

Cote du document: EB 2016/118/R.17
Point de l'ordre du jour: 11 a)
Date: 24 août 2016
Distribution: Publique
Original: Français

F



Investir dans les populations rurales

Mémoire du Président

Proposition de prêt et don en faveur de la République du Niger pour combler le déficit de financement du Programme de développement de l'agriculture familiale (ProDAF) dans les régions de Maradi, Tahoua et Zinder

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Vincenzo Galastro
Chargé de programme de pays
Division Afrique de l'Ouest et du Centre
téléphone: +39 06 5459 2609
courriel: v.galastro@ifad.org

Transmission des documents:

William Skinner
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2974
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent dix-huitième session
Rome, 21–22 septembre 2016

Pour: Approbation

Recommandation pour approbation

Le Conseil d'administration est invité à approuver la recommandation relative à la proposition de prêt et don en faveur de la République du Niger pour combler le déficit de financement du Programme de développement de l'agriculture familiale (ProDAF) dans les régions de Maradi, Tahoua et Zinder, telle qu'elle figure au paragraphe 31, ainsi que les modifications apportées à l'accord de financement telles qu'elles figurent au paragraphe 27.

Mémoire du Président

Proposition de prêt et don en faveur de la République du Niger pour combler le déficit de financement du Programme de développement de l'agriculture familiale (ProDAF) dans les régions de Maradi, Tahoua et Zinder

I. Généralités

1. Le Programme de développement de l'agriculture familiale (ProDAF) dans les régions de Maradi, Tahoua et Zinder a été conçu en tenant compte de la possibilité de mobiliser les ressources financières du FIDA à travers les deux cycles du Système d'allocation fondé sur la performance (SAFP) (2013-2015 et 2016-2018). Cette approche a permis de répondre à la requête adressée par le Gouvernement nigérien au FIDA le 12 novembre 2014, visant à aider le pays à formuler et à mettre en œuvre un large programme d'investissement en appui au développement de l'agriculture familiale dans les trois régions: une première tranche de 48,5 millions d'USD (29,8% du financement global) a été mobilisée en utilisant la totalité des ressources disponibles au titre du SAFP 2013-2015. Une nouvelle requête formelle a été transmise le 15 novembre 2015 au FIDA par le Ministre de l'économie et des finances du Niger, afin de combler le déficit de financement de 48,5 millions d'USD.
2. Le présent mémoire a pour objet de solliciter l'approbation, par le Conseil d'administration du FIDA, de la dernière tranche de 23,7 millions d'USD au titre du SAFP 2016-2018, afin de combler le déficit de financement restant pour le ProDAF et de respecter ainsi les engagements du FIDA vis-à-vis du gouvernement, des partenaires au développement, et surtout des populations rurales bénéficiaires du ProDAF dans les régions de Maradi, Tahoua et Zinder.

II. Justification

3. Lors de l'examen de la présente mobilisation de ressources pour combler le déficit de financement du programme, tel qu'approuvé au moment de sa conception, la direction du FIDA a jugé pertinent de revoir ses procédures internes afin de distinguer la mobilisation de ressources (en vue de combler le déficit de financement prévu au moment de la conception du projet) des instruments existants relatifs au financement additionnel (en vue de combler un déficit de financement qui n'était pas prévu au moment de la conception du projet ou d'ajouter les ressources additionnelles nécessaires pour la reproduction à plus grande échelle). Ainsi, la direction du FIDA a jugé opportun de soumettre au Conseil d'administration la présente demande de mobilisation de ressources afin de combler le déficit de financement et d'expliquer les raisons stratégiques et opérationnelles qui justifient cette demande ainsi que l'approche de financement adoptée.

