



FIDA
FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
Conseil d'administration - Soixante-cinquième session
Rome, 2-3 décembre 1998

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À

LA RÉPUBLIQUE DU MALI

POUR

LE PROGRAMME DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT EN ZONE SAHÉLIENNE

TABLE DES MATIÈRES

TAUX DE CHANGE	iii
POIDS ET MESURES	iii
SIGLES ET ACRONYMES	iii
CARTE DE LA ZONE DU PROJET	iv
RÉSUMÉ DU PRÊT	v
NOTE DE PRÉSENTATION	vi
PREMIÈRE PARTIE - ÉCONOMIE, CONTEXTE SECTORIEL ET STRATÉGIE DU FIDA¹	1
A. L'économie et le secteur agricole	1
B. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA au Mali	3
C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Mali	3
DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME	5
A. Zone du programme et groupe cible	5
B. Objectifs, portée et approche du programme	6
C. Composantes	6
D. Coûts et financement du programme	8
E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes	10
F. Organisation et gestion	10
G. Justification économique	13
H. Risques	13
I. Impact sur l'environnement	14
J. Aspects novateurs	14
TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ	14
QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION	15
 ANNEXE	
RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ	17



APPENDICES

I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)	1
II. PREVIOUS IFAD LOANS IN MALI (PRÊTS ANTÉRIEURS DU FIDA AU MALI)	2
III. LOGICAL FRAMEWORK (CADRE LOGIQUE)	3
IV. COMPOSANTE INFRASTRUCTURES VILLAGEOISES	5
V. ORGANIZATION AND MANAGEMENT (ORGANISATION ET GESTION)	11
VI. ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS (ANALYSE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE)	17

TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Franc CFA (XOF)
1,00 USD	=	600 XOF
1,00 XOF	=	0,001667 USD

POIDS ET MESURES

Système métrique

SIGLES ET ACRONYMES

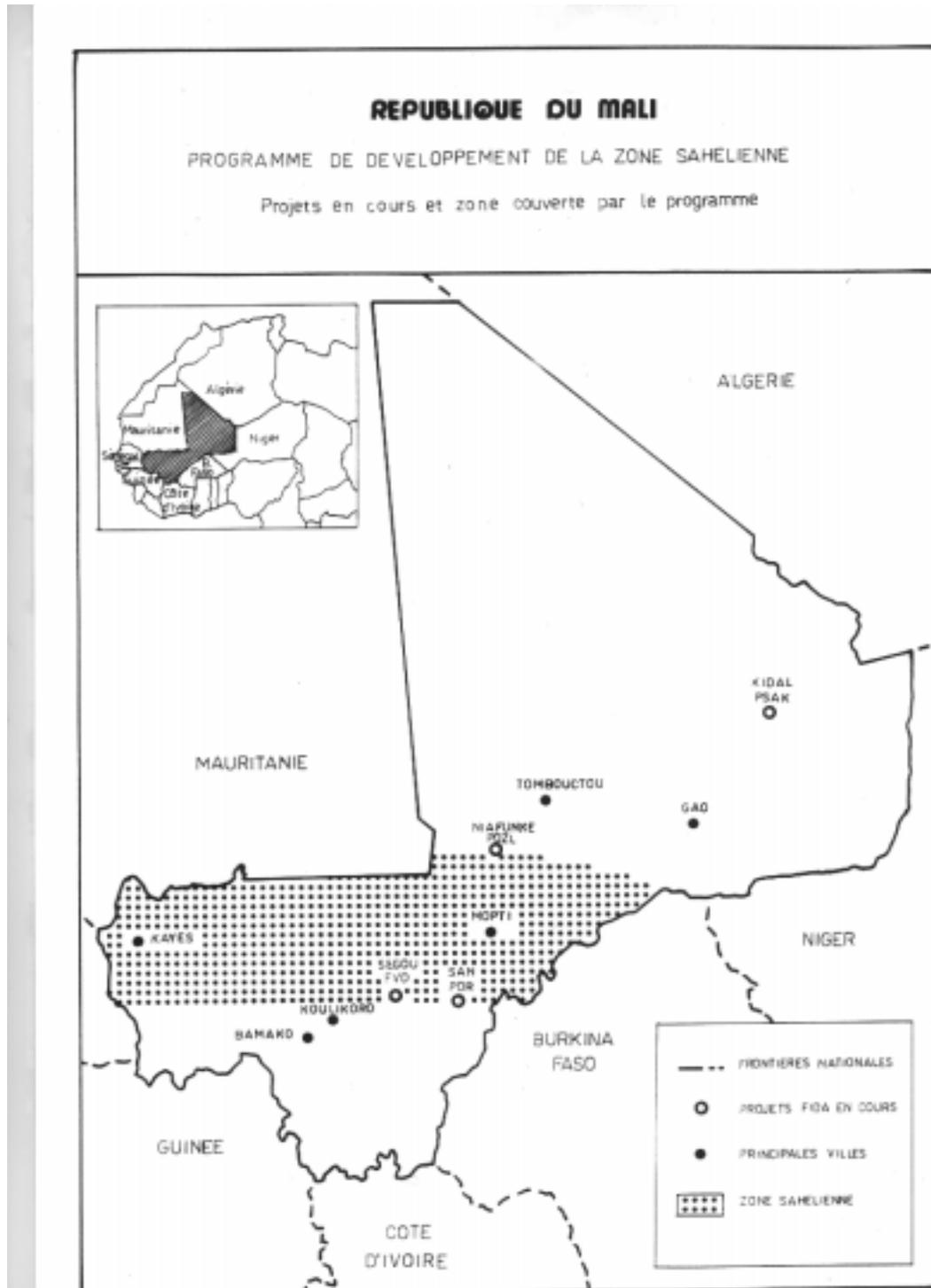
ANCG	Agence nationale de coordination et de gestion du programme
AREG	Agence régionale d'exécution et de gestion
BNDA	Banque nationale de développement agricole
CCA-ONG	Organe de coordination des ONG locales et étrangères
CEC	Caisse d'épargne et de crédit
FDIV	Fonds de développement des infrastructures villageoises
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvres très endettés
S&E	Suivi et évaluation
SFD	Service de microfinancement décentralisé
TVA	Taxe à la valeur ajoutée
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU MALI

Année budgétaire

1^{er} janvier - 31 décembre

CARTE DE LA ZONE DU PROJET



Source: FIDA: Rapport de préévaluation

Les appellations figurant sur cette carte et sa représentation graphique ne constituent en aucun cas une prise de position du FIDA quant au tracé des frontières ou limites, ou aux autorités de tutelle des territoires considérés.

RÉPUBLIQUE DU MALI

PROGRAMME DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT EN ZONE SAHÉLIENNE

RÉSUMÉ DU PRÊT

INSTITUTION À L'ORIGINE DU PROGRAMME:	FIDA
EMPRUNTEUR:	République du Mali
ORGANISME D'EXÉCUTION:	Ministère du développement rural et de l'eau
COÛT TOTAL DU PROJET:	46,0 millions de USD
MONTANT DU PRÊT DU FIDA:	15,65 millions de DTS (équivalent approximativement à 22,0 millions de USD)
CONDITIONS DU PRÊT DU FIDA:	40 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans, avec une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an
COFINANCEURS^a:	À déterminer pendant l'exécution
MONTANT DU COFINANCEMENT:	14,1 millions de USD
CONTRIBUTION DE L'EMPRUNTEUR:	6,4 millions de USD
CONTRIBUTION DES BÉNÉFICIAIRES:	3,5 millions de USD
INSTITUTION CHARGÉE DE LA PRÉÉVALUATION:	FIDA
INSTITUTION COOPÉRANTE:	Supervisé par le FIDA

^a Des pourparlers sur le cofinancement ont été entamés avec plusieurs bailleurs de fonds, dont le Canada, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et les États-Unis ainsi que la Banque mondiale. Un certain montant de cofinancement est assuré pour un ou plusieurs cycles du programme. En outre, lorsqu'elles fonctionneront, les associations seront habilitées à prendre l'initiative de mobiliser des fonds auprès d'autres sources.

NOTE DE PRÉSENTATION

Qui sont les bénéficiaires?

Initialement, le programme concernera les ménages vivant dans des conditions précaires dans les 1 700 villages les plus éloignés et les plus pauvres des régions de Ségou et de Koulikoro. Environ 72 000 ménages (504 000 personnes) bénéficieront directement d'un soutien à la production agricole et à l'élevage, à la commercialisation et au développement des infrastructures sociales, ainsi que de services financiers décentralisés offerts par les associations d'épargne et de crédit. À terme, le programme devrait contribuer à atténuer la pauvreté dans toute la zone sahélienne du Mali, laquelle s'étend sur une partie des quatre régions administratives de Kayes, Koulikoro, Ségou et Mopti. Cet objectif pourra être réalisé à mesure que d'autres donateurs apporteront des financements supplémentaires au cours de la mise en œuvre du programme.

Pourquoi sont-ils pauvres?

L'analyse des causes de la faiblesse et de l'incertitude des revenus ainsi que de l'insécurité alimentaire des ménages ruraux vivant dans les zones sahéliennes du Mali concernées par le programme met notamment en relief les facteurs suivants: dégradation et marginalisation des terres sous l'effet de la sécheresse, de la désertification et de la pression démographique; analphabétisme et faible degré d'organisation, ou organisation inadéquate, de la population rurale; manque de soutien externe, contrairement à ce qui est le cas dans d'autres régions du Mali, y compris dans les zones sahéliennes adjacentes couvertes par le réseau d'irrigation de l'Office du Niger et dans les zones productrices de coton; faiblesse de la base technologique et rareté des méthodes innovantes qui expliquent la diversification insuffisante du système de production et le peu d'activités non agricoles; isolement extrême, voire inaccessibilité, qui se traduit par un manque d'intégration avec les marchés et l'économie nationale; enfin mobilisation insuffisante de l'épargne, absence de stocks ou d'accumulation de richesse, et médiocrité des réseaux de commercialisation.

Que fera le programme pour eux?

Les besoins prioritaires auxquels devra répondre le programme appartiennent à la catégorie des investissements dans les infrastructures, productives ou sociales. Un Fonds de développement des infrastructures villageoises (FDIV) sera créé pour apporter des dons en contrepartie des contributions des groupements communautaires aux investissements collectifs dans les secteurs ci-après: i) infrastructures de production, y compris petite irrigation, entreposage et commercialisation, maraîchage irrigué, reboisement, amélioration des pâturages, remise en état des routes d'accès, etc.; ii) infrastructures sociales, notamment approvisionnement en eau de boisson, formation d'accoucheuses traditionnelles, et équipements d'éducation de base ; et iii) renforcement des capacités communautaires (alphabétisation fonctionnelle et formation à la gestion). Pour ce qui est des investissements individuels, un appui sera apporté au développement de l'infrastructure de services financiers, qui consistera essentiellement à étendre les services de microfinancement décentralisés (SFD) à toute la zone du programme.

Comment les bénéficiaires participeront-ils au programme?

Un processus de développement participatif durable sera lancé dans la zone du programme en soutenant les initiatives populaires. Les communautés rurales (groupes d'utilisateurs ou d'intérêt commun, à titre aussi bien individuel que familial) seront habilitées à formuler des demandes d'infrastructures villageoises collectives ou des demandes individuelles de services financiers. Les



communautés devront établir des demandes recevables, et seront ensuite responsables de la réalisation, de l'exploitation et de l'entretien des équipements approuvés. Elles seront appuyées par une assistance technique locale, par des entreprises privées (cabinets de consultants, entrepreneurs, etc.), et par les prestataires de services du secteur public lorsque ceux-ci présentent un avantage comparatif. Les groupes communautaires recevront une aide pour leur permettre de négocier des dispositions contractuelles acceptables avec les institutions publiques et privées en vue d'entreprendre les diverses activités. Une fois qu'une demande recevable d'infrastructure collective sera agréée, les commanditaires investiront leur part de ressources en capital (numéraire, main-d'œuvre et matériaux locaux) et le programme apportera des fonds de contrepartie par le canal du FDIV. Le programme dispensera aussi aux commanditaires une formation à la gestion et les aidera à faire le meilleur usage des microprojets. Les demandes individuelles d'aide à l'investissement seront transmises au réseau de SFD.

RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA
AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À
LA RÉPUBLIQUE DU MALI
POUR
LE PROGRAMME DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT EN ZONE SAHÉLIENNE

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de prêt à la République du Mali d'un montant de 15,65 millions de DTS (équivalant approximativement à 22,0 millions de USD) à des conditions particulièrement favorables, en vue de contribuer au financement du Programme du fonds de développement en zone sahélienne. Le prêt aura une durée de 40 ans, y compris un différé d'amortissement de dix ans et sera assorti d'une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an. Il est proposé que ce programme dû à l'initiative du FIDA soit placé sous la supervision directe du Fonds, car du fait qu'il s'agit de la première opération conçue, au titre du Mécanisme flexible de financement approuvé en septembre 1998, il nécessitera un suivi attentif et une supervision minutieuse. En outre, il comporte plusieurs éléments novateurs en ce qui concerne l'exécution par des associations privées d'agriculteurs et des organisations non gouvernementales (ONG). Il est centré sur le renforcement des capacités d'intervention des associations et des groupements locaux pour lesquels le FIDA a élaboré au Mali un mécanisme leur permettant de définir, formuler et mettre en oeuvre leurs objectifs prioritaires.

**PREMIÈRE PARTIE - ÉCONOMIE, CONTEXTE SECTORIEL ET
STRATÉGIE DU FIDA¹**

A. L'économie et le secteur agricole

1. **Contexte général.** La République du Mali, pays enclavé de l'Afrique de l'Ouest, couvre une vaste superficie de 1,22 million de km², et partage 7 000 km de frontières avec sept pays. Plus de 60% du territoire sont désertiques ou semi-désertiques; environ 20% de la superficie se trouvent en zone sahélienne (précipitations de 400 à 800 mm); les 20% restants sont de type soudano-guinéen (précipitations pouvant atteindre 1 200 mm). La caractéristique dominante du pays est la présence du fleuve Niger, qui arrose une vaste plaine d'inondation dans son delta intérieur, et offre un bon potentiel pour la pêche. La population, estimée en 1996 à 10 millions d'habitants, s'accroît à raison de 3% par an. Entre 1980 et 1995, le taux d'accroissement de la population urbaine a été plus élevé (5,3%), ce qui traduit une forte migration interne des zones rurales vers les villes. La densité moyenne est faible, aux alentours de 8 habitants/km², mais elle varie fortement, de 1 h/km² dans le nord à plus de 20 h/km² dans le sud et le centre. Environ 25% de la population vivent dans la zone sahélienne, 65% dans la zone humide du sud et 10% dans le désert du nord. Administrativement, le pays se partage en huit régions, 42 cercles (arrondissements) et environ 11 500 villages; enfin, dans le cadre du processus de décentralisation, très attendu, au total 701 communes (municipalités) seront créées d'ici à la fin de 1998.

