Maradi. Voyage à Madoua et visite des coopératives de Chaddakouri, Kouroungasaw et Kornaka.
29 janvier		Réunion avec le personnel du projet de l'OIT à Madoua. Retour à Niamey et visite de la coopérative de Tamaské.
30 janvier		Revue des notes prises au cours des diverses visites et rapport préliminaire sur les premières observations.
31 janvier		Repos. Réunion avec Tom Shaw de WOCCU.
1er février	8h30	Réunion à la CLUSA, programme de travail
	15h00	Réunion avec l'Association française des volontaires du progrès (AFVP)
	16h00	Réunion avec le Projet des petites opérations de développement rural (PPODR)
2 février	9h30	Réunion avec la CLUSA.
	16h00	Réunion avec la Banque internationale de l'Afrique occidentale (BIAO).
3 février	8h00	Réunion avec la CLUSA.
	9h00	Réunion avec la Société de développement international Desjardins (SDID)
	10h00	Réunion avec la CLUSA.
	16h00	Réunion avec l'organisation Campagne pour une Afrique verte (CAV)
	19h00	Réunion avec l'équipe chargée du document de projet pour le projet de commercialisation agricole.
4 février	10h00	Réunion avec la Direction de l'alphabétisation et de la formation des adultes.
	16h00	Rencontre avec l'USAID sur les observations et recommandations préliminaires.
5 février	10h00	Rencontre avec la CLUSA sur les observations et recommandations préliminaires.
6 février		Préparation du rapport préliminaire.
7 février		Repos.

8 - 10 février **Préparation du rapport préliminaire.**

9 février 9h00 **Seconde rencontre avec la CLUSA sur les observations et recommandations préliminaires.**

11 février 11h00 **Soumission du rapport préliminaire à l'USAID et à la CLUSA.**

12 février 15h00 **Présentation à l'USAID du rapport préliminaire d'évaluation.**

13 février **Révision du rapport préliminaire compte tenu des commentaires faits lors de la présentation.**

14 février **Repos.**

15 février **Révision du rapport préliminaire.  
L'équipe quitte Niamey à 19h45.**

---

**ANNEXE C**  
**ORGANISATIONS ET PERSONNES RENCONTREES**

---

**NCBA/CLUSA**

Au siège, à Washington, D.C.:

Karen Schwartz, vice président, division internationale  
John Paul Simon, fonctionnaire chargé de l'administration

Bureau régional pour l'Afrique, Ouagadougou, Burkina Faso:

James Alrutz, directeur régional  
Papa Sene, conseiller régional

Cadres du projet ROD au Niger:

Boukari Saley, coordinateur du projet  
John Guzowski, conseiller aux entreprises  
Zakou Bomberi, conseiller au programme de crédit  
Sani Mahamadou, conseiller à l'alphabétisation  
Moussa Souleymane, formateur en comptabilité  
Hama Ibrahim, formateur  
Oumarou Bayero, formateur en alphabétisation  
Ismael Hachimi, secrétaire bilingue et comptable  
Beidari Younoussi, comptable  
Maman Issoufou, assistant administratif  
Fati Ayouba, secrétaire  
Boubacar Kimba, assistant de bureau  
Olaf Kula, consultant au programme de crédit

**USAID**

John Mitchell, fonctionnaire chargé du projet ROD  
Richard Macken, chef, bureau de planification et d'évaluation  
Felicia Lightfoot, spécialiste en planification et évaluation  
George Taylor, chef de division, ANP  
Barry Rands, spécialiste des ressources nationales

## **Cooperatives**

<b>Tioudawa</b>	<b>Dadin Kowa</b>
<b>Boubon</b>	<b>Dan Keri</b>
<b>Birni Kolondia</b>	<b>Chaddakouri</b>
<b>Karakara (Kalgo GM)</b>	<b>Kornaka</b>
<b>Kawarandebe</b>	<b>Kouroungasaw</b>
<b>Daouche</b>	<b>Tamaske</b>
<b>Maramou Bougage</b>	