4. Le ProDAF a été conçu et approuvé par le Conseil d'administration avec un déficit de financement déjà identifié et avec la proposition de financer le programme en utilisant les ressources disponibles sur deux cycles SAFF. Cette approche de financement a été justifiée sur la base des éléments ci-après.
5. En premier lieu, l'enjeu stratégique et politique pour le FIDA, dans le cadre de l'engagement envers la communauté internationale à offrir un appui concret et continu à l'ensemble des pays de la région sahélienne dans leurs efforts de prévention, de contrôle et de gestion des crises récurrentes (environnementales, sociales et politiques). Cet appui se concrétise surtout à travers la mobilisation des ressources financières adéquates pour garantir les investissements dans les politiques publiques et dans les programmes de développement, en particulier dans les zones particulièrement touchées par les menaces de terrorisme, par les flux croissants de migration transfrontalière ainsi que par les effets du changement climatique.
6. En deuxième lieu, le montant global du financement du FIDA prévu au stade de la conception influe sur la manière dont le ProDAF est perçu par le gouvernement et par les unités de gestion du programme: les responsables et les gestionnaires du programme peuvent assurer une planification à moyen et long terme, les équipes de gestion et les partenaires opérationnels se concentrant sur la mise en œuvre efficace du programme de travail et budget annuel (PTBA) et sur la performance et la bonne exécution des activités et des investissements prévus. L'approbation du montant total et, partant, la confirmation des engagements pris par le FIDA, constituera un message positif adressé aux autres donateurs et partenaires de développement.
7. Enfin, du point de vue de la conception des programmes d'investissement, le ProDAF est également pour le FIDA l'occasion de prouver l'efficacité et l'efficacé de la conception de larges projets d'investissement dans un contexte où les conditions préalables nécessaires à leur développement et à leur mise en œuvre (capacités nationales et locales de planification et gestion fiduciaire performantes, système de suivi-évaluation adéquat, performance dans l'exécution financière et physique, etc.) sont assurées et constituent une approche efficace et nécessaire pour la reproduction des opérations à plus grande échelle.

III. Évolution des partenariats et des cofinancements

8. À l'heure actuelle, le ProDAF est l'un des principaux programmes d'investissement mis en œuvre au Niger dans le domaine de l'agriculture familiale. Depuis que ce programme a été approuvé par le Conseil d'administration en avril 2015, les partenariats et les cofinancements initialement prévus ont évolué de manière positive et dynamique. Le 12 octobre 2015, le Fonds de l'OPEP pour le développement international (Fonds de l'OPEP) et le Niger ont signé un nouvel accord de financement pour un prêt additionnel de 15 millions d'USD en faveur du cofinancement de la composante infrastructures du ProDAF, sur la base des résultats positifs du premier prêt de six millions d'USD; le premier Comité de pilotage Niger-Coopération italienne s'est tenu à Niamey le 25 juillet 2016 dans le cadre de la mobilisation d'un prêt de 20 millions d'euros en appui aux opérations du ProDAF dans la région de Tahoua; la proposition de don de 8 millions d'USD a été soumise au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour approbation finale en juillet 2016.
9. Concernant les fonds nationaux de contrepartie, au vu de la situation critique dans laquelle se trouvait le budget national en 2015/2016 en raison de dépenses publiques importantes non prévues dans le secteur de la sécurité nationale et régionale et dans les actions anti-terrorisme, le Ministre de l'agriculture et de l'élevage est néanmoins parvenu à sécuriser, en 2015, un million d'USD pour les fonds de contrepartie des projets du FIDA sur le budget national, tandis qu'une requête pour un montant équivalent a été soumise au Ministère des finances en 2016.

10. En terme d'accords et de partenariats opérationnels, le ProDAF, sous la direction du Ministère de l'agriculture et de l'élevage, est également en train de finaliser un protocole d'accord avec le Programme petite irrigation et sécurité alimentaire (PISA) (17 millions d'euros) financé par la Banque de développement KfW tandis que le Projet d'appui aux filières agricoles de l'Agence française de développement est financé à hauteur de 67 millions d'euros: cet accord vise l'établissement d'une plateforme de coordination et d'harmonisation et de synergies opérationnelles dans la région de Tahoua, sous l'égide du Ministère de l'agriculture et des collectivités locales.
11. Les efforts initiaux fournis par le FIDA en termes de conception et d'exécution du ProDAF sont appréciés par le gouvernement et par l'ensemble des partenaires de développement dans le pays et sont reconnus comme étant une approche innovante de planification et de mobilisation de ressources financières en faveur de l'agriculture familiale et du secteur rural au Niger.