2. **L'environnement économique.** Le revenu moyen par habitant au Mali est estimé à 250 USD, ce qui place le pays dans le groupe des pays les moins avancés et à faible revenu². En termes de développement humain³, le Mali obtient de moins bons résultats que d'autres pays à faible revenu par

¹ Voir l'appendice I.

² Le Mali se situe au 18^e rang des 49 pays à faible revenu, selon le Rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde en 1997.

³ Le Mali occupe la 171^e place sur 175 pour ce qui est de l'Indice du développement humain (PNUD).



habitant, comme la République-Unie de Tanzanie et le Mozambique, essentiellement en raison du taux d'alphabétisation des adultes, qui reste très bas, et du faible taux de scolarisation des enfants. La large gamme de réformes économiques mises en œuvre depuis 1987 a contribué à faire passer le Mali d'une économie essentiellement étatisée à une économie de plus en plus gouvernée par le marché. Cette transformation a coïncidé avec le passage en 1991/92 d'un système politique à parti unique à une forme démocratique de gouvernement. Sous l'effet des réformes introduites en 1992 et de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, la compétitivité accrue de l'économie malienne, associée à des conditions climatiques favorables, a eu un effet sensible sur la croissance économique et sur les exportations, surtout de coton, d'animaux d'élevage et d'or. Le produit intérieur brut (PIB) réel a enregistré une croissance d'environ 5% en moyenne pendant la période 1994-1997, contre 2,3% entre 1990 et 1993. L'inflation, qui est montée à 33% après la dévaluation du franc CFA, est retombée en 1997 au niveau sans précédent d'environ 5%.

3. **Gestion de la dette publique.** Le Mali est classé parmi les pays pauvres très endettés (PPTÉ). En septembre 1998, la Banque mondiale a approuvé, dans le cadre de l'Initiative pour la réduction de la dette des PPTÉ, une enveloppe équivalant à sa part de réduction de la dette du Mali. D'autres créanciers devraient prochainement faire de même, et une proposition concernant la participation du FIDA sera soumise au Conseil d'administration au début de 1999.

4. **Résultats sectoriels.** L'agriculture, l'élevage et les autres activités du secteur primaire sont les éléments prédominants de l'économie malienne et représentent ensemble environ 48% du PIB (1996), employant quelque 80% de la population. La majeure partie de la production agricole provient du sud, région la plus fertile. Le coton, qui représente jusqu'à 50% de l'ensemble des recettes d'exportation, prédomine, suivi par la production céréalière, qui se monte à plus de 2 millions de tonnes par an. La production animale, qui contribue pour environ 20% du PIB, est non négligeable: le cheptel national se répartit entre bovins (5 à 8 millions de têtes) et petits ruminants (12,5 millions de têtes). Les pêches jouent aussi un rôle majeur dans l'économie nationale, avec des captures annuelles totales d'environ 100 000 t, pour quelque 230 000 pêcheurs. Les mines d'or se sont rapidement développées dans le cadre du nouveau code libéralisant l'investissement, et la part de l'or dans le PIB devrait s'accroître rapidement. Le secteur manufacturier reste relativement marginal, avec environ 7% du PIB en 1996.

5. **Institutions et services sectoriels associés au programme.** Le programme proposé prévoit deux ensembles d'activités, à savoir: i) investissements des communautés dans les infrastructures productives et sociales; et ii) services financiers ruraux. Le contexte politique et opérationnel dans lequel s'insèrent ces activités est résumé ci-après. Le développement local, sous l'impulsion des institutions et des communautés locales qui lancent elles-mêmes leurs propres activités économiques et sociales, est depuis fort longtemps une des grandes stratégies du Mali. Après l'effondrement, en 1969, du système coopératif contrôlé par l'État, la promotion des associations et groupements villageois, lancée par plusieurs opérateurs et donateurs, y compris le FIDA, a vigoureusement contribué au développement local. L'expérience montre que ces groupes s'intéressent prioritairement à la gestion de l'eau (petite irrigation), aux infrastructures sociales (eau de boisson, éducation et santé), et aux équipements de transformation des produits agricoles. Le développement local a pris un nouvel élan au début des années 90 sous l'effet des politiques de désengagement et de décentralisation du gouvernement. En ce qui concerne le développement des services financiers ruraux, après les résultats décevants des activités de crédit du secteur structuré, on s'est tourné vers un dispositif de services de microfinancement décentralisés (SFD). Les premières caisses d'épargne et de crédit (CEC) ont été créées en 1986. À la



fin 1996, 11 réseaux étaient en place, regroupant 364 CEC, les dépôts et le capital se montant à 7,2 millions de USD, pour un encours de prêts s'élevant à l'équivalent de 9,7 millions de USD. On compte actuellement plus de 135 000 épargnants.

B. Enseignements tirés de l'expérience du FIDA au Mali

6. Fin 1997, le FIDA avait financé dans différentes zones écologiques du Mali sept⁴ opérations, dont trois étaient achevées et closes, pour un total de 60,22 millions de DTS, dont environ 1,82 million de DTS à titre de don. En octobre 1998, les décaissements, toutes opérations confondues, s'élevaient à environ 38,47 millions de DTS, soit 64% du total des engagements. La mise en œuvre des projets a été généralement satisfaisante. Toutefois, en raison des facteurs défavorables présents dans le pays, à savoir notamment une base économique étroite, des institutions peu développées, des procédures administratives lourdes et centralisées, un milieu physique et écologique fragile, une population très dispersée et un réseau routier rudimentaire, la mise en œuvre des activités a été souvent retardée. La rébellion Touareg dans le nord du pays a particulièrement perturbé les deux opérations intéressant cette zone (Programme de sécurité en matière d'alimentation et de revenu à Kidal, et Projet de développement dans la zone lacustre). Plusieurs enseignements spécifiques en ont été tirés et sont résumés ci-après.

7. Tout d'abord, jusqu'ici, les programmes appuyés par le FIDA au Mali ont pour la plupart veillé tout particulièrement à soutenir des organisations locales, comme les associations villageoises, les groupements de femmes, etc. Mais, étant donné que seul un appui durable et constant à la constitution de groupes a permis d'obtenir de bons résultats on s'est fixé dès le départ pour objectif de transférer les responsabilités aux intéressés. Ainsi, dans le cas du projet de fonds de développement villageois (phases I et II), il a fallu 15 ans pour que les groupes assument la gestion de leurs propres fonds de développement villageois et pour constituer une fédération qui négocie à l'échelon national les prix de vente des céréales au nom de ses membres. Deuxièmement, la plupart des opérations du FIDA ont comporté des lignes de crédit à court et à moyen terme gérées par la Banque nationale de développement agricole (BNDA). Les résultats ont été décevants (voir paragraphe 5), le recouvrement oscillant entre 40 et 70%. Le mécanisme de microcrédit géré par les SFD, qui a été testé dans le cadre d'opérations ultérieures du FIDA, s'est avéré beaucoup mieux adapté. Par ailleurs, alors que les prêts octroyés aux femmes présentent généralement un risque moindre, elles ne reçoivent qu'environ 25% de l'ensemble du crédit. Troisièmement, la dévaluation du franc CFA et la libéralisation des marchés et des prix agricoles ont créé un environnement fortement incitatif, mais les ruraux ne peuvent tirer parti de cette conjoncture que s'ils ont accès à une formation et à des fonds d'investissement. Quatrièmement, les besoins des femmes, et le rôle qu'elles peuvent jouer en matière de sécurité alimentaire et de revenu, doivent être pris en compte dans la conception et la mise en œuvre des programmes. Enfin, l'investissement en infrastructure rurale (eau potable et routes rurales) fait l'objet d'une forte demande.

C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Mali

Mesures de lutte contre la pauvreté prises par le Mali

8. En 1994, environ 70%⁵ des maliens étaient classés dans la catégorie des pauvres (77 204 XOF, soit 154 USD par personne), et presque la moitié d'entre eux, soit 34% de la population totale, dans celle des très pauvres (39 500 XOF, soit 79,0 USD par personne). L'incidence de la pauvreté est la plus marquée parmi les femmes et dans les zones rurales où, en 1996, elle touchait 78% de la

⁴ Voir appendice II.

⁵ Sur la base d'un seuil de pauvreté correspondant à une consommation alimentaire minimale de 2 450 calories par jour, plus une consommation autre qu'alimentaire chiffrée à 50% de la valeur de la consommation alimentaire.



population, contre 41% en ville. La lutte contre la pauvreté est un axe majeur de la stratégie de développement à long terme du gouvernement, à l'horizon 2010. Un certain nombre de programmes et de projets, au niveau macro-économique et sectoriel, s'attachent à combattre la pauvreté, notamment au moyen de réformes macro-économiques visant à porter le taux moyen de croissance à 6% par an, ce qui relèverait le revenu moyen par habitant à l'équivalent de 500 USD. Les stratégies sectorielles mettent notamment l'accent sur les soins de santé primaires, l'éducation, la maîtrise de la croissance démographique, l'amélioration de la condition des femmes, la protection et la promotion de l'enfant, le microcrédit et l'amélioration du logement. La décentralisation, la bonne gestion publique, la participation et l'intégration régionale sont autant d'éléments clés qui caractérisent cette démarche. Par ailleurs, la communauté des donateurs appuie fermement la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté, comme en témoignent les aides annoncées et les engagements pris lors de la récente Table ronde sur le Mali organisée à Genève (Suisse), les 16 et 17 septembre 1998.

Activités de lutte contre la pauvreté financées par d'autres donateurs importants

9. Avec la France et l'Allemagne, la Banque mondiale est le partenaire qui gère l'un des portefeuilles les plus substantiels et diversifiés d'aide au Mali. L'objectif principal est le recul de la pauvreté moyennant une croissance économique et sociale. Un grand nombre d'autres donateurs appuient, sous diverses formes, la lutte contre la pauvreté au Mali. Par exemple le concours de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) s'articule sur quatre grands axes: jeunes, bonne gestion publique, croissance viable, et information et communications. L'aide bilatérale canadienne porte sur les services financiers décentralisés, la commercialisation des céréales, et la lutte contre la désertification. Les Pays-Bas privilégient l'équité hommes-femmes, la participation et les initiatives populaires, le développement local intégré et le développement de l'irrigation. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) soutient des opérations pilotes visant à élaborer des modèles reproductibles et durables pour atténuer la pauvreté. Le présent programme, qui a été conçu en concertation étroite avec tous les donateurs susmentionnés et avec d'autres acteurs de la lutte contre la pauvreté, a été harmonisé dans toute la mesure possible avec les diverses opérations en cours ou programmées⁶.

La stratégie actuelle du FIDA au Mali

10. Du fait de la présence de cultures de rente (coton et arachide en particulier) et de nombreux programmes de développement, tant nationaux qu'appuyés par une aide extérieure, dans le sud du pays (région de Sikasso), où les revenus des ménages sont relativement plus élevés que dans le reste du Mali, le FIDA accorde à cette région une moindre priorité. En revanche, les activités seront ciblées sur les zones sahéliennes du centre du pays et sur les zones semi-arides et arides du nord.. Dans toutes ces zones, le FIDA s'efforcera de réaliser plusieurs objectifs, souvent interdépendants, notamment: amélioration de la sécurité alimentaire au niveau des ménages et du pays, accroissement des revenus familiaux; relèvement du niveau de vie des ménages ruraux; et promotion du développement participatif et durable à l'échelon des groupements ou des villages. Pour atteindre ces objectifs, les opérations du FIDA continueront d'encourager, notamment, la décentralisation vers les villages, le renforcement de la capacité d'intervention des ruraux pauvres et des organisations populaires, et la participation réelle des intéressés, qui deviendront des initiateurs, des exécutants et des gestionnaires responsables au lieu d'être des bénéficiaires passifs. Les enseignements des activités du FIDA au Mali (paragraphe 7) montrent qu'il faut un effort et un engagement à long terme (15 années ou presque) pour résoudre durablement les problèmes. En outre, compte tenu des pesanteurs administratives au Mali, on adoptera

⁶ Des consultations approfondies organisées régulièrement avec tous les partenaires potentiels du FIDA accroîtront les possibilités de cofinancement.

une approche différente pour la mise en oeuvre en substituant aux gros services publics de gestion générale de petites unités de coordination, qui auront pour mission de sous-traiter avec les institutions existantes, publiques ou privées.

Raison d'être du programme

11. Les résultats macro-économiques du Mali depuis la dévaluation du franc CFA ont été assez bons et les perspectives pour les années prochaines sont relativement favorables. Le pays est redevenu concurrentiel à l'échelon sous-régional, et il existe de nombreux débouchés encore inexploités pour ses produits agricoles, localement et dans la sous-région. En outre, les réformes politiques menées depuis 1992 ont notamment marqué la fin de l'approche dirigiste du développement rural et le désengagement de l'État de la production et de la commercialisation. Ces évolutions, associées au processus de décentralisation et de démocratisation en cours, à la bonne gestion publique et à la restructuration du Ministère du développement rural et de l'eau, sont propices aux initiatives locales et à la participation directe au développement et créent donc un climat favorable aux associations villageoises et aux groupes d'intérêt commun. En outre, un nombre appréciable d'ONG, de consultants, de cabinets-conseils et d'entrepreneurs se sont implantés dans les zones rurales pour combler le vide créé par le retrait graduel de l'État.

DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME

A. Zone du programme et groupe cible

12. Le programme proposé offre un cadre de mise en oeuvre qui permettra au FIDA et, si possible, à d'autres donateurs de financer le développement de la zone sahéenne du Mali, qui couvre une grande partie des régions de Kayes, Koulikoro, Ségou et Mopti. La zone du programme se caractérise par des systèmes mixtes de cultures (pluviales et de décrue) mais le pastoralisme prédomine dans le nord. Les principales cultures pluviales sont le mil, le sorgho et le maïs auxquels vient s'ajouter le riz de décrue ou irrigué. Il s'agit d'une zone reculée couvrant un territoire de 225 000 km² et peuplée de 3,5 millions de personnes réparties entre 4 900 villages. Les activités proposées dans le cadre du programme, tel qu'il se présente actuellement, portent sur une zone de 80 000 km² à cheval sur deux régions, celles de Ségou et de Koulikoro, et visent à mettre à profit l'expérience acquise - et les infrastructures déjà établies - dans le cadre des deux phases du Programme de fonds de développement villageois appuyé par le FIDA. La zone, qui comprend quelque 1 700 villages répartis entre 81 communes et six cercles (trois dans chaque région), a été choisie en fonction de sa situation dans un écosystème sahéen, de sa grande vulnérabilité aux fluctuations de la production alimentaire et du manque d'infrastructures locales. Les villages les plus pauvres, les plus reculés et les plus marginalisés jusqu'ici se trouveront ainsi à égalité avec ceux qui jouissent d'un avantage comparatif en raison de leur expérience de l'organisation en groupes et la fixation des priorités locales de développement. Les autres critères de ciblage seront la cohésion des communautés et leur volonté de travailler au sein de groupes d'utilisateurs. L'élargissement aux régions de Kayes et de Mopti se fera au cours de la mise en oeuvre et sera subordonné à la disponibilité de ressources supplémentaires.