## **Autres ONG et institutions**

**Conseil mondial des unions de crédit (World Council of Credit Unions - WOCCU), Tom Shaw**

**CARE, Sunimal Alles**

**Association française des volontaires du progrès (AFVP), Franck Dagois**

**Projet des petites opérations de développement rural (PPODR), Kemou Goah**

**Banque internationale de l'Afrique occidentale (BIAO), Amoudo Issoufou**

**Société de développement international Desjardins (SDID), Maimouna Niandou**

**Campagne pour une Afrique verte, Jean Claude Ramond, Evelyne Basselin, Marc Pointecouteau**

**Mission d'élaboration du document de projet pour le projet de commercialisation agricole - DAI, Max Goldensohn, Frans van Eysinga, Giovani Caprio, Teri Furstace**

**Direction de l'alphabétisation et de la formation des adultes, Amoudou Hadiza Noma**

---

**ANNEX D  
BIBLIOGRAPHY**

---

- Brenneman, Lyle, "The Niger Rural Organizations Development Project: Issues Relevant to Project Evaluation," NCBA/CLUSA, September 1992.
- CLUSA/ROD Project, Quarterly progress reports and reviews of project activities, forms used by project staff for reporting, and project statistics.
- Ernst & Young, "MAPS Niger - Phase V: Private Sector Strategy Recommendations," USAID, July 1991.
- Graham, Douglas, et. al., "Rural Finance in Niger: A Critical Appraisal and Recommendations for Change," Ohio State University/USAID, February 1987.
- IBRD, "Niger: Policy Framework Paper, 1990-92," World Bank, August 1990.
- Iralour, Jean Baptiste, "Rapport de Mission Concernant La Reforme du Mouvement Cooperatif et Mutualiste au Niger," Bureau International du Travail, Geneve, Octobre 1992.
- Kula, Olaf, "Draft Final Report and Recommendations to NCBA on the CLUSA Niger Project," NCBA/CLUSA, December 1992.
- Meyer, Richard, et. al., "A Review of the Literature on Financial Markets and Agribusiness Development in Sub-Saharan Africa: Lessons Learned and Suggestions for an Analytical Agenda," Ohio State University, December 1992.
- NCBA/CLUSA, Monograph on the CLUSA/NCBA Approach to the Development of Group Business (Cooperative) Enterprises, July 1992.
- Sene, Papa & Ronald Phillips, "Final Report - The CLUSA Mission: Redesign of the Cooperative Training System of the Agricultural Production Supply Project," USAID/Niger, Undated.
- USAID, "Country Program/Strategic Plan Concept Paper - FY 1992-94," USAID/Niger, February 1992.
- USAID, "Project Implementation Report" USAID/Niger, October 1991 (Last PIR prior to this evaluation)
- USAID, "Rural Organizations Development Project Paper" (Proposal by NCBA/CLUSA), March 1989.

**ANNEX E**  
**CLUSA/NCBA APPROACH TO THE**  
**DEVELOPMENT OF COOPERATIVE ENTERPRISES**

---

The technical assistance and training services provided in a CLUSA/NCBA program are intended to assist primary cooperative societies and other groups that have formed to carry out economic activities to become viable business enterprises that are totally self-managed. This process involves:

- A. Creating an in-country cooperative business development capability, using CLUSA/NCBA employees to develop local personnel through training and example and to establish a value-based organization, which subsequently is transferred to local management and ownership for institutionalization purposes.
- B. Developing in the members a sense of ownership, control, and responsibility for their cooperative by having them assume decision making authority, which is then discharged in a democratic, participatory manner.
- C. Initiating the processes leading to viability and sustainability:
  - self-management - transferring literacy/numeracy, operational, organizational, financial, and managerial skills to the cooperative leaders, employees, and general members.
  - economic strengthening - developing a series of profitable business activities that address members' economic and social needs.
  - financing - securing a direct relationship between the cooperatives and reliable sources of credit for financing their business activities.