IV. État d'avancement de l'exécution du programme

12. L'accord de financement du ProDAF a été signé le 25 juillet 2015 et est entré en vigueur le 21 septembre 2015. Il est prévu que le programme, incluant l'ensemble des ressources mobilisées, s'achèvera le 30 septembre 2023 et sera clos le 31 mars 2024. Tous les arrangements institutionnels et opérationnels prévus pour la mise en œuvre du programme sont en place dans les trois régions et à Niamey. Le premier comité de pilotage du programme, qui s'est réuni le 1^{er} octobre 2015, a approuvé le PTBA 2016 à hauteur d'environ 23,5 millions d'USD (toutes ressources confondues). Une première demande de retrait de 500 000 USD, destinés à couvrir les dépenses de démarrage, a été transmise le 30 novembre 2015 et payée le 18 décembre 2015. Les ateliers régionaux et nationaux de démarrage se sont déroulés en janvier 2016. Le 25 janvier, une deuxième demande de retrait de fonds de 4 356 930 USD (50% sous forme de prêt et 50% sous forme de don au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette [CSD]) et de 715 980 USD (prêt du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne [ASAP]) a été transmise au FIDA.
13. Concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des deux projets du FIDA en cours (le Projet d'appui à la sécurité alimentaire et au développement de la région de Maradi [PASADEM] et le Projet de petite irrigation Ruwanmu), le taux de décaissement (toutes ressources confondues, prêts et dons FIDA, Fonds fiduciaire espagnol et FEM) s'établissait au 30 juin 2016 à près de 100%. Plus spécifiquement, en ce qui concerne les investissements planifiés au titre de la composante infrastructures du ProDAF, pour un montant de 91,6 millions d'USD, il y a lieu de noter qu'à la date du 15 juin 2016, 390 km de routes rurales (pour un investissement de 13 millions d'USD) avaient été achevées ou étaient en cours d'achèvement (l'objectif étant de 1 300 km de pistes), un marché de demi-gros (Djirataoua) avait déjà été livré le 19 juillet 2016, les deux marchés de gros à Maradi (Sabon-Machi et Tessoua) seront livrés en octobre 2016 et quatre autres (Tahoua et Zinder) sont au stade de la passation de marchés (pour un investissement global de 9,7 millions d'USD), 14 centres de stockage sont terminés et six sont encore en construction (pour un investissement de 4,4 millions d'USD). Dans la composante infrastructures du ProDAF, l'investissement global déjà engagé (constructions achevées, en construction ou en passation de marchés) représente 47,5 millions d'USD.

V. Sécurité dans le pays

14. À l'heure actuelle, la région la plus touchée par des attaques terroristes est Diffa. Grâce à l'excellente collaboration entre le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies, le bureau de pays du FIDA, l'unité de gestion du projet et les forces de sécurité nationale, l'exécution du ProDAF est en cours dans les régions de Tahoua, Maradi et Zinder, avec une mise en œuvre régulière de ses activités et de son PTBA. Les missions de supervision sur le terrain sont accompagnées par des

escortes militaires fournies par les forces de sécurité nationale en accord avec le Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies, sous la coordination des autorités et collectivités locales.

15. Outre ces mesures, l'Unité de la sécurité du FIDA a décidé d'envoyer une mission sur le terrain afin d'évaluer de façon détaillée les conditions de sécurité dans la zone d'intervention du FIDA dans les trois régions, en vue de formuler des recommandations appropriées au dispositif de gestion et de supervision du ProDAF.