13. Le groupe cible comprend toute la population des 1 700 villages (comprenant chacun 100 familles en moyenne) dans la zone initiale d'activité du programme, ce qui correspond à environ 170 000 familles ou 1,19 million de personnes. La population se compose de deux groupes distincts: les cultivateurs sédentaires (essentiellement Bambaras, Soninkés, Kassonkés et Dogons) qui ont intégré l'élevage dans leur système agricole, et les éleveurs nomades (essentiellement des Peuls), dont la plupart se sont sédentarisés. On compte en outre quelques communautés nomades de pêcheurs (Bozos) le long du Niger. La population est relativement jeune, avec 48% de moins de 15 ans. La pauvreté est très répandue dans le groupe cible, et environ 11% des ménages ont une femme à leur tête, soit plus du double du taux national (5%). Les stratégies de survie consistent à migrer vers



d'autres régions du Mali, vers les pays voisins ou vers la France, ce qui prive les villages d'environ 20% de leur population (surtout des hommes). Les groupes d'entraide soit traditionnels soit de type nouveaux représentent un important filet de sécurité pour les nécessiteux. Les femmes comptent pour 48% de la main-d'oeuvre totale de la zone, contre 46% à l'échelon national. Elles ne peuvent pas posséder de terres, mais elles peuvent être propriétaires de bétail, qui constitue une réserve pour les temps difficiles. Selon les ethnies, les femmes peuvent être chargées d'une grande part du travail agricole et, en plus des corvées ménagères, ce sont elles qui vont chercher le bois de feu et l'eau de boisson.

B. Objectifs⁷, portée et approche du programme

14. L'objectif final du programme proposé est de réduire l'incidence de la pauvreté chez les ménages ruraux de la zone sahélienne en améliorant leurs revenus et leurs conditions de vie. À cette fin, le programme a l'intention de donner aux bénéficiaires les moyens de définir leurs besoins et leurs priorités et de faciliter la mise en oeuvre de microprojets individuels ou communautaires pour satisfaire ces besoins. Il faudra pour cela: i) que des associations nationales et régionales aient été créées et gérées par les intéressés pour financer les microprojets recevables; et ii) que les SFD soient en place de manière à répondre aux demandes individuelles de dépôt et de crédit des femmes et des hommes. Dans le cadre du mécanisme flexible de financement récemment adopté, les dix années du programme seront divisées en cycles de trois ans (années 1-3), quatre ans (années 4-7) et trois ans (années 8-10) (voir paragraphe 31). L'objectif principal du premier cycle sera d'établir les institutions, les mécanismes et les procédures, d'assurer leur fonctionnement et de lancer un petit nombre d'activités d'investissement; le deuxième cycle visera à renforcer le cadre institutionnel et à développer les activités d'investissement dans toute la zone du programme; enfin, le troisième et dernier cycle aura pour objectif de consolider les résultats acquis et de mettre en oeuvre une stratégie de retrait garantissant la continuité des opérations.

C. Composantes

15. Le programme aidera les communautés rurales à mettre en oeuvre leurs initiatives grâce à un certain nombre de services et de facilités de financement rentrant dans le cadre de la stratégie du FIDA. Les activités envisagées se répartissent entre trois grandes catégories, comme indiqué ci-après.

Appui au développement villageois

16. Dans le cadre de cette composante essentielle du programme, il est prévu de créer un FDIV qui financera les microprojets sociaux, productifs et commerciaux dans les villages. Le programme ne soutiendra que les initiatives pour lesquelles il existe une demande effective et les intéressés devront mobiliser eux-mêmes des ressources en nature (main-d'oeuvre, matériaux locaux) ou en espèces pour la mise de fonds initiale. Il apportera à la fois les services de soutien et la formation nécessaires pour sélectionner et faire fonctionner les microprojets et cofinancera les investissements des intéressés.

17. **Formation et services de soutien.** Tous les groupes villageois devront être en mesure de formuler leurs priorités, garantissant ainsi que les demandes et les priorités des villages et des groupes sont effectivement basées sur les besoins de tous les membres de la communauté, y compris des femmes et autres catégories défavorisées. Les villages retenus, qui n'ont pas de structures appropriées à cet effet, recevront une aide pour définir les priorités communautaires des groupes, moyennant une évaluation rurale participative et d'autres méthodes. En outre, aucun microprojet ne sera financé si le programme ne peut garantir la formation et les services de soutien technique nécessaires à la gestion et l'utilisation des infrastructures; il s'agira notamment: i) d'un stage de 45 jours d'alphabétisation fonctionnelle pour 10 personnes; ii) d'un stage de 15 jours de formation spécifique à la gestion pour trois membres du comité de gestion; iii) d'un stage annuel de rattrapage

⁷ Voir dans le cadre logique, à l'appendice III, les relations entre objectifs, produits, activités, indicateurs, etc..



ou de mise à niveau de cinq jours après le lancement des microprojets; et iv) d'une assistance technique et de services consultatifs de soutien réguliers (cinq jours par an, pendant trois ans, par microprojet), axés sur la demande.

18. **Fonds d'investissement villageois.** Le programme cofinancera des microprojets pour répondre à la demande exprimée par les villageois. Dans le cadre de cette composante, seuls seront financés les investissements de groupes (comptant au moins 10 membres chacun) tandis que les investissements productifs individuels seront pris en charge par le système financier décentralisé (paragraphe 19). Vu l'expérience acquise dans le cadre d'autres projets et programmes, il est probable que les investissements porteront principalement sur des infrastructures productives et sociales. À titre indicatif, 20 modèles de microprojet ont été analysés⁸, mais il y en a d'autres. Ils portent essentiellement sur les équipements collectifs et d'aménagement du milieu tels que centres de formation, puits, banques de céréales, amélioration des routes rurales, conservation des sols et des eaux, et boisés villageois; les investissements productifs portent sur l'irrigation, la culture de décrue et l'aménagement d'étangs de pisciculture. À partir des modèles en question, l'enquête socio-économique de référence permettra de sélectionner la première série d'activités. Le programme pourra prendre en charge de 1 500 à 2 000 interventions au cours des 10 années de mise en œuvre, en fonction du choix des activités. Le financement est plafonné à 20 millions de XOF par microprojet (aux prix de 1997). L'investissement en capital demandé devrait, de manière générale, être de l'ordre de 6 à 13% pour les équipements collectifs et l'aménagement du milieu, et de l'ordre de 16% pour les infrastructures productives. La liste des investissements qui ne peuvent être cofinancés par le FDIV, établie la première année, comportera notamment: les dépenses de consommation, le logement, les projets du ressort des communes ou de l'administration centrale ou régionale, et les locaux à vocation religieuse, militaire ou politique.

Services financiers décentralisés

19. Pour répondre à la demande d'investissement productif des particuliers, le programme appuiera la création d'une centaine de CEC, à raison de 50 par région. La mise en œuvre de cette composante sera sous-traitée à deux réseaux de SFD au moins. L'ordre dans lequel ouvriront les différentes CEC et leur implantation seront fonction de la demande des communautés rurales. On prévoit que deux réseaux au moins fonctionneront en parallèle. Le programme financera pour chacun d'eux une étude de faisabilité socio-économique; la formation du personnel de la CEC (un président, deux caissiers, des contrôleurs), une partie des coûts d'installation et de fonctionnement, la supervision des comptes mensuels et les vérifications annuelles. En outre, un fonds de garantie sera constitué auprès de la BNDA pour permettre aux SFD d'offrir de nouveaux produits, par exemple un mécanisme spécialement destiné aux femmes. En outre, on aidera à créer des groupes de femmes selon le modèle de la banque Grameen, qui prévoit des modalités d'épargne et de remboursements bimensuels et un système de garantie collective.

Gestion du programme

20. L'objectif spécifique de cette composante est de créer les unités opérationnelles du programme et leur donner les moyens de sélectionner et de financer, chaque année, à plein régime, de 150 à 200 microprojets communautaires. Des dispositions ont été prises pour financer la création d'une agence nationale de coordination et de gestion du programme (ANCG) et de deux agences régionales d'exécution et de gestion (AREG), à Ségou et à Koulikoro (paragraphe 26), y compris les achats de véhicules, les locaux, le matériel et les coûts de fonctionnement. Une aide est également prévue pour: la réduction des statuts de l'ANCG et des AREG et de leur règlement, le suivi et l'évaluation (S&E), y compris les bilans au bout de la troisième et de la septième années, les études régulières et les vérifications annuelles et, enfin, le financement des coûts de personnel.

⁸ Voir appendice IV, composante développement des infrastructures villageoises.

D. Coûts et financement du programme

21. Compte tenu des différents types de microprojets qui seront vraisemblablement sélectionnés, et sur la base d'un programme réaliste pour la création des CEC, on estime le coût total du programme sur dix ans à 29,56 milliards de XOF, soit 45,91 millions de USD, dont 28% en devises. Les coûts incluent toutes les taxes et droits d'importation ainsi que la taxe à la valeur ajoutée (TVA). Il a été inclus une provision pour inflation en tenant compte des prévisions de la Banque mondiale, à savoir un taux local de 4,5% les deux premières années et de 3,5% pour le reste de la période de mise en oeuvre, et un taux de 2,5% à l'étranger pour toute la période. On a appliqué un taux de change constant, exprimé en parité de pouvoir d'achat de 1 USD = 600 XOF au moment de la préévaluation et de 1 USD = 670 XOF la dixième année. On a calculé une provision pour aléas d'exécution de 10% pour tous les microprojets et de 5% pour le reste à l'exception des coûts salariaux et des coûts de refinancement des CEC.

22. Le projet sera financé par un prêt du FIDA de 22,0 millions de USD à des conditions particulièrement favorables, soit 48% du coût total. Des dispositions ont été prises pour permettre à d'autres cofinanceurs de se joindre au programme au cours de sa mise en oeuvre, sachant qu'il faudra 14,1 millions de USD pour répondre aux besoins des seules régions de Ségou et Koulikoro. Le dialogue avec un certain nombre de partenaires potentiels (Pays-Bas et Canada, Banque mondiale et USAID) a été entamé au moment de la formulation et de la préévaluation et l'objectif est de conclure les négociations vers la fin du premier cycle du programme (paragraphe 31). Une fois opérationnels, l'ANCG et/ou les AREG seront autorisées à mobiliser, par le biais de leur association de tutelle (paragraphe 26), d'autres sources de financement, locales ou externes. Les contributions des villageois se monteront à l'équivalent de 3,5 millions de USD, soit 7% du coût total. Le gouvernement se bornera à prendre en charge les droits d'importation, les taxes et la TVA, pour un montant équivalant à 6,4 millions de USD (14% du total).

TABLEAU 1: RÉSUMÉ DES COÛTS DU PROJET ^a
(en milliers de USD)

Composantes	Monnaie locale	Devises	Total	% en devises	% des coûts de base
Appui au développement villageois	20 230	6 705	26 935	25	72
<i>Formation et services de soutien</i>	4 586	-	4 586	-	12
<i>Microprojets</i>	15 645	6 705	22 350	30	60
Services financiers décentralisés	1 558	1 616	3 174	51	8
Gestion	5 205	2 129	7 334	29	20
<i>Gestion du programme</i>	3 994	1 964	5 958	33	16
<i>S&E</i>	1 211	165	1 376	12	4
Total des coûts de base	26 993	10 450	37 444	28	100
Provisions pour aléas d'exécution	1 987	877	2 864	31	8
Provisions pour aléas financiers	4 153	1 448	5 600	26	15
Total des coûts du programme	33 134	12 775	45 909	28	123

^a Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.

TABLEAU 2: PLAN DE FINANCEMENT^a
(en milliers de USD)

Composantes	FIDA		Cofinanceur		Gouvernement		Bénéficiaires		Total		Devises	Monnaie locale (hors taxes)	Droits et taxes
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%			
A. Appui au développement villageois													
A2. Formation et soutien	2 844	51,0	1 896	34,0	836	15,0	-	-	5 577	12,1	-	4 740	836
A1. Microprojets	12 708	45,1	8 500	30,1	3 667	13,0	3 332	11,8	28 207	61,4	8 462	16 078	3 667
Total partiel	15 552	46,0	10 396	30,8	4 503	13,3	3 332	9,9	33 784	73,6	8 462	20 818	4 503
B. Services financiers décentralisés	2 203	61,1	891	24,7	513	14,2	-	-	3 607	7,9	1 835	1 259	513
C. Gestion du programme													
C1. Gestion	3 363	48,7	2 242	32,4	1 143	16,5	163	2,4	6 910	15,1	2 291	3 476	1 143
C2. S&E	831	51,7	554	34,4	224	13,9	-	-	1 608	3,5	186	1 198	224
Total partiel	4 194	49,2	2 796	32,8	1 366	16,0	163	1,9	8 518	18,6	2 478	4 674	1 366
Total des décaissements	21 949	47,8	14 082	30,7	6 382	13,9	3 495	7,6	45 909	100	12 775	26 751	6 382

^a Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.

E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes

23. **Passation des marchés.** Les véhicules, le matériel, les biens, les services et les vérifications comptables feront l'objet d'appels d'offres internationaux si leur montant dépasse 100 000 USD; les marchés d'une valeur comprise entre 20 000 et 100 000 USD seront passés par voie d'appel d'offres local et ceux de moins de 20 000 USD auprès de fournisseurs locaux ou internationaux. Les achats courants d'une valeur inférieure à 1 000 USD se feront après étude des devis de trois fournisseurs. Les services publics feront l'objet de demandes de devis et d'appels d'offres si leur statut juridique le permet. Les SFD seront adjugés sur la base d'un appel d'offres local restreint parmi cinq réseaux présélectionnés. Les contrats relatifs aux microprojets d'infrastructure villageoise seront attribués directement par les associations ou groupements villageois, avec le concours du programme.

24. **Décaissements.** Le prêt du FIDA sera décaissé sur 10 ans et la date de clôture est fixée au 30 septembre 2009. Les retraits de fonds du compte du prêt pour l'achat de véhicules, de matériel, de services de soutien, de biens et pour les vérifications comptables seront assortis de toutes les pièces justificatives nécessaires. Les décaissements relatifs aux coûts de fonctionnement, à la formation locale, aux salaires supplémentaires et aux microprojets d'infrastructure villageoise se feront sur présentation des états de dépenses correspondants. Toutes les pièces justificatives seront conservées par l'ANCG et les AREG aux fins des examens périodiques effectués par les missions de supervision et de la vérification annuelle des comptes. Pour couvrir les affectations budgétaires et les besoins de liquidités, un compte spécial sera ouvert par l'ANCG auprès d'une banque locale agréée par le Fonds pour financer la part des dépenses approuvées imputable au FIDA. Le maximum autorisé sur ce compte sera de 1,2 million de USD. Un dépôt initial de 700 000 USD, correspondant aux dépenses escomptées pour le premier semestre, sera effectué par le FIDA sur ce compte spécial à l'entrée en vigueur du prêt. Un deuxième dépôt de 500 000 USD sera fait par le Fonds au début de la quatrième année, après approbation par le FIDA du deuxième cycle du programme (paragraphe 31). Chacune des ANCG ouvrira, auprès d'une banque agréée par le FIDA, un compte d'avance sur lequel l'ANCG transférera un montant initial correspondant aux besoins du premier semestre, comme il sera indiqué dans le premier programme de travail et budget annuel. Ce compte sera par la suite réapprovisionné sur la base de la justification des décaissements.