- **networking** - accessing the technology and information needed to establish and operate competitive businesses.

#### **METHODOLOGY**

The Methodology employed to implement this Approach for developing viable businesses includes the following:

1. **Supplying a small technical assistance team**

The team collectively possesses training, small enterprise development, financial management, marketing and credit expertise.

2. **Recruiting and training host country trainers**

Candidates are intensively assessed (with the participation of local cooperative leaders) to ensure the selection of field staff with the appropriate attitudinal, intellectual, and experiential potential to operate effectively in the community at the cooperative level; they are then prepared for their work through a series of alternating training sessions and field work practice.

3. **Insisting on Voluntary Participation**

Intensive contact meetings are held with each cooperative or group interested in developing a business or service activity during which the rights and responsibilities of becoming involved with the CLUSA/NCBA program are clearly explained. The only tangible benefit offered is access to unsubsidized credit (if necessary); it is made clear that the co-op can expect to receive no gifts, grants, or subsidies. The cooperative is then told that it is entirely their decision on whether to participate or not and are left

to discuss it among themselves. Should they decide favorably, a formal contract written in the local language clearly delineating the rights and responsibilities of both parties is signed.

4. **Establishing an intensive community-based training system**  
Experience has shown that localized training is more effective and less costly. All training takes place in the cooperative or group, using the same approach of alternating formal, preparatory sessions followed by on-the-job practice and feedback to ensure mastery of newly acquired skills. Field staff are initially assigned to a cooperative for an intensive period of training and then continue their assistance through periodic contact as requested by the group or cooperative.

5. **Launching a variety of business activities**

Given the multiplicity of needs that can be addressed collectively, groups within the community are encouraged to undertake a variety of business activities. This process results not only in the creation of specific businesses but also develops the capability of these groups to continually identify and respond to other economic opportunities in the environment. Thus the sustainability of the co-ops or other group businesses is enhanced by their ability to adapt to changing economic conditions.

6. **Linking all training to actual business activities**  
All the training is practical and designed to prepare the cooperative to select, organize, implement, manage, and evaluate a series of economic activities. More theoretical issues (such as cooperative principles) are treated as they arise in the course of developing the business activities.

**7. Structuring complex processes into simple, discrete steps**

Both the interventions of the field staff with the co-op and the business activities are broken down into discrete steps. Training is incremental and based on manageable units, whose successive mastery prepares the learner for more advanced material and motivates by building on the sense of success and achievement.

**8. Making functional literacy/numeracy an integral component of cooperative management training**

In many cases, the key to preparing cooperative members to assume management of their own economic activities is functional literacy. Without the ability to read, write, and perform basic mathematical calculations, the co-op will always be dependent on others for information, unable to make informed decisions on their own behalf. While leaders acquiring these skills is necessary for self-management, extending them to the general membership assures that the management will be honest and undertaken in the best interest of all. The approach is to tie the literacy/numeracy training directly to whatever economic activity has been chosen.

**9. Obtaining direct access for the cooperatives to reliable sources of credit**

Rather than operating a credit program, the project assists the co-ops to become accepted as customers by a dependable financial institution likely to be operational in the future. Through demonstrating the cooperatives' improved managerial capability and (when necessary) guarantee schemes, these lending institutions are persuaded to accept the co-ops as trustworthy customers entitled to be treated

just like any other viable business client. This also means that they are expected to pay the same commercial rates of interest. CLUSA/NCBA feels that subsidized interest rates are a disservice to cooperatives in that they perpetuate the past image of credit as a gift rather than as a business expense that has to be repaid. Internal savings mobilization and profits are encouraged to leverage external funds and for direct reinvestment.