VI. Coût et financement du programme

16. Le ProDAF a été approuvé par le Conseil d'administration en avril 2015 (EB 2015/114/R.8/Rev.1). Les sources de financement du programme se composaient comme suit: i) le FIDA, grâce à l'harmonisation des PTBA du PASADEM et du PPI Ruwanmu, déjà en cours (10,5 millions d'USD), avec celui du ProDAF, un financement dans le cadre du SAFP 2013-2015 (48,5 millions d'USD – 50% sous forme de don et 50% sous forme de prêt), et les fonds ASAP (un don de 13 millions d'USD); ii) le FEM (un don de 8 millions d'USD, en cours d'approbation); iii) le Fonds de l'OPEP (un prêt de 6 millions d'USD); iv) la Coopération italienne (un financement de 28,2 millions d'USD); v) le Gouvernement nigérien (33,4 millions d'USD, dont 18,6 millions d'USD sous forme d'exonération de taxes et 14,8 millions d'USD sous forme d'apport de fonds); et vi) les bénéficiaires (11,1 millions d'USD).
17. Un déficit de financement de 48,5 millions d'USD s'expliquait par le fait que ni les ressources allouées au Niger au titre du cycle SAFP 2013-2015 ni les cofinancements disponibles n'étaient suffisants pour couvrir intégralement les plans de financement du ProDAF. Un montant de 24,8 millions d'USD dans le cadre de l'actuelle allocation SAFP 2016-2018 pour le Niger a déjà été approuvé par le Conseil d'administration le 9 avril 2016 par le biais de la procédure de défaut d'opposition.
18. Un financement de 23,7 millions d'USD (50% sous forme de prêt accordé à des conditions particulièrement favorables et 50% sous forme de don au titre du CSD) reste encore à mobiliser et sera utilisé afin de combler le déficit de financement déjà identifié au cours de la conception du programme et d'augmenter ainsi proportionnellement les activités du programme précédemment planifiées; ce financement ne modifiera en aucune façon la description du programme.
19. Le tableau 1 présente la ventilation des coûts par composante et par source de financement.

Tableau 1
Coût du programme par composante et par source de financement
(en milliers d'USD)

Composantes	SAFP FIDA 13-15 50% prêt-50% don		SAFP FIDA 16-18 (1ere allocation) 50% prêt-50% don		SAFP FIDA 16-18 (2eme allocation)		ASAP		FEM		Bénéficiaires		Gouvernement		Total	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
A. Renforcement de l'agriculture familiale durable																
1. Aménagements structurants et productifs résilients aux risques climatiques	15 774,5	22,0	8 029,19	11,2	7 714,32	10,8	10 122,3	14,1	7 061,6	9,9	9 724,4	13,6	13 169,1	18,4	71 595,5	44,1
2. Renforcement des capacités des acteurs ruraux	6 173,4	42,1	3 161,03	21,5	3 037,07	20,7	1 365,4	9,3	-	-	128,0	0,9	815,7	5,6	14 680,6	9,0
3. Leadership féminin et amélioration de la sécurité nutritionnelle	2 812,6	44,0	1 434,43	22,5	1 378,17	21,6	-	-	-	-	-	-	762,9	11,9	6 388,0	3,9
<i>Sous-total renforcement de l'agriculture familiale durable</i>	24 760,5	26,7	12 624,59	13,6	12 129,51	13,1	11 487,7	12,4	7 061,6	7,6	9 852,4	10,6	14 747,8	15,9	92 664,1	57,0
B. Accès aux marchés																
1. Aménagements structurants d'accès aux plateformes de commercialisation	12 662,4	32,5	6 457,82	16,6	6 204,58	15,9	-	-	-	-	-	-	13 670,6	35,1	38 995,4	24,0
2. Modes de gestion des infrastructures et de financement des opérateurs économiques	3 267,3	39,4	1 666,32	20,1	1 600,98	19,3	-	-	-	-	1 286,0	15,5	469,3	5,7	8 289,8	5,1
3. Intégration régionale des échanges	1 720,6	44,0	877,51	22,5	843,09	21,6	-	-	-	-	-	-	466,6	11,9	3 907,8	2,4
<i>Sous-total accès aux marchés</i>	17 650,2	34,5	9 001,60	17,6	8 648,6	16,9	-	-	-	-	1 286,0	2,5	14 606,5	28,5	51 192,9	31,5
C. Gestion et coordination du programme, suivi-évaluation et gestion des savoirs																
	6 084,2	32,6	3 102,94	16,6	2 981,26	16,0	1 482,8	7,9	964,4	5,2	-	-	4 045,4	21,7	18 660,9	11,5
TOTAL	48 494,9	29,8	24 729,14	15,2	23 759,37	14,6	12 970,5	8,0	8 026,0	4,9	11 138,4	6,9	33 399,7	20,6	162 518,0	100,0