25. **Comptabilité et vérification des comptes.** L'ANCG et les AREG tiendront une comptabilité conformément aux normes internationalement acceptées. Le directeur financier de l'ANCG effectuera des vérifications internes annuelles de tous les comptes tenus par les AREG. Son rapport sera soumis au gouvernement et au FIDA dans un délai d'un mois après chaque vérification. En outre, tous les comptes seront vérifiés sur une base annuelle par des vérificateurs extérieurs, selon des modalités agréées par le FIDA. Le rapport de vérification sera adressé au gouvernement et au FIDA dans un délai de six mois suivant la clôture de l'exercice budgétaire. Le vérificateur extérieur formulera un avis distinct sur les états de dépenses, le compte spécial et les comptes d'avance.

F. Organisation et gestion

26. **Rôle des groupes villageois et des associations nationales et régionales.** Les demandes de microprojets doivent être formulées par une association villageoise ou par un groupe d'au moins 10 personnes non apparentées. Chaque groupe créera un comité de gestion composé de trois à quatre personnes, selon le type de microprojet, et les groupes seront encouragés à établir des unions qui seront progressivement appelées à participer à la gestion du programme. Des associations seront créées dans chaque région pour superviser les activités du programme. Il s'agira d'entités de droit privé qui comprendront des représentants de l'organe de coordination des ONG locales et étrangères (CCA-ONG), de la chambre régionale d'agriculture, de l'association des maires des communes (le cas échéant) et de quatre membres des unions d'associations et de groupements villageois (par exemple comité de développement agricole). Chaque association aura pour mission d'approuver les



microprojets et les programmes de travail et budget annuels et de créer les AREG (paragraphe 20) aux fins de la gestion courante du programme. La responsabilité globale du programme au niveau national sera exercée par une association nationale dont seront membres des représentants de la CCA-ONG, de l'Association des ingénieurs-conseils et de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture ainsi que quatre représentants de la ou des associations régionales. L'association nationale constituera une ANCG qui sera chargée de la conduite quotidienne des activités du programme au niveau national.

27. **Ministère du développement rural et de l'eau.** Conformément à la politique de désengagement de l'État, le Ministère du développement rural et de l'eau délèguera la responsabilité générale de la mise en œuvre du programme à l'association nationale. Il conservera cependant la pleine responsabilité de la surveillance et du contrôle des activités des associations nationale et régionales, en étroite consultation avec le FIDA et les organes villageois.

28. **Mesures en faveur des femmes**⁹. Des dispositions ont été prises pour que les femmes puissent participer activement à la prise des décisions à tous les stades du programme: i) aide à la communauté pour la définition des priorités moyennant une évaluation rurale participative et d'autres méthodes pour tenir compte des problèmes, priorités et solutions mis en évidence par les femmes (paragraphe 17); ii) programmes d'alphabétisation fonctionnelle conçus de telle sorte que les femmes puissent y participer (par exemple formation dans le village et modeste rétribution de tiers pour remplacer les femmes à la maison pendant les cours); iii) création d'un fonds de garantie pour les prêts aux femmes et à des fins de refinancement, et promotion de groupements de femmes sur le modèle banque Grameen (paragraphe 19).

29. **Modalités de mise en œuvre et responsabilités.** L'organisation du programme sera fixée par une série d'accords, y compris une convention conclue entre le Ministère du développement rural et de l'eau et l'association nationale, sur la base des modèles établis pour l'agence d'exécution des travaux d'intérêt public pour l'emploi et le projet d'appui aux initiatives de base¹⁰, qui sont déjà appliqués au Mali avec l'aide de la Banque mondiale et de plusieurs donateurs bilatéraux; les conventions d'exécution conclues entre l'association nationale et chaque association régionale, qui définiront les modalités de mise en œuvre au niveau régional; un accord financier conclu entre l'association régionale et chaque groupement villageois et un contrat tripartite conclu entre l'association régionale, les groupements villageois et les entrepreneurs prestataires de services ou chargés de l'exécution des travaux. Il sera établi un manuel de procédures qui précisera les modalités de gestion administrative, financière et comptable, les principes de sélection et de programmation des microprojets et les relations entre l'association nationale et les associations régionales.

30. **Services financiers décentralisés.** La création de CEC sera sous-traitée par contrat à des réseaux de SFD (paragraphe 19 et 23). Plusieurs d'entre eux ont été sélectionnés durant la préévaluation. Ils appliqueront leurs propres méthodes tout en facilitant l'accès des femmes à l'épargne et au crédit.

31. **Activités du premier cycle.** Les trois premières années du programme seront consacrées à la mise en place d'institutions nationales et régionales et à l'organisation d'activités de groupe judicieusement choisies dans deux cercles (un dans chacune des deux régions.) Ces activités consisteront notamment: i) à créer l'ANCG et les deux AREG; ii) à mettre au point et expérimenter leurs méthodes de fonctionnement; iii) à exécuter une enquête socio-économique de référence dans les deux régions; iv) à sélectionner deux cercles types et à y exécuter des enquêtes détaillées pour mettre en place la première série de microprojets répondant à la demande; v) à assurer la formation

⁹ Voir appendice VI.

¹⁰ Voir appendice VI.



fonctionnelle et l'initiation à la gestion de 450 à 600 membres de comités de gestion de projet et de 1 500 à 2 000 membres de groupement, y compris des femmes; et vi) à exécuter 150 à 200 microprojets, au bénéfice d'autant de groupements villageois, dans 150 à 200 villages; vii) à sélectionner et mettre en place deux réseaux de SFD pour mener les activités d'épargne et de crédit dans l'ensemble des deux régions; et viii) à créer environ 50 CEC dans autant de villages. Le volume estimatif du financement par le FIDA au titre de ce premier cycle d'activités sera de l'ordre de 1,5 million de USD par an pendant trois ans.

32. Conditions de déclenchement prévues dans le cadre du mécanisme flexible de financement. Le programme sera financé par le biais du mécanisme flexible de financement récemment adopté. À ce titre, il a été divisé en trois cycles distincts (ou phases): i) une phase initiale de trois ans pour établir les institutions et les procédures, au cours de laquelle les activités débiteront dans au moins un cercle par région; ii) une phase d'expansion de quatre ans; et iii) une phase de consolidation de trois ans, au cours de laquelle aucun nouveau village ne sera intégré dans le programme et les responsabilités de gestion seront transférées aux associations et aux groupements villageois. Dans le cadre du mécanisme proposé, une série de conditions de déclenchement a été définie pour permettre de décider de poursuivre ou non, de retarder ou d'annuler les cycles ultérieurs du programme. Un bilan conjoint sera fait par le gouvernement, le FIDA et les villageois à la fin des troisième et septième années pour déterminer si les conditions préalables sont ou non satisfaites et pour recommander les mesures à prendre. Ces bilans permettront aussi de formuler, le cas échéant, des recommandations sur les conditions de décaissement et autres applicables au cycle suivant. La décision de passer au cycle suivant appartiendra toutefois à la direction du FIDA, qui déterminera les conditions de décaissement pour toutes les dépenses des quatrième et huitième années. Les conditions de déclenchement spécifiques du programme sont les suivantes:

- **Passage du cycle 1 au cycle 2 (évalué à la fin de la troisième année):** i) les mécanismes prescrits dans le manuel de procédures sont efficaces, éprouvés et adoptés par toutes les associations; ii) tous les microprojets ont été assortis d'une formation; iii) entre 50 et 75% des groupements constitués fonctionnent correctement et de façon indépendante, conformément aux modalités établies dans le manuel de procédures; iv) la moitié des villages retenus pour bénéficier du programme dans chacun des cercles des deux régions ont entrepris au moins un microprojet, et le manuel de procédures a été révisé avant la fin de la troisième année compte tenu de l'expérience acquise; enfin, v) le S&E de l'ensemble du programme fonctionne efficacement et aide à contrôler les conditions de déclenchement.
- **Passage du cycle 2 au cycle 3 (évalué au terme de la septième année):** i) le financement des microprojets ne rencontre pas de problèmes; ii) 50 à 75% des groupements villageois concernés ont participé à la passation des contrats avec les partenaires d'exécution, et les contrats de biens et de services sont transparents et respectés; iii) la définition des priorités et la gestion des sous-projets, dans la majorité des groupements villageois, se fait de façon équitable, avec une participation active des femmes et d'autres catégories défavorisées à la prise des décisions; iv) les contributions des intéressés correspondent au moins au niveau attendu; v) les taux de recouvrement du crédit garantissent la viabilité des CEC et les prêts aux femmes représentent au moins 25% du total; vi) les intéressés se déclarent en majorité satisfaits des résultats financiers des microprojets de production et les microprojets de caractère social, environnemental ou collectif ont notablement amélioré leurs conditions de vie; enfin, vii) le S&E de l'ensemble du projet fonctionne efficacement et permet de surveiller les conditions de déclenchement.

33. Suivi et évaluation. Comme indiqué plus haut, le S&E au niveau du projet sera déterminant pour vérifier que les conditions préalables sont bien remplies, le bon fonctionnement du S&E étant en

soi l'une de ces conditions. Pour que chaque cycle puisse déboucher sur des conclusions fiables et pertinentes, le S&E devra être systématique et attentif aux détails. Le suivi assuré par l'ANCG et les ANCG ainsi que par les intéressés, avec le concours des services de soutien et d'assistance technique, sera complété par des évaluations indépendantes extérieures et par des évaluations participatives fondées sur des échantillons représentatifs de données de suivi. En outre, chacun des organes d'exécution (privé ou public) sera chargé de compiler et de communiquer les éléments à introduire dans la base de données, faute de quoi il y aura manquement grave aux obligations contractuelles. Une enquête de référence sera effectuée dans chaque région avant le début des activités. Vu la nature du programme, un ensemble d'indicateurs essentiellement qualitatifs et d'indicateurs d'avancement permettant de suivre les progrès et l'impact du programme a été défini dans le cadre logique (voir appendice III). Le système de S&E sera déterminant pour suivre les indicateurs, les ajuster périodiquement et les affiner.

G. Justification économique

34. Les avantages du programme résulteront des activités des CEC et des microprojets productifs et sociaux, mais l'avantage principal sera en fait le développement des institutions de base. La création de CEC autonomes concernera de 40 000 à 60 000 familles, tandis que la mise en œuvre de 1 500 à 2 000 microprojets supposera la création et le renforcement d'autant de groupements villageois, et aura des retombées positives sur 60 000 à 80 000 familles. Ainsi, compte tenu d'un certain recoupement, ce seront au total de 70 000 à 90 000 familles (soit 490 000 à 630 000 personnes) qui bénéficieront du programme dans les 1 700 villages de la zone. Si le programme réussit, aussi bien l'ANCG que les ANCG s'intégreront durablement dans le cadre institutionnel du Mali et constitueront à terme une filière commune pour l'acheminement des ressources extérieures. L'analyse des différents types de CEC montre que les bénéficiaires des 100 CEC se monteront au total à 117 660 USD par an. Compte tenu des incertitudes quant à l'évolution de la demande de microprojets, il n'a pas été calculé de taux de rentabilité externe global. Mais une analyse classique de la rentabilité financière a été faite pour chacun des modèles de microprojet d'irrigation. L'ordre de grandeur de la rentabilité (de 16 à 27%) suggère que ces projets seront financièrement viables. Tous dépassent largement la condition de rendement minimal, à savoir au moins l'équivalent du taux d'intérêt à moyen terme, qui est d'environ 7%. La rentabilité d'investissement par journée de travail, qui s'établit entre 2 000 et 6 000 XOF, est supérieure au taux actuel des salaires ruraux, à savoir 1 000 XOF par jour, ce qui est largement suffisant pour être attrayant.

H. Risques

35. Le programme sera vraisemblablement exposé à deux écueils importants, liés aux aspects institutionnels et aux procédures: i) l'ANCG et les AREG pourraient ne pas être pleinement autonomes, et ii) on risque d'accorder une trop grande importance au taux de décaissement comme indice de réussite. Pour parer à cette éventualité, un manuel de procédures sera préparé en concertation avec tous les intéressés pour fixer les responsabilités de chacun. En outre, le découpage du programme en trois cycles au terme desquels les objectifs, la stratégie, l'approche et les indicateurs de S&E seront ajustés dans la transparence, contribuera à répartir les responsabilités de sorte que les décisions seront fonction de l'impact du programme. Quant au mécanisme flexible de financement, on peut craindre que le dispositif de contrôle ne fonctionne pas assez bien pour éviter tout usage abusif des fonds publics. Par ailleurs, le mauvais retour de l'information sur la mise en œuvre des microprojets et les réseaux SFD en raison de carences du système de S&E pourrait aussi constituer un risque majeur. On veillera donc tout particulièrement à établir un dispositif de S&E systématique et attentif aux détails, à l'aide d'indicateurs simples pouvant être contrôlés avec le cadre logique.

Enfin, le processus de

décentralisation en cours, quels que soient ses mérites, risque de privilégier les communes au détriment des villages dans la prise de décisions. Les investissements intervillages ont donc été exclus, et le dialogue sur la décentralisation se poursuivra avec tous les partenaires.

I. Impact sur l'environnement

36. Les activités individuelles du programme ont une portée limitée et n'auront donc *a priori* aucun impact négatif sur l'environnement. Néanmoins, leur évaluation technique préliminaire comportera dans tous les cas une évaluation des risques potentiels pour l'environnement, et le coût des investissements nécessaires pour réduire au minimum ou éliminer ces risques sera pris en compte pour chacune des activités. On étudie en outre la possibilité d'obtenir un don du Fonds pour l'environnement mondial au profit du présent programme. Cela permettrait de mieux repérer les activités du programme qui pourraient avoir un impact plus large sur l'environnement, en particulier dans le delta intérieur du Niger et dans les autres zones protégées de la région concernée.

J. Aspects novateurs

37. Le programme présente plusieurs aspects novateurs dont le plus important est qu'il sera l'occasion pour le FIDA d'utiliser pour la première fois le nouveau mécanisme flexible de financement approuvé par le Conseil d'administration du Fonds en septembre 1998. Le principe de son application ne peut que renforcer un autre élément innovant du programme, à savoir l'approche participative axée sur la demande et donc sur les priorités des intéressés plutôt que sur des objectifs quantitatifs prédéterminés. Cette démarche est à son tour porteuse d'innovation: i) la volonté de répondre à une demande explicite correspondant aux activités envisagées a conduit à créer une association nationale et des associations régionales de droit privé, auxquelles le gouvernement délèguera, dans le cadre de sa politique de désengagement et de décentralisation, la responsabilité de la mise en œuvre du programme; ii) les intéressés sont associés dès le début à la gestion du programme, et ils sont majoritaires dans les assemblées générales de chacune des associations; iii) la délégation de pouvoirs aux associations se fondera sur une convention de gestion précisant les modalités de mise en œuvre et prévoyant l'établissement d'un manuel de procédures détaillé; enfin, iv) la mise en œuvre sera suffisamment souple pour répondre à l'évolution de la demande, d'où le découpage prévu en trois cycles de trois, quatre et trois ans.

TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ

38. Un accord de prêt entre la République du Mali et le FIDA constitue l'instrument juridique aux termes duquel le prêt proposé sera consenti à l'emprunteur. Un résumé des garanties supplémentaires importantes incluses dans l'accord de prêt négocié est joint en annexe.

39. La République du Mali est habilitée, en vertu de ses lois, à contracter un emprunt auprès du FIDA.

40. Il m'est acquis que le prêt proposé est conforme aux dispositions de l'Accord portant création du FIDA.

QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION

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

DÉCIDE: Que le Fonds fera à la République du Mali un prêt en diverses monnaies d'un montant équivalant à quinze millions six cent cinquante mille droits de tirage spéciaux (15 650 000 DTS) venant à échéance le 1er novembre 2038 et avant cette date. Ce prêt sera assorti d'une commission de service de trois quarts de point (0,75%) l'an et sera régi par toutes autres modalités et conditions conformes en substance aux modalités et conditions présentées au Conseil d'administration dans le présent Rapport et recommandation du Président.

Le Président
Fawzi H. Al-Sultan

RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES INCLUSES DANS L'ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ

(Négociations conclues le 13 novembre 1998)

1. Le Programme sera scindé en trois phases, ou cycles distincts, conformément aux objectifs du Mécanisme flexible de financement. Le passage d'une phase à une autre sera conditionné par la satisfaction d'un certain nombre de conditions dont l'effet sera de déclencher le démarrage du cycle suivant. À la fin des années 3 et 7, le Gouvernement de la République du Mali, le FIDA et les bénéficiaires examineront ensemble au cours d'une mission, si les conditions à remplir pour permettre, respectivement, le passage de la première phase à la seconde, et le passage de la deuxième phase à la troisième ont été satisfaites et recommanderont une série de mesures appropriées, celles-ci pourront être de passer à la phase suivante, de retarder ce passage ou d'annuler le reliquat du prêt. Un aide-mémoire sera rédigé à la fin de chaque mission et soumis à l'approbation du FIDA. Le FIDA notifiera par écrit sa décision au Gouvernement de la République du Mali qui contiendra l'énoncé des conditions préalables nécessaires au passage à la phase suivante si celles-ci ont été modifiées par rapport à celles énoncées dans les paragraphes 4 et 5 de l'annexe 4 de l'Accord de prêt. Le Gouvernement de la République du Mali devra contresigner ladite notification qui liera valablement les parties. Le cas échéant, la notification sera accompagnée des amendements à l'Accord de prêt rendus nécessaires par d'éventuelles modifications. Les lettres d'amendements devront, également, être contresignées par le Gouvernement de la République du Mali.

2. Le Gouvernement de la République du Mali met les fonds provenant du prêt, correspondant à la première phase, à la disposition de l'Association nationale aux termes d'une Convention d'exécution nationale acceptable, tant en la forme que sur le fond, par le FIDA. L'Association nationale rétrocède à son tour les fonds provenant du prêt à chacune des associations régionales selon les dispositions d'une Convention d'exécution régionale acceptable, tant en la forme que sur le fond, par le FIDA.

3. Le Gouvernement de la République du Mali exercera les droits qui lui sont conférés en vertu de la Convention d'exécution nationale, et veillera à ce que l'Association nationale exerce les droits qui lui sont conférés en vertu de la Convention d'exécution régionale de façon à protéger ses intérêts et ceux du FIDA et à réaliser les objectifs du prêt. Nonobstant toute disposition contraire des conditions générales et à moins que le FIDA n'en convienne autrement, le Gouvernement de la République du Mali et l'Association nationale ne modifient ni n'abrogent la Convention d'exécution nationale et les Conventions d'exécution régionale ou toute disposition qu'elles contiennent, ne font aucune dérogation, et n'aliènent aucun des droits et obligations y afférents.

4. Aux fins du Programme, l'Association nationale, à travers son Agence nationale de coordination et de gestion (ANCG), ouvre et tient un Compte spécial en FCFA auprès d'une banque acceptable pour le FIDA et selon des modalités et des conditions jugées satisfaisantes par le FIDA. Les dépôts dans ce Compte spécial et les retraits de ce Compte spécial se feront conformément aux dispositions de l'annexe 5 de l'Accord de prêt. Les Associations régionales, à travers leurs Agences régionales d'exécution et de gestion (AREG), ouvrent et tiennent un compte d'avance dans une banque acceptable pour le FIDA. L'Association nationale transfère sur ces comptes d'avance un montant initial correspondant aux besoins du premier semestre tels qu'ils figureront au premier Programme de travail et budget annuels (PTBA). Les réapprovisionnements se feront sur la base d'état détaillé de dépenses.

ANNEXE

Les pièces seront conservées par les Associations. Le Coordonnateur national et le Directeur financier de l'ANCG seront cosignataires du Compte spécial, le Directeur régional et le Directeur financier de chaque AREG seront cosignataires des Comptes d'avance.

5. Le Gouvernement de la République du Mali assure l'exonération des taxes liées aux importations de biens et services dans le cadre du programme et pour toute sa durée. S'agissant des fonds de contrepartie, le Gouvernement de la République du Mali ouvre et maintient auprès d'une banque, acceptable pour le FIDA, un Compte de programme dans lequel il effectue de ses ressources propres un dépôt correspondant au montant des taxes pour chaque semestre, et ce, à partir de la deuxième année du Programme. Pour la première année du Programme, le Gouvernement de la République du Mali s'engage à prendre un arrêté ministériel d'exonération.

6. Le Gouvernement de la République du Mali reconstitue d'avance périodiquement le Compte de projet en y déposant les fonds représentant sa contrepartie tels qu'ils sont prévus dans les PTBA décrits au paragraphe 25 de l'annexe 4 de l'Accord de prêt.

7. Le Gouvernement de la République du Mali inscrira le Programme au Programme d'investissement public (PIP).

8. À moins que le FIDA n'en convienne autrement, le Gouvernement de la République du Mali, établit et gère ou veille à ce que les Caisses d'épargne et de crédit (CEC) établissent et gèrent un fonds de roulement pour le Programme où seront détenus principal et intérêts, déduction faite des dépenses de fonctionnement et autres, perçus sur les prêts accordés aux agriculteurs sur les fonds garantis par le prêt prévus à la catégorie IV du paragraphe 1 de l'annexe 2 de l'Accord de prêt. Les montants disponibles dans le fonds de roulement sont utilisés par les CEC pour l'expansion des facilités de crédit aux bénéficiaires conformément aux dispositions de l'Accord de prêt, au moins jusqu'à la date à laquelle prendra fin le paiement du montant du principal du prêt, de la commission de service/des intérêts/et toutes autres commissions.

9. Au cours de l'exécution du Programme le Gouvernement de la République du Mali et le FIDA seront tenus informés, par les opérateurs de crédit et la Banque nationale de développement agricole (BNDA), sur les taux d'intérêt pratiqués par eux sur les fonds garantis par le prêt.

En se conformant aux conditions indiquées au paragraphe ci-dessus, le Gouvernement de la République du Mali veille à ce que les opérateurs de crédit et la BNDA minimisent leurs coûts afférents à l'exécution de la partie B du Programme, dans la mesure où cela affecte les taux d'intérêt.

10. Les procédures de passation de marchés seront intégrées dans le Manuel de procédures des Associations nationales et régionales;

11. Les projets de manuels de procédures devront avoir été examinés par le FIDA avant leur intégration dans les différentes conventions.

12. Les conditions suivantes sont spécifiées comme conditions additionnelles à l'entrée en vigueur de l'Accord de prêt aux fins de la section 10.01 g) des Conditions générales:

ANNEXE

- a) Constitution de l'Association nationale et de l'Association régionale de la première région à couvrir par le Programme (Région de Ségou) conformément aux lois en vigueur au Mali et sur la base d'actes constitutifs acceptables, tant en la forme que sur le fonds, par le FIDA:
- b) Recrutement du Directeur de l'AREG de la région de Ségou et du Coordonnateur de l'ANCG par l'Association nationale et l'Association régionale de Ségou. Les candidats retenus devront justifier d'une expérience satisfaisante, leurs candidatures seront présentées par lesdites Associations au Ministère du développement rural et de l'eau (MDRE) et au FIDA, pour avis de non objection.

13. Les points suivants sont spécifiés comme points additionnels aux fins de la section 10.02 e) des Conditions générales et doivent figurer dans l'opinion ou les opinions juridiques à fournir au FIDA:

L'Association nationale a été dûment constituée et rendue publique selon la procédure de la déclaration préalable prévue aux termes de l'Ordonnance No 41/PCG du 28 mars 1959 relative aux associations et possède les droits et pouvoirs nécessaires pour mener à bien l'exécution du Programme.

14. Les conditions suivantes sont spécifiées comme conditions de décaissement de la phase 1 pour le paiement des dépenses du tableau figurant au paragraphe 1 de l'annexe 2 avant:

- a) la signature d'une Convention d'exécution nationale entre le Gouvernement de la République du Mali et l'Association nationale, acceptable, tant en la forme que sur le fond, par le FIDA;
- b) la signature d'une Convention d'exécution régionale entre l'Association nationale et l'association régionale de Ségou, acceptable, tant en la forme que sur le fond, par le FIDA;
- c) qu'une Association régionale n'ait été mise en place, en année 2, dans la région de Koulikoro s'agissant du paiement des dépenses concernant cette région;
- d) que le Gouvernement de la République du Mali n'ait adopté et signé, pour la première année du Programme, un arrêté ministériel d'exonération de taxes au profit de l'Association nationale et des Associations régionales ainsi que des entreprises au titre des marchés exécutés au bénéfice des associations.

15. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 14 ci-dessus, le FIDA, sur requête du Gouvernement de la République du Mali, décaissera du Compte spécial un montant équivalant à 100 000 USD dès que l'entrée en vigueur du prêt sera prononcée pour les motifs précisés au paragraphe 15 de l'annexe 4 de l'Accord de prêt.

16. Aucun retrait ne sera effectué pour le paiement des dépenses concernant la catégorie X du Programme avant que les conditions préalables au passage d'une phase du Programme à l'autre, ou déclencheurs, énumérées aux paragraphes 4 et 5 de l'annexe 4 de l'Accord de prêt, ne soient satisfaites et que le FIDA n'ait approuvé les conclusions de l'examen effectué à la fin de l'année 3 et de l'année 7 qui conditionnera le passage de la phase 1 à la phase 2 et de la phase 2 à la phase 3 du Programme.



COUNTRY DATA

MALI

Land area (km² thousand) 1995 1/	1 220	GNP per capita (USD) 1996 2/	240
Total population (million) 1996 1/	10	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-96 2/	-0.2
Population density (people per km²) 1996 1/	8	Average annual rate of inflation, 1990-96 2/	10.6
Local currency	CFA Franc BCEAO	Exchange rate: USD 1 =	XOF 600
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-96 1/	2.6	GDP (USD million) 1996 1/	2 660
Crude birth rate (per thousand people) 1996 1/	49	Average annual rate of growth of GDP 1/	
Crude death rate (per thousand people) 1996 1/	16	1980-90	2.9
Infant mortality rate (per thousand live births) 1996 1/	120	1990-96	2.8
Life expectancy at birth (years) 1996 1/	50	Sectoral distribution of GDP, 1996 1/	
Number of rural poor (million) 1/	n.a.	percentage agriculture	48.1
Poor as percentage of total rural population 1/	n.a.	percentage industry	16.6
Total labour force (million) 1996 1/	5	percentage manufacturing	7.1
Female labour force as percentage of total, 1996 1/	46.4	percentage services	35.3
Education		Consumption, 1996 1/	
Primary school gross enrolment (percentage of relevant age group) 1995 1/	34.0	General government consumption (as percentage of GDP)	10.6
Adult literacy rate (percentage of total population) 1994 3/	99.0	Private consumption (as percentage of GDP)	77.6
Nutrition		Gross domestic savings (as percentage of GDP)	
Daily calorie supply per capita, 1992 3/	n.a.	Balance of Payments (USD million)	
Index of daily calorie supply per capita (industrial countries=100) 1992 3/	n.a.	Merchandise exports, 1996 1/	288
Prevalence of child malnutrition (percentage of children under 5) 1990-96 1/	31.0	Merchandise imports, 1996 1/	1 159
Health		Balance of merchandise trade	
Health expenditure, total (as percentage of GDP) 1990-95 1/	2.9	Current account balances (USD million)	
Physicians (per thousand people) 1994 1/	0.0	before official transfers, 1996 1/	- 395
Access to safe water (percentage of population) 1990-96 3/	n.a.	after official transfers, 1996 1/	- 164
Access to health service (percentage of population) 1990-95 3/	n.a.	Foreign direct investment, 1996 1/	23
Access to sanitation (percentage of population) 1990-96 3/	n.a.	Government Finance	
Agriculture and Food		Overall budget surplus/deficit (including grants) (as percentage of GDP) 1995 1/	
Food imports as percentage of total merchandise imports 1996 1/	n.a.	Total expenditure (percentage of GDP) 1995 1/	n.a.
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1994-96 1/	83	Total external debt (USD million) 1996 1/	3 020
Food production index (1989-91=100) 1994-96 1/	114	Total external debt (as percentage of GNP) 1996 1/	4.5
Land Use		Total debt service (percentage of exports of goods and services) 1996 1/	
Agricultural land as percentage of total land area, 1994 4/	27.0	Nominal lending rate of banks, 1996 1/	n.a.
Forest area (km ² thousand) 1995 1/	116	Nominal deposit rate of banks, 1996 1/	n.a.
Forest area as percentage of total land area, 1995 1/	9.5		
Irrigated land as percentage of cropland, 1994-96 1/	2.6		

n.a. not available.

Figures in italics indicate data that are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Report*, 1998



2/ World Bank, *Atlas*, 1998

3/ UNDP, *Human Development Report*, 1997

4/ World Bank, *The World Development Indicators CD-ROM*, 1998

PREVIOUS IFAD LOANS¹¹ TO MALI

Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Lending Terms	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Loan/Grant Acronym	Currency	Approved Loan/Grant Amount (USD '000)	Disbursement (as percentage of approved amount) as at 06.10.98
Village Development Fund Project	IFAD	UNOPS	HC	14 Sep 82	01 Mar 83	30 Jun 93	L - I - 103 - ML	SDR	8.05	100%
Mali Sud II Rural Development Project	World Bank: IDA	World Bank: IDA	HC	13 Sep 83	09 Aug 84	08 Jan 91	L - I - 133 - ML	SDR	11.71	100%
Development Project in the Zone Lacustre	IFAD	BOAD	HC	03 Dec 86	23 Dec 87	14 Oct 97	L - S - 4 - ML	SDR	4.84	100%
Kidal Food and Income Security Programme	IFAD	BOAD	HC	30 Nov 88	05 Jul 90	30 Jun 99	L - S - 14 - ML	SDR	5.83	73%
Village Development Fund Programme - Phase II	IFAD	UNOPS	HC	13 Dec 90	06 Aug 92	30 Jun 99	L - I - 278 - ML	SDR	9.20	68%
Income Diversification Programme in the Mali Sud Area	IFAD	BOAD	HC	05 Dec 94	25 Jul 96	30 Jun 03	L - I - 367 - ML	SDR	10.10	12%
Zone Lacustre Development Project - Phase II	IFAD	BOAD	HC	17 Apr 96	12 Jun 97	30 Jun 04	L - I - 409 - ML	SDR	8.65	6%

¹¹ In addition grant funding, in the tune of around USD 1.82 million, has be provided to complement the loan resources of almost all of the projects and programmes.



LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Performance Indicators	Source	Assumptions
<p>Goal Reduction of poverty among rural households in Sahelian zone through increases in incomes and improved living conditions</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Increased household revenues. - Improved household food security. - Improved health and nutritional status. - Improved school attendance. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baseline survey, annual updates. - Evaluation studies. - Regional statistics. - Joint IFAD/Government/beneficiary assessments at end of Cycle 2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Increased income is used to reduce effects of poverty and not for conspicuous consumption. - Improved social services reach poor stakeholders.
<p>Purpose National and regional associations effectively managed by stakeholders</p> <p>Demand-driven microprojects implemented smoothly</p> <p>Decentralized financial services effectively managed and meeting demand for savings and credit from men and women</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 50-75% of groups put in place function properly and independently according to the modalities specified in the operations manual (T1-2). - 50-75% of targeted village groups involved effectively in contracting implementing partners, contracts between village groups and service providers are transparent and adhered to (T2-3). - Funding of microprojects is expeditious (T2-3). - Prioritization and management of subprojects in the majority of village groups done equitably, with active participation of women and marginal groups in decision-making (T2-3) - Contributions of stakeholders forthcoming at levels at least equal to expectations (T2-3). - 50-75% of sponsors express satisfaction that productive microprojects yield significant returns (T2-3). - Credit recovery rates are such that CECs are sustainable; and lending to women represents over 25% of total lending (T2-3). - Integration of CECs in SFD's network is effective. - Overall profitability of network and profit/loss of CECs is satisfactory. 	<ul style="list-style-type: none"> - Quarterly reports of the associations. - Monitoring reports. - Programme reports. - Supervision reports. - Evaluation studies - Impact assessment studies - Joint assessments at end of Cycles 1 and 2. 	<ul style="list-style-type: none"> - Unions of VAs representative of typical stakeholders. - Stakeholders participate actively in management of associations. - Relations with <i>communes</i> conducive to effective operations of associations - Associations able to mobilize and attract additional resources. - Implementation modalities adjusted on the basis of experience. - Prices on output markets remain sufficiently attractive. - SFD network attracts additional resources, either internally or externally. - CECs are meeting demand from typical stakeholders. - National policies remain conducive to promotion of CECs and their networks.



Narrative Summary	Performance Indicators ¹²	Source	Assumptions																		
<p>Outputs/Results</p> <p>1. Village infrastructure development support component implemented.</p> <p>2. Decentralized financial services component implemented.</p> <p>3. Programme management and M&E systems established and functioning.</p>	<p>By the end of Cycle 1</p> <p>1. 150-200 microprojects implemented in as many villages and for as many groups; one national and two regional associations established with satisfactory procedures and are controlled by stakeholders; 450-600 group committee members plus 1 500-2 000 group members, including women, trained. Half the villages targeted to benefit in each selected district per region have initiated at least one microproject (T1-2).</p> <p>2. SFD networks selected to operate the CECs; socio-economic market studies carried out; about 50 villages selected and CECs established there; about 250 members trained; volume of deposits and lending are such that they lead to viable CECs.</p> <p>3. Personnel recruited, operations manual written and approved, material and equipment ordered.</p> <p>- Operational manual applied, adjusted at ends of Cycles 1 and 2 in light of experience (T1-2 and T2-3).</p> <p>- Project-level M&E functions effectively in tracking triggers (T1-2 and T2-3).</p>	<p>- Programme reports.</p> <p>- Supervision reports.</p> <p>- Monitoring reports.</p> <p>- Joint assessment at end of Cycle 1.</p> <p>- Evaluation studies.</p>	<p>- External and local inputs available in time and in appropriate quantities.</p> <p>- Subcontractors and operators performing up to standard.</p>																		
<p>Activities:</p> <p>1. Village infrastructure development support.</p> <p>2. Decentralised financial services.</p> <p>3. Programme management.</p>	<table> <thead> <tr> <th>Budget</th> <th>USD mill.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Civil works</td> <td>28.7</td> </tr> <tr> <td>Vehicles, equip.</td> <td>2.7</td> </tr> <tr> <td>Studies, support</td> <td>2.0</td> </tr> <tr> <td>Training</td> <td>5.6</td> </tr> <tr> <td>Refinance, guarantee</td> <td>0.9</td> </tr> <tr> <td>Recurrent costs</td> <td>6.0</td> </tr> <tr> <td></td> <td>-----</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>45.9</td> </tr> </tbody> </table>	Budget	USD mill.	Civil works	28.7	Vehicles, equip.	2.7	Studies, support	2.0	Training	5.6	Refinance, guarantee	0.9	Recurrent costs	6.0		-----	Total	45.9	<p>- Project documents.</p> <p>- Loan agreement.</p>	<p>- Funds made available in a timely manner.</p>
Budget	USD mill.																				
Civil works	28.7																				
Vehicles, equip.	2.7																				
Studies, support	2.0																				
Training	5.6																				
Refinance, guarantee	0.9																				
Recurrent costs	6.0																				

Total	45.9																				

NOTE: T1-2 = Trigger to go from Cycle 1 to 2; and T2-3 = Trigger from Cycle 2 to 3

¹² For the first cycle only (PY 1-3). Logical Frameworks for the subsequent phases will be worked out by IFAD/Government/beneficiary joint assessments and reviews.



COMPOSANTE INFRASTRUCTURE VILLAGEOISES

I. OBJECTIFS ET PRINCIPES

1. Les objectifs de la composante "Infrastructures villageoises" sont: (i) répondre aux demandes des groupes de villageois pour la mise en œuvre dans de bonnes conditions de leurs projets d'infrastructure de production, de commercialisation ou sociales; et (ii) renforcer par des formations la capacité des initiateurs des projets pour leur permettre de bien utiliser l'infrastructure.

2. Le principe d'intervention du Programme est de cofinancer des infrastructures collectives à l'échelle des villages. Il existe en effet une taille d'infrastructure qui est du ressort de groupement à l'échelle du village, pour l'identification, pour la réalisation et surtout pour la gestion. Ces micro-infrastructures sont rarement prises en compte par les institutions classiques opérant par "le haut", elles doivent rester sous la responsabilité des Groupements d'utilisateurs.

3. L'idée est d'apporter des ressources (conseil technique, formation et financement) aux villages pour appuyer les initiatives locales de développement en laissant aux utilisateurs la responsabilité du choix de l'investissement et de sa gestion. Cette approche pragmatique permet d'enclencher un processus de formation et de prise en charge par les populations de leur développement, processus basé sur des réalisations concrètes répondant aux besoins locaux les plus immédiats.

4. Ces micro-infrastructures villageoises seront soit des infrastructures sociales (point d'eau, pistes, ect.), soit des infrastructures de production (périmètres irrigués, bassins de pisciculture, ect.). L'essentiel, pour qu'une infrastructure soit cofinancée par le Programme, est:

- qu'elle soit une priorité des populations villageoises;
- qu'elle permettent un développement social et économique;
- qu'elle mette en oeuvre une technologie adaptée aux capacités des utilisateurs, en particulier que la maintenance soit réalisable par les villageois avec leurs connaissances et leurs outils;
- qu'un Groupement se forme (s'il n'existe pas), pour participer à l'identification et au contrôle des travaux et assurer la gestion et la maintenance de l'ouvrage; et
- qu'elle soit cofinancée par les utilisateurs en fonction de leurs moyens humains et financiers.

II. MICRO-PROJETS TYPES

5. La description de 20 exemples types de micro-infrastructures villageoises¹³ sont donnés ci-dessous pour illustrer le type d'interventions possibles et estimer les coûts et de leur répartition entre les divers intervenants. Ces opérations ont été regroupées et présentées par type: Bâtiments, Hydraulique villageoise, Élevage, Pêche et pisciculture, Irrigation, Protection de l'environnement, Désenclavement et équipements solaires.

¹³ Ces exemples ont été bâtis à la suite de la mission de terrain et plus particulièrement des visites et entretiens que nous avons eus avec le Projet FDV de Ségou, VRS à Mopti et avec les services nationaux et régionaux (Ségou et Mopti) de l'Aménagement rural.



6. On a distingué 4 types d'infrastructures:
- les infrastructures à caractère social (point d'eau villageois, centre de formation) améliorent les conditions de vie des populations mais n'ont pas d'impact direct sur leur revenu monétaire;
 - les infrastructures de protection de l'environnement (travaux anti-érosifs, foresterie) n'ont pas d'impact à court terme sur le revenu monétaire du village;
 - les infrastructures à caractère collectif (piste, points d'eau pour l'élevage) ont un impact sur les conditions de production ou de commercialisation, toutefois, cet impact reste au niveau collectif du village; et
 - les infrastructures à caractère productif (périmètres irrigués par exemple) sont celles qui ont un impact direct sur l'amélioration de la production et où cet impact peut être identifié au niveau de chaque exploitant.
7. La formation et le suivi sont des points fondamentaux du Programme:
- apportée à l'occasion d'une opération, la formation initiale est directement orientée vers la gestion de l'opération et comprend une alphabétisation de base et une formation spécialisée (utilisation, gestion et maintenance de l'infrastructure); et
 - outre cette formation initiale, il est prévu un suivi pendant trois ans: deux sessions sont prévues la première année, puis une session par an les années 2 et 3.
8. Le tableau ci-après récapitule pour chaque intervention type proposée les coûts qui seront à la charge des villageois¹⁴, ceux à la charge du Programme (dont les taxes), ainsi que les frais de maintenance.

¹⁴ Pour la participation des villageois, on a précisé leur participation sous forme de travail en nombre de journées (travail valorisé à 1 000 FCFA par jour) et leur apport en numéraire qui varie selon le caractère de l'investissement.

OUVRAGE	Type (2)	POPULATION				FONDS 000 FCFA	TOTAL 000 FCFA	Dont Taxes 000 FCFA	Frais de Mainten. 000 FCFA
		Travail Jours	Argent 000 FCFA	Total Particip.(1)					
				000 FCFA	%				
BATIMENTS									
MAGASIN	C	140	200	340	47%	388	728	88	50
CENTRE DE FORMATION	S	140	-	140	11%	1 176	1 316	176	70
HYDRAULIQUE VILLAGEOISE									
PUTIS VILLAGEOIS (Grand Diamètre)	S	250	-	250	5%	4 988	5 238	748	50
MICRO BARRAGE	C	1 500	500	2 000	14%	11 818	13 818	1 848	280
ELEVAGE									
PUTIS PASTORAL (Grand Diamètre)	C	550	500	1 050	8%	12 065	13 115	1 885	50
SURCREUSEMENT DE MARE	C	1 000	500	1 500	16%	8 124	9 624	1 294	190
PARC A BETAIL	C	300	500	800	16%	4 206	5 006	706	100
PECHE PISCICULTURE									
BASSINS DE PISCICULTURE	P	600	400	1 000	14%	6 118	7 118	978	140
DEBARCADERE	C	340	500	840	7%	11 029	11 869	1 729	240
IRRIGATION									
PERIMETRE MARAICHER (0,3 ha)	C	270	100	370	18%	1 735	2 105	275	50
PERIMETRE IRRIGUE POMPAGE (8 ha)	P	1 200	640	1 840	11%	14 289	16 129	2 239	240
PERIMETRE IRRIGUE GRAVITAIRE (12 ha)	P	1 800	960	2 760	17%	13 628	16 388	2 188	360
PERIMETRE DE SUBMERSION (35 ha)	P	2 800	700	3 500	20%	13 782	17 282	2 172	350
DESENCLAVEMENT									
PISTE VILLAGEOISE (3 km)	C	1 000	500	1 500	12%	10 759	12 259	1 689	60
DALOT POUR PISTE VILLAGEOISE	C	600	500	1 100	16%	5 700	6 800	930	50
CES FORETS									
AMENAGEMENT CES (20 ha)	E	1 000	-	1 000	11%	7 871	8 871	1 181	180
FORET VILLAGEOISE (5 ha)	E	330	-	330	21%	1 271	1 601	191	100
SOLAIRE									
KIT SOLAIRE POUR BATIMENT	S	-	-	-	0%	471	471	71	50
POMPAGES SOLAIRE POUR PUTIS	C	-	500	500	2%	22 335	22 835	3 425	250
POMPAGES SOLAIRE POUR PERIMETRE	P	-	640	640	3%	18 419	19 059	2 859	250
MOYENNE (Hors Solaire)		810	380	1 200	14%	7 590	8 780	1 200	150

(1) Le travail des villageois est valorisé à 1000 FCFA par jour

(2) Type de Projet : Social, Environnemental, Collectif, Productif

9. Comme le montre le tableau résumé (calculé hors "solaire"), on peut distinguer les opérations, à caractère social, environnemental, collectif ou productif:

- **les opérations à caractère social.** Elles ont le coût de réalisation le plus faible (environ 3,3 millions de FCFA). La participation des populations est uniquement sous forme de travail (200 jours) et se limite à 6% du total. Ce taux important de subvention est justifié par le caractère social de l'infrastructure;
- **les opérations à caractère environnemental.** Le coût moyen de réalisation est d'environ 5,2 millions de FCFA. Le caractère de protection de l'environnement de ces opérations fait qu'il n'est pas demandé de participation financière, toutefois, l'importance des travaux villageois (670 jours) donne un taux de participation de 13%;
- **les opérations à caractère collectif.** D'un coût moyen de 8,4 millions, ces opérations sont cofinancées par les populations à hauteur de 13%. La participation en nature est de 630 jours, celle en numéraire e 10 000 FCFA par famille; et



- **les opérations à caractère collectif.** Ces opérations ont un coût investissement important (14,2 millions de FCFA). La participation villageoise est de 16%, dont 1 600 jours de travail et 680 000 correspondant à 20 000 FCFA par famille.