10. Accessing information and technology

Like any business, cooperatives need information and technology to succeed. Traditionally, groups are passive recipients of whatever extension message is brought to them - irregardless of how inappropriate or ill-adapted it may be. CLUSA/NCBA trains the co-ops to assess their own technology and information needs and to identify and then access groups that can satisfy those needs. Their self-confidence encourages their becoming active consumers, seeking out technical assistance and adopting only what they find useful.

11. Institutionalizing the cooperative development capability

The team takes steps to assure that the services provided within the project will continue to be available. Local staff are prepared to replace the team and if the CLUSA/NCBA program is not already being implemented through a local organization, an appropriate local structure is created.

July 1992

clusa\_approach.dfr

ANNEX F  
FAX MESSAGE

CLUSA/NCBA AFRICA REGIONAL OFFICE OOGAGADOOGOO BORKINA PASO TEL&FAX:(226) 33 32 19

DATE: FEBRUARY 3, 1993

NO OF PAGES INCLUDING THIS PAGE: 4

TO: CLUSA

FROM: PAPA SENE AND JIM ALRUTZ

FOR: QUAN CAO AND STEVE SILCOX

During Papa's recent visit to Niamey, he was asked if the Regional Office could provide comments on the 19 questions noted in your statement of work. The responses to these questions, both quantitative and qualitative, will mostly be provided by the team in Niamey. We felt, however, that we could provide some general observations and information that could be helpful in the evaluation process. We look forward to discussing the comments provided below in more detail on our arrival next week.

Project Accomplishments

The main objective of the CLUSA program is to assist cooperatives to become autonomous, member owned and managed business enterprises. Although this is a new concept for most Nigeriens, we see some cooperatives evolving toward that status. There are a number of indicators - quantitative as well as qualitative that you are examining - that we think demonstrate that that evolution is taking place.

As we have followed the development of the cooperatives over the last several years, we have looked for those actions taken by the cooperatives themselves that demonstrate their own commitment to the process of becoming true cooperative enterprises. There are at least three actions taken by some of the cooperatives that we think are indicative of their commitment: they contribute their own capital to finance their economic activities; they finance the cost of their training sessions; and they engage village animators to assist in the operation of their activities. All three of these actions require the financial participation of the cooperative and its members which we feel is a significant indication of the seriousness of their commitment.

Another element of the evolution of the cooperatives is that the GMs are beginning to be recognized as the real base for cooperative development. For the most part it is at the GM level that real member ownership and management of economic activity occurs. The project has played an important part in developing this understanding among some cooperative leaders. There is, of course, resistance to this change as it limits or erodes the power and

influence of the traditional cooperative leaders.— But the change is imperative if the cooperative movement is to achieve high member participation and democratic control.

### Local Organizations

Although our program called for the development of a local organization to carry on the work that the CLUSA program has begun, we were confronted with the problem of how to stimulate the growth of such an organization without it being imposed from the top. Over the past year the first steps have been taken by several Nigeriens in our program to organize on a voluntary basis. Each member is investing some of his personal funds into the group and these funds will serve as a capital base for the organization. The group has begun to identify potential clients.

### Triage

The triage has given us the opportunity to concentrate our efforts on the cooperatives that are truly motivated and willing to invest in their own development. We no longer are expending resources on cooperatives that are not truly interested in developing as autonomous businesses. It is important to note the psychological effect the triage has had on the program: on the one hand the cooperatives that remained in the program know that we are serious about only working with coops that are willing to help themselves and on the other hand, the triage motivated several of the coops that were deselected to recognize that they had problems and they reorganized so they could get back into the program.

### Relations with partner organizations

You will have seen a rather extensive list of development projects and NGOs that have requested and in many cases received assistance from the CLUSA program over the past several years. What we think is important to note is that CLUSA was the first organization to successfully introduce a highly participative approach to the development of rural enterprises. Consequently, a large number of organizations over the past seven years have asked us to provide training and technical assistance to their staffs. It is probably not possible to measure the substantial impact, through replication, that the project has had in this area.