20. Conformément à la conception du programme, les fonds seront alloués aux catégories de dépenses indiquées au tableau 2.

Tableau 2
Coût du programme par catégorie de dépenses et par source de financement
(en milliers d'USD)

Catégories de dépenses	SAFP FIDA 13-15 50% prêt-50% don		SAFP FIDA 16-18 (1ere allocation) 50% prêt-50% don		SAFP FIDA 16-18 (2eme allocation)		ASAP		FEM		Bénéficiaires		Gouvernement		Total	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
1. Travaux	20 991,3	31,3	10 525,5	15,7	10 112,7	15,10	1 893,9	2,8	3 023,8	4,5	128,0	0,2	20 285,3	30,3	66 960,6	41,2
2. Véhicules	1 277,1	30,2	728,9	17,3	700,3	16,58	293,9	7,0	87,8	2,1	-	-	1 135,0	26,9	4 223,0	2,6
3. Équipement et matériel	1 000,6	34,0	510,3	17,3	490,3	16,66	109,1	3,7	67,5	2,3	-	-	765,2	26,0	2 943,0	1,8
4. Formation	1 827,7	37,4	935,2	19,1	898,5	18,37	376,9	7,7	36,1	0,7	-	-	815,5	16,7	4 890,0	3,0
5. Consultations	6 930,7	33,5	3 523,4	17,0	3 385,3	16,35	1 693,3	8,2	500,4	2,4	-	-	4 675,8	22,6	20 708,9	12,7
6. Biens, services et intrants	7 154,4	25,7	3 756,2	13,5	3 608,9	12,95	6 907,1	24,8	3 792,8	13,6	-	-	2 645,1	9,5	27 864,5	17,1
7. Dons et subventions	2 634,3	16,2	1 343,5	8,3	1 290,8	7,93	-	-	-	-	11 010,3	67,6	0,0	-	16 278,9	10,0
8. Salaires et indemnités	5 637,2	36,4	2 875,0	18,6	2 762,2	17,84	1 324,9	8,6	382,4	2,5	-	-	2 498,6	16,1	15 480,3	9,5
9. Coûts de fonctionnement	1 041,4	32,9	531,1	16,8	510,3	16,10	371,5	11,7	135,2	4,3	-	-	579,2	18,3	3 168,7	1,9
TOTAL	48 494,9	29,8	24 729,1	15,2	23 759,4	14,62	12 970,5	8,0	8 026,0	4,9	11 138,4	6,9	33 399,7	20,6	162 518,0	100,0