RECAPITULATIF

Type	Nbr.	Village				Fonds KFCFA	Total KFCFA	Dont Taxes
		Travail	Argent	Total	%			
Social	2	200	-	200	6%	3 080	3 280	460
Environ.	2	670	-	670	13%	4 570	5 240	690
Collectif	9	630	430	1 060	13%	7 310	8 370	1 160
Productif	4	1 600	680	2 280	16%	11 950	14 230	1 890
Ensemble	17	810	390	1 200	14%	7 590	8 790	1 200

III. MODALITÉS DE RÉALISATION

10. Un grand nombre d'infrastructures pourraient être ainsi cofinancées par le Programme:
- **pour être éligibles**, les demandes devront être une véritable priorité de l'ensemble du village (la demande n'est pas le fait d'un groupe dominant au détriment d'autres groupes du village, femmes, éleveurs, ...), il n'y a pas de contraintes sociales (conflits fonciers sur les terres à aménager par exemple), il existe un groupement (ou au moins une volonté de groupement) qui sera chargé de la gestion de l'infrastructure. De plus, les infrastructures devront répondre à des critères de coût global maximum (20 millions de FCFA) et de coûts par quantité physique et par bénéficiaire en fonction du type de travaux¹⁵; et
 - **seront inéligibles**: l'appui à la consommation, les habitations privées, les constructions à usage religieux ou politique, les infrastructures qui relèvent normalement de la responsabilité des *communes* ou de l'administration et tout projet qui pourrait être associé à des activités contraires à la politique générale du Gouvernement;
11. La réalisation d'un projet d'infrastructure fera intervenir cinq partenaires:
- **le Groupement villageois** est au centre du dispositif, c'est lui qui (i) identifie les actions, (ii) fait réaliser les études techniques (avec l'aide du Programme), (iii) passe un contrat pour la réalisation des travaux avec l'entreprise (avec l'aide du Programme), (iv) participe au financement et à la réalisation des travaux;
 - **le Programme** joue le double rôle de Bailleur de fonds et de conseil du Groupement villageois. Pour cela, un contrat programme est passé entre le Groupement villageois et le Programme: (i) étant Bailleur de fonds, il est responsable de la gestion des fonds vis-à-vis du Gouvernement, (ii) comme conseil, il aide le Groupement villageois (et donne son accord) dans la conception des ouvrages, le choix du mode de réalisation, le contrôle des travaux, la formation et le suivi;
 - **la Commune** a un rôle de coordination des opérations. Les demandes des villages lui sont transmises pour information;

¹⁵ Des limites de coûts par unité physique et par utilisateur sont proposées. Ces valeurs ont été calculées sur la base des exemples présentés et devront être testées et modifiées au fur et à mesure du déroulement du Programme.



- **le Bureau d'étude** qui fait les études techniques et le contrôle des travaux pour le compte du village et du Programme (cofinanciers); et
- **le Prestataire de services**, soit l'entreprise qui réalise les travaux, soit l'organisme qui assure la formation.

12. Un contrat sera passé entre le Programme et le Groupement villageois définissant: l'objet de la subvention du Programme, le coût global de l'opération et sa décomposition, le chronogramme prévisionnel de l'intervention, les modalités de rupture éventuelle du contrat.

13. La réalisation de l'infrastructure (et de la formation associée) fera appel à un ou plusieurs prestataires de services (entreprises). La passation des contrats se fait entre trois partenaires: (i) le Groupement qui est le propriétaire (Maître d'ouvrage) de l'infrastructure, (ii) le Programme qui finance (subventionne) la plus grande partie des coûts, (iii) le Prestataire des Services (entreprise pour les travaux, organisation pour les formations) qui est chargé de la réalisation concrète des travaux et/ou de la formation.

14. La participation active de la population est la condition *sine qua non* des interventions:

- **apport en nature** les villageois feront les travaux techniquement à leur portée et réalisables avec les outils dont ils disposent¹⁶; et
- **apport financier** la passation des contrat est subordonnée au versement préalable par le village de sa participation financière;

15. Le Programme passera un contrat avec un Bureau d'études pour le contrôle des travaux. La supervision (contrôle du contrôle) sera assurée conjointement par le Programme (réceptions provisoires et définitives) et par les villageois.

16. Les paiements seront assurés par le Programme directement à l'entreprise, sur la base des décomptes de l'entreprise vérifiés et certifiés par le Bureau de contrôle, et contresignés par le Groupement villageois et par le Programme (missions de supervision).

¹⁶ Ces travaux seront séparés de ceux réalisés par l'Entreprise, celle-ci restant responsable de sa main d'oeuvre, de ses coûts et de ses délais.

PRINCIPAUX INTERVENANTS DANS LA ZONE PRIORITAIRE POUR
L'IMPLANTATION DU PROGRAMME

Projet/ programme	Région	Cercle	Ampleur des interventions	Observations
PGRN	Koulikoro	Kolokani Nara	78 villages	Dans les villages touchés par le PGRN, le Programme pourrait financer des micro-réalisations prioritaires dans des domaines qui ne sont pas du ressort du PGRN
Plan international	Koulikoro	Banamba	-----	Le Programme pourrait intervenir en complément de l'ONG Plan
PRODESO	Koulikoro	Nara	Tous les arrondissements	Le Programme pourrait intervenir en complément du PRODESO
Office du Niger	Ségou	Macina Niono	Arrondissement de Kolongotomo Arrondissements de Niono et Sokolo	Par décision de la mission de formulation les zones touchées par l'Office ont été éliminées Par décision de la mission de formulation les zones touchées par l'Office ont été éliminées
CARE	Ségou	Macina	Tous les arrondissements dans le domaine de la santé et 30% des villages des arrondissements de Macina, Monimpébougou, Sarro et Saye dans les domaines de la sécurité alimentaire et du crédit	Le Programme pourrait intervenir en complément de CARE, là où le PDRSM n'est pas implanté (i.e. à Macina et Monimpébougou)
PDRSM	Ségou	Macina	Arrondissements de Sarro et Saye	Arrondissements où le Programme ne devrait normalement pas intervenir
PRODESO	Ségou	Niono	Arrondissement de Nampala et nord de l'arrondissement de Niono	Le Programme pourrait intervenir en complément du PRODESO, là où l'Office du Niger n'est pas implanté



ORGANIZATION AND MANAGEMENT

A. Programme Organization and Implementing Agencies¹⁷

1. Based on of lessons learned from past and of present experience in the country, the management structure of the programme should meet several requirements, i.e., that it: (i) has a single authority at national level to facilitate relations with the Government and external partners; (ii) enjoys full autonomy in management at regional level; (iii) allows stakeholders to progressively take over the responsibility for management of the programme; (iv) operates under private law; and (v) disposes of a small and flexible institutional set-up. Another major consideration is that, for a participatory and demand-driven approach to be credible, it requires the shortest possible command line between stakeholders and decision-makers and speedy procedures at regional, national and external level if it is to be able to respond quickly to expressed eligible demand.

2. **Village groups.** In the participating villages, demand for programme support in terms of microprojects will be formulated by a VA, a women's group, an irrigation group, a cereals bank group or any other group of interested persons. Such a group, if not already in existence, will be set up with support from the programme once the request for the microproject has been approved. A village group should include at least 10 adult persons from different households and as a maximum, may comprise the whole adult village population. From its members, it will establish a project management committee of three or four persons, including a president, treasurer, secretary and technical officer¹⁸. The village group will be responsible for implementing the microproject and its effective operation. The group will receive functional literacy, technical and management training and the microproject operations will be monitored over a period of three years. The programme will support the establishment of unions of village groups at *cercle* level, following the experience of the Ségou Village Development Fund programme, representatives of which will progressively become involved in the management of the regional and national associations.

3. **Regional associations.** At the level of each region involved in the programme, a regional association will be established for implementation management. Such association will operate under private law and the members will comprise representatives of Regional Coordination of NGOs, the Regional Chamber of Agriculture, the Association of Mayors of Communes once it exists, and of VA and village unions. The latter will, from the outset, represent the majority in the general assembly. New membership will be restricted to such unions and, as progressively more unions will be forming, they will reinforce the majority of the stakeholders in the association.

4. Within the association, a regional implementation and management agency will be established, and include the professional and support staff required for the daily management of the programme in the region. The general assembly, with only seven members¹⁹, will act as the executive board and delegate all responsibility for management to the regional director, with the exception of the approval of microprojects and of the annual work programme and budget.

5. All staff will be contracted by the regional association on the basis of fixed-term contracts. The selection of the director by the association will need to be acceptable to MDRE and IFAD. Candidates for this position will be drawn from the private and NGO sector. Civil servants wishing to

¹⁷ See organizational chart at the end of the present appendix.

¹⁸ Depending on the type of microproject.

¹⁹ Initially, there will be seven members (CCA-NGO, regional chamber of agriculture, association of mayors, and four representatives of VA union) after which new unions will join as members. An executive board may be established as soon as the total membership exceeds 10. The unions will have the majority in the board.



apply will be required to resign from their positions if they are appointed so as to preserve the impartial and private character of the association. The director will select all other staff in the implementation agency. During negotiations, an assurance will need to be obtained that these recruitment procedures and modalities will be followed.

6. The regional associations will be formally established by their founding members, in conformity with the legislation in place²⁰. They will have legal status, thus allowing them to enter into contractual relations under private law. The associations will sign an implementation agreement with the national association for the purpose of programme implementation in the region. This agreement will need to be acceptable to IFAD and an assurance to that effect will be obtained during negotiations. Establishment of the regional association in the first region to be covered by the programme, namely, Ségou, will be a condition for effectiveness of the loan, while the establishment of a regional association in the Koulikoro region in PY 2 will be a condition of disbursement for expenditures related to activities in this region.

7. **National association.** The national association will represent the programme at national level. At establishment, membership will include: (i) CCA-NGO, a representative organization of national and foreign NGOs operating in Mali; (ii) the Association of Consulting Engineers, representing the consulting sector; (iii) the Permanent Assembly of the Chambers of Agriculture; and (iv) four stakeholder representatives from the regional association(s). A national coordination and management agency will be established within the association, and will include a coordinator, financial director, M&E specialist, secretary, drivers and a guard. Establishment of the association will be a condition for effectiveness. Staff recruitment modalities will be the same as those foreseen for the regional associations (paragraph 5.) and suitable candidates will be drawn from the private and NGO sector, with civil servants being required to resign from their position upon appointment. The candidate for the position of coordinator will need to be acceptable to the MDRE and IFAD. An assurance to this effect will be obtained during negotiations.

8. The national association will be a registered association under private law. Once the regional associations include stakeholder union representatives of at least half of all villages involved, both regional associations will constitute a federation of the two associations, which will take over the role of the national association.

9. **Ministry of Rural Development and Water.** In line with the Government's policy of disengagement, MDRE will delegate overall responsibility for programme implementation to the national association. MDRE will be responsible for general overseeing of the national association. For that purpose, it will sign an agreement under the terms of which the national association will be responsible for appointing the implementation agency. Recruitment of the coordinator and the two directors will require the approval MDRE and IFAD.

10. **Other agencies.** The national and regional associations and the village groups will contract implementation of the programme to experienced and competent agencies and institutions in the private, NGO and public sector. To the extent feasible, microproject construction work will be assigned to small local enterprises, and tendering procedures should allow them to participate.

B. Implementation Arrangements and Responsibilities

Agreements

²⁰ Law 41/PCG of 28 March 1959 relating to associations.



11. The organizational set-up will be formalized through a series of agreements, including an implementation agency agreement²¹ under which MDRE will entrust programme implementation to the national association; the implementation agreements between the national association and each regional associations, defining the implementation modalities at regional level; the financing agreement between the regional association and the village group; and the tripartite implementation agreements between the regional association, the village group and the contractor providing services or carrying out works. An operations manual will be prepared specifying all procedures for administrative, financial and accounting activities, microproject selection criteria, the microproject programming, reporting and auditing and for relations between the national and regional associations. The operations manual will form be an integral part of the implementation agency agreement, and of the implementation agreements.

12. The first step in programme implementation will be to establish the regional association in the Ségou region. Four of its members, delegates of the unions of VA, will be among the founding members of the national association. Once the latter has been formally set up, it will sign and implementation agency agreement with MDRE.

13. **Implementation agency agreement.** Following the established practice under two projects implemented by AGETIPE and one by AIB, the Government, represented by MDRE, will delegate implementation responsibility for the programme to the national association by means of an implementation agency agreement. In this agreement, the Government must ensure that the associations will implement the programme according to the provisions of the loan agreement. The agreement will include at least the following elements:

- the objectives and scope of the activities to be undertaken by the association;
- modalities for financing the activities, and the establishment of a Special Account;
- programming and budgeting procedures;
- reporting and audit requirements;
- tax and duty exemptions for the associations and the firms providing goods and services and undertaking works; and
- the operations manual.

14. The implementation agency agreement will be reviewed by IFAD before being signed. An assurance to this effect will be obtained during negotiations.

15. **Implementation agreement.** The implementation agreement will be signed between the national association and each regional association and will be the instrument to ensure that the regional associations will implement the programme according to the modalities set out in the implementation agency agreement and the loan agreement. It will include:

- the distribution of tasks between the national and the regional associations;
- the implementation approach of the regional associations, based on subcontracting available capacities in the private, NGO and public sector;
- the financing modalities, and the establishment of an Advance Account;

²¹ Convention agence d'exécution.



- microproject approval, programming and budgeting procedures;
- reporting and audit requirements;
- implementation of the tax and duty exemptions; and
- the operations manual.

16. Each implementation agreement should be acceptable to IFAD and a corresponding assurance will be obtained during negotiations.

17. **Financing agreement.** Once a microproject has been finally approved, a financing agreement will be drawn up between the regional association and the village group. This agreement will specify the magnitude and nature of the contribution of both parties to the total costs of the investment; the timing of the respective contributions; conditionalities and deadlines to be met by the village group for the mobilization of funding from the association; flow of funds and payment methods; implementation responsibilities, reporting and audit procedures; and the resolution of disputes. The operations manual will include a standard format of the agreement.

18. **Tripartite implementation agreement.** This agreement is basically an implementation contract with a provider of services or an enterprise carrying out civil works. It will need to meet basic contractual requirements, including a description of the purpose of the contract; planning of activities, supervision and control; conditions for provisional and final acceptance of the works or services, and benchmarks for progress monitoring. The financial procedures will include the amount of the contract; the advance; the guarantee arrangement; the bank accounts; tax; and the fiscal modalities. Other contract stipulations include sanctions for delays, the termination of the contract, *force majeure*, etc. A standard format will be developed by the national association on the basis of available models from AGETIPE and AIB. The agreement will be signed by the village group, the regional association and the contractor. A standard format will be included in the operations manual.

19. **Operational manual.** The manual will be prepared before the start of programme implementation, and will be annexed to the implementation agency agreement and each implementation agreement. It will be drawn up on the basis of existing manuals and adjusted according to the specific procedures and criteria of the programme. It will cover all major programme implementation aspects at the national association and at the regional associations. As a minimum, it will include the following provisions:

- (a) Objectives and professional ethics.²² This chapter will set out the main objectives of the associations and of the programme, together with the basic principles of management such as independence, impartiality, efficiency, and economy. Programme staff will not be able to hold a position or have an interest in any of the public, private or NGO institutions which will conclude contracts with the associations.
- (b) Microproject identification and approval procedures. This includes the eligibility criteria for microprojects, and the approval procedures described below.
- (c) Microproject implementation, including procurement procedures and contracting, provisions for technical and socio-economic studies, supervision of works, accounting and payments.

²² Deontology principles.