### Women in Development

You will have collected data on the role the program has played in the area of promoting women's economic activities. Restrictive social codes in Niger have made it difficult for our program, along with most if not all other programs in the country to effectively promote women's activities. Our approach, which has shown some success, has been to constantly raise the issue of women's participation in the affairs of the cooperative or GM. Although we cannot force the participation of women in the cooperatives' meetings or their participation in the management of the economic

We can only raise the issue of their participation and point out through role playing and other sensitivity raising techniques the potential positive effect the inclusion of women could have on the economic affairs of the cooperative.

### Natural Resource Management

The CLUSA participative approach to rural enterprise development has been extended to the management of natural resources. Some seven years ago, CLUSA assisted with the development of a cooperative to manage the forest resources at Guesselebodi. The underlying approach to the management is that villagers will protect resources if they realize benefits from those resources. Guesselebodi has now become a model in the Sahel for virtually all donors, particularly USAID and the World Bank, involved in resource management.

### Constraints

It is important to note that from the beginning of the program in 1984 there has been a steady, although perhaps decreasing, resistance on the part of the government bureaucracy to the development of autonomous cooperatives. The Reduction in Force of the number of cooperative encadreurs and the demise of the UNCC have reduced the external control of the government over the cooperatives and given room for the cooperatives to develop on their own. Unfortunately, the cooperative law is very restrictive and does not provide a legal environment that allows the development of innovative cooperative structures to meet the needs of a changing economy. It vests all the power in the artificially constructed cooperatives; a cooperative structure that was a political and administrative creation, not a structure that was created voluntarily by groups to meet common economic needs. The law allows for no diversity in local cooperative organizations: they all must meet the same criteria and have essentially the same structure. The flexibility to create a cooperative organization to meet specific local economic and social situations does not exist.

Another constraint which you have undoubtedly explored in some depth is the lack of institutionalized rural financial mechanisms. The project is responsible for making possible the first commercial bank loans to small rural agricultural enterprises. Unfortunately, other banks have not joined the BIAO as had been hoped. As you are aware, we are in the process of creating a cooperative credit service that we hope will eventually serve to stimulate other banks to join in lending to rural enterprises.

The stagnating economy is another important constraint to our efforts. Cooperatives are businesses and if they can't make money, they can't survive. The current economic situation in Niger is not conducive rapid cooperative growth.

The economic situation is complicated by the current political situation. There is instability in some areas of country; we have had to withdraw our Assistants from Agadez for example. Strikes and general unrest have had a negative effect at times on our activities.

#### Technical Assistance and Home Office Support

Up until two years ago, program, technical and administrative support to the project was handled by the Washington office. With the opening of CLUSA's Regional Bureau in Ouagadougou in the fall of 1990, the program and technical support was transferred to that office while the bulk of the administrative support remains in Washington.

One of the main program support activities is the regular monitoring of the project's management, activities and achievements. The program calls for 2 monitoring trips a year on the part of the Regional Director. In fact, Jim has made 11 monitoring visits since the ROD project's inception. One new element in the monitoring process has recently been added: the conduct of spot audits by Jim during his visits. These audits have helped the admin staff identify problem areas in administration and finance.

Papa Sene, who after 4 years with the Niger program and 3 with the Mali program, became CLUSA's Regional Advisor a year ago and has spent six weeks in Niger providing consulting and training assistance to the project. In addition to Papa, other CLUSA staff and consultants have also provided technical assistance, on demand, in such areas as team building, management system development (approximately six weeks of technical assistance from CLUSA/Washington accounting and administrative staff) and internal evaluation (one month) during the life of the project. It is perhaps also important to note that on several occasions members of the Niger team have visited Ouaga to consult with the Regional Office on a variety of technical and managerial issues.