VII. Gestion financière, passation des marchés et gouvernance

21. La planification du programme constituera un processus continu, sur la base des PTBA. Le système de suivi-évaluation (S&E) sera bâti autour du cadre logique en tant qu'outil de gestion, de planification et d'aide à la prise de décisions pour l'ensemble des partenaires d'exécution. La base de données informatisée du programme sera directement reliée au système d'information géographique (SIG) afin de permettre une visualisation cartographique des résultats du programme.
22. Le système de planification et de S&E du ProDAF élargira le rayon d'action des systèmes du FIDA déjà existants au Niger et finira de les harmoniser en une seule et même base de données, un SIG et un manuel de procédures uniques. Lors de l'examen du cadre logique avec les parties prenantes et au moment de l'élaboration du PTBA, des objectifs quantitatifs ont été arrêtés, par région et par phase de mise en œuvre. Deux examens à tiers parcours et une évaluation terminale sont prévus afin de comparer les changements observés par rapport à la situation de référence.
23. Le ProDAF repose sur un environnement fiable et rigoureux de gestion et de contrôle fiduciaire interne et sur une équipe qualifiée, héritée des projets du FIDA en cours qui ont permis d'atteindre de remarquables niveaux de performance. Un compte désigné a été ouvert en francs CFA, au nom du programme, à Niamey, dans une banque commerciale agréée par le FIDA. Au niveau de chaque unité régionale de gestion de projet et de la Cellule nationale d'assistance technique (CENAT) elle-même, un compte d'opérations a été ouvert en francs CFA (soit quatre au total). Chacun de ces comptes recevra les fonds des comptes désignés (un par bailleur) ouverts à Niamey sur la base d'un appel de fonds par les Unités de gestion régionale du programme (URGP) en fonction des besoins trimestriels de trésorerie. Sur requête de la CENAT chargée, entre autres, du contrôle qualité, de la cohérence et de la consolidation financière, le compte désigné sera mouvementé et géré selon le mécanisme des fonds renouvelables.
24. Cette procédure innovante permet au programme de recevoir une avance conséquente correspondant aux prévisions de dépenses sur six mois inscrites dans le PTBA. L'utilisation de ces fonds fera l'objet de justifications régulières et périodiques. Les équipes des projets en cours utilisent de façon régulière et optimale la dernière version du progiciel de gestion financière Tompro pour la préparation des demandes de remboursement de fonds et des rapports mensuels.
25. Le dispositif de passation des marchés est conforme aux lois, décrets et dispositions juridiques en vigueur portant principes généraux, contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de services publics, contrôle a priori des procédures de passation de marchés, qui est exercé par la Direction générale du contrôle des marchés publics, et des engagements financiers; et fixant les seuils de passation de marchés de l'État, des établissements publics, des sociétés d'État et des sociétés à participation publique majoritaire d'une part, et des collectivités territoriales ou locales d'autre part.
26. L'audit des comptes du ProDAF est effectué une fois l'an par un cabinet qualifié et indépendant.

VIII. Modifications proposées à l'accord de financement

27. Sous réserve de l'approbation par le Conseil d'administration de la troisième tranche de financement pour combler le déficit de financement identifié dès la conception du programme, l'accord de financement sera modifié en conséquence. Ce financement complète le plan de financement initialement approuvé lors de la conception du programme et ne modifie en rien la description, la zone d'intervention ou les groupes cibles du programme. Aucune nouvelle catégorie de dépenses ne sera créée.

IX. Instruments et pouvoirs juridiques

28. Un amendement à l'accord de financement entre la République du Niger et le FIDA constitue l'instrument juridique aux termes duquel le financement proposé sera consenti à l'emprunteur/au bénéficiaire.
29. La République du Niger est habilitée, en vertu de ses lois, à recevoir un financement du FIDA.
30. Je certifie que le financement proposé est conforme aux dispositions de l'Accord portant création du FIDA et aux Principes et critères applicables aux financements du FIDA.

X. Recommandation

31. Je recommande que le Conseil d'administration approuve le financement proposé en adoptant la résolution suivante:

DÉCIDE: que le Fonds accordera à la République du Niger un prêt à des conditions particulièrement favorables d'un montant équivalant à huit millions cent cinquante mille droits de tirage spéciaux (8 150 000 DTS), qui sera régi par des modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions indiquées dans le présent rapport.

DÉCIDE EN OUTRE: que le Fonds accordera à la République du Niger, au titre du Cadre pour la soutenabilité de la dette, un don d'un montant équivalant à huit millions cent cinquante mille droits de tirage spéciaux (8 150 000 DTS), qui sera régi par des modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions indiquées dans le présent rapport.

Le Président
Kanayo F. Nwanze