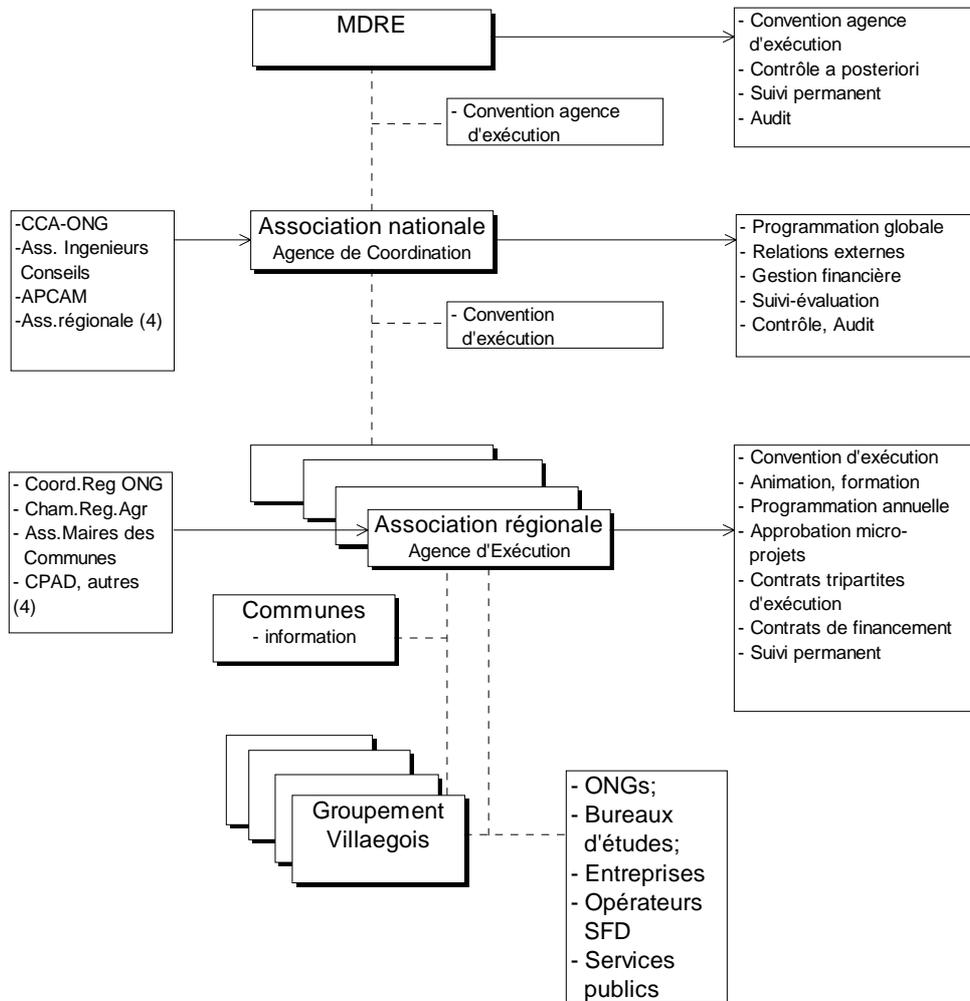


- (d) Programming at the regional association: preparation of the annual work programmes and budgets, monitoring of physical and financial progress, control of implementation, spot-checks, audits.
- (e) Programming at the national association: consolidating regional annual work programmes and budgets, preparation of budget indications for next year's programme, monitoring regional implementation, controls and audits.
- (f) Financial management, accounting system: operations of the Special Account and the regional Advance Accounts, handling of documentation, replenishments, monthly, quarterly and annual financial statements, budget revisions and their approvals.
- (g) Reporting, periodicity of reports prepared by the regional and national associations, outline of basic implementation reports. M&E, main indicators, procedures and responsibility for evaluation, periodicity, participation of stakeholders.
- (h) Supervision, application of the procedures and methods foreseen in the manual, frequency, profile of supervisors foreseen.

20. The draft operations manual will be reviewed by IFAD before its inclusion in the different agreements and a corresponding assurance will be obtained during negotiations.



ORGANIGRAMME POUR LE PROGRAMME SADEeF





ECONOMIC AND FINANCIAL ANALYSIS

A. Benefits and Beneficiaries

Benefits

1. Programme benefits will flow from the deposit and lending activities of the *CECs* and from the implementation of productive microprojects. They will also emerge from the social, collective and environment microprojects; from individual members of *CECs* investing loan funds in profitable undertakings with a short turn-over, such as trade and livestock fattening; from the institutional strengthening activities of the programme such as literacy training, management and technical training, support to village groups; and from the direct participation of stakeholders in programme management.

2. With effective demand determining the mix of investments to be realised during the course of programme implementation, only an approximation of possible benefits can be made. Below, a specification of the most quantifiable benefits has been attempted.

3. **CECs.** An analysis of the different networks of *CECs* shows that the larger type makes an annual return of about 6% over the initial costs of its establishment, including a three-year declining subsidy of its operating costs. A smaller *CEC* yields a return of 3.5% over the initial outlays. These figures do not take account of individual returns which borrowers make over the borrowed investment funds. For financial institutions, where return over total capital is usually in the order of 1% - 2%, these margins are reassuring. Applied to the total planned programme investments for each type of *CEC*²³, these would amount to annual benefits from 40 large *caisses* of USD 62 760 and of USD 54 900 from 60 small *caisses*.

4. **Productive microprojects** include infrastructure schemes that will generate an immediate return to the individual stakeholders participating in their operations. Since the composition of demand for these is not known, no attempt has been made to estimate aggregate benefits for this type of investment, but for typical examples the financial return for the stakeholders has been estimated instead. Four models for water management infrastructure have been developed.

- **Irrigated vegetable production.** This type of microproject is in great demand by women. Typically, it concerns an area of about 0.4 ha, with water supplied from a large-diameter well. The area is divided into 10 plots, and several vegetables are grown in sequence. For the analysis, a single crop of onions, the most important crop, has been assumed.
- **Pumped irrigation scheme.** This type of scheme has been developed in the central delta area by the “*Valorisation des Ressources en Eau de Surface*” Project and is now spontaneously replicated. Typically it involves a perimeter of 8 ha served by a 5 hp motor pump, with individual plots of about 0.25 ha. Often, the planting of eucalyptus is undertaken to ensure sufficient resources for the replacement of the pump. Single cropping of paddy has been assumed, although potential for a second crop is available.
- **Gravity irrigation scheme.** In certain areas, it is possible to exploit available surface water resources by means of gravity schemes. An average system will cover about 12 ha, with

²³ Total investment costs are USD 2.6 million, of which USD 1.0 million are attributed to 40 large *caisses* and USD 1.6 million to 60 small ones.

plots of up to 0.5 each. Single cropping of paddy has been taken as a typical production pattern.

- **Controlled flooding.** The floods of the Niger and Senegal Rivers are being used for floating rice and flood-recession sorghum production. Improvements in water management can be obtained by simple infrastructure works that are often the first step towards full water control. An average microproject will cover about 35 ha, with individual plots of 1 ha. For the purpose of estimating benefits, a single crop of paddy has been assumed.

5. A financial analysis has been carried out for these types of microprojects, with the costs including all investments costs; the production costs of the crops grown, assuming the use of current levels of inputs; the financial costs of credit for inputs and, where applicable, for the operation of the motor pump, at a current interest rate of 12%; the schemes' annual maintenance costs at about 2% of the investment costs; and the replacement of the pump in pumped schemes.

6. Returns include the value of paddy and of onions as typical crops, representing the variety of crops actually grown. Yield levels are based on current levels of input use and vary with the degree of water control between 2 t/ha for paddy in controlled flooding schemes to 5 t/ha for pumped irrigation, while the onion yield has been estimated at 20 t/ha. Prices used for the valuation of output have been based on conservative estimates, taking the lowest seasonal values. Storage of output, or processing paddy into rice before selling, would significantly raise returns.

Table 1. Financial returns of selected productive microprojects

Type of microproject	Area (ha)	Crop	Yield (kg/ha)	Investment costs (XOF)	Gross return (XOF)	Rate of return (%)	Return per labour day (XOF)
Irrigated vegetables	0,36	onion	20 000	2 105 000	422 991	20%	3 790
Pumped irrigation	8	paddy	5 000	16 129 000	2 618 013	16%	5 365
Gravity irrigation	12	paddy	4 000	16 388 000	3 540 000	27%	4 836
Controlled flooding	35	paddy	2 000	17 283 000	3 465 000	25%	1 941

7. In terms of financial return, each microproject largely exceeds the minimum requirement of yielding at least a return equivalent to the medium-term interest rate, which is about 7%. If an allowance for risk of half the interest rate is added, the cut-off rate would be 10.5%. Even then, all investments yield sufficiently attractive returns, exceeding this rate by a large margin. As can be expected, pumped irrigation is the lowest-yielding investment. Return per labour day also exceeds the current rural wage rate of XOF 1 000 per day sufficiently to be attractive.

8. During the course of the programme, some 400 productive microprojects may be implemented if present demand forecasts are realised. With an average gross return of about XOF 2.5 million, at full development this would yield an annual benefit stream of XOF 1 billion, or USD 1.6 million.

9. The social or indirect benefits have not been quantified, but they will be important. For instance, road repair and construction of village stores will contribute to improving marketing conditions; the construction or repair of wells for drinking water will help to reduce the workload of women, the planting of village wood lots, or the construction of bounds, will help to reduce pressure of the natural resources.



Beneficiaries

10. Microproject design will depend on the initiatives and demand of village groups and, assuming about 50 beneficiaries for each social, collective or environment microproject and some 30 for productive microprojects, will result in a total number of 72 225 users and beneficiaries. This assumes that, in a given village, the same person only benefits from one of the three microprojects implemented in the village, which seems improbable, as there will certainly be some degree of overlap between beneficiaries of microprojects. Overall, some 535 villages will be involved in this programme activity.

11. The decentralized financial services will benefit 335 persons per small CEC and 634 persons per large CEC, for a total of 45 460 beneficiaries. To promote synergy between the two types of programme activities, about half the villages involved in the promotion of financial services will also undertake microprojects. This will result in a total of 94 955 programme beneficiaries. If it is assumed that 75% of these beneficiaries represent different households, the number of households involved, thus, would be 71 200 or a total household population of 498 400 persons. This would amount to 41% of the total population in the programme area. These estimates are, however, purely theoretical and only indicate a possible order of magnitude. The real number of persons effectively benefiting from the programme can only be established *a posteriori*.

B. Women

12. The programme will ensure that women will have the opportunity to participate in it on similar terms to men. To achieve this in an essentially patriarchal environment, specific measures will be taken:

- In villages where no women's groups or other representative structures exist to allow women to express their priorities, participatory analysis will take specific account of the constraints, priorities and solutions envisaged by women. A major part of microprojects will target women directly.
- The literacy rate is substantially lower among women than among men, and the literacy training provided by the programme will be set up in such a way that women can participate in it. The courses will be held in the village, a small incentive will be provided, and arrangements will be made to ensure that some of the household tasks are carried out during the learners' absence. Course timing will be determined by the participants. Technical and management training will also be addressed to women.
- Access to credit from CECs is biased by the inability of most women to pledge a guarantee because women's property rights are limited. In line with similar ongoing projects, the programme will provide specific opportunities for women through: (i) a guarantee fund for loans to individual women; and (ii) the promotion of Grameen Bank-type groups of women, which will operate on a joint liability basis. Promotion of lending to women is in the interests of the CECs as women have proved to represent a lower credit risk and to improve the sustainability of CECs through strong repayment performance.

C. Environmental Status and Impact

13. The scope of the individual programme activities is limited and, *a priori*, there should be no major negative impact on the environment. However, the cumulative effect of a large number of small investments cannot be ignored.



14. Water management infrastructure will use underground or surface water resources. The former will be exploited through large-diameter wells with hand operations. These are relatively shallow wells, using underground water tables which are replenished through rainfall. The area to be developed for irrigation, using either small dams exploiting temporary water streams or small schemes using resources from the major rivers, the Senegal and the Niger, is marginal and will not have a noticeable impact on the overall availability of water resources.

15. The health impact of programme activities will need to be monitored. This refers to the quality of drinking water from open wells and to the incidence of water-borne disease in irrigation schemes.

16. The programme area includes some humid zones, with particular characteristics for the conservation of nature and bio-diversity. Therefore, no activities will be undertaken in these protected areas. Some activities will have an impact on the use of land resources and may lead to conflicts between livestock herders and crop farmers or between land owners and tenants. Soil degradation may be the result of irrigation and erosion risks.

17. The programme will be classified as Category B in IFAD terminology in view of the type of activities supported and their potential impact on the environment. All microprojects will need to be analysed with regard to their potential impact on the environment during formulation, while the environmental aspects will need to be emphasized during training and monitoring. As the microprojects will be relatively small (not exceeding USD 33 500) and their individual impact will be marginal, the project analysis will need to be simple.

18. No economic analysis has been made for the programme as a whole. A financial analysis has been carried out to determine under which conditions the programme will at least yield a financial return equal to the going interest rate of 7%. The basic elements underlying the analysis are as follows:

- all programme costs have been taken into account. Only price contingencies have been excluded to maintain constant prices, and all physical contingencies, representing 8% of total base costs, have been included;
- returns to programme investments include:
 - returns to productive microprojects;
 - returns to the initial investments in the CECs;
 - net earnings of CEC borrowers.
- returns to productive microprojects amount on average to XOF 2.5 million (USD 4 166) per year (see Table 5 above);
- annual returns on the investment in an average CEC amount to USD 1 176;
- about 40 large CECs will be each lending about XOF 24 million per year, while the 60 smaller CECs will each be lending some XOF 2.5 million to their members. Adding the programme re-financing facility of USD 868 000 to this will add up to a total of about XOF 1.6 billion (USD 2.7 million) being turned over annually²⁴. Assuming the borrowers will make an average net return of 25% per year over their

²⁴ Probably faster, as much of the lending will be for short periods of three to four months.



investments, similar to the productive microprojects, annual indirect benefits from this component will amount to about XOF 4.05 million, or USD 6750 per CEC; and

- the length of the analysis period is 25 years, and no residual values have been considered.

19. Under these conditions, it appears that in order to achieve a financial return of 7% over the total programme investments, the equivalent return on all 1 200 microprojects other than the 400 productive microprojects should have a value of 57% of the total benefits of the 400 productive projects. In other words, each of the 1 200 social, collective and environment microprojects should yield annual benefits equivalent to about USD 790. Assuming an average of 45 stakeholders, this means USD 17.50 per stakeholder, or XOF 10 500. This is equivalent to the price of a goat. It does not seem unreasonable to expect that this represents a minimum level of motivation for stakeholders to undertake any project. If this is so, it can be expected that the microprojects, other than the directly productive ones, may yield a return per stakeholder, the value of which will be at least equivalent but more often higher than the estimated XOF 10.500. Benefits, however, do not necessarily consist of marketable goods or services but include such items as reduced workloads for women (i.e., fetching water), improved technical and management capacities in men and women, raised literacy levels, group formation and participation in management.

20. It may thus be concluded that the programme has an equivalent financial internal rate of return of at least 7%. The real rate depends on the mix of microprojects implemented and on the degree to which the social, collective and environment microprojects yield marketable benefits. In the extreme case, where no financial benefits will result from any of these microprojects, the programme's financial rate of return will be 3%. The programme's emphasis on institution-building and training and the stakeholders' involvement in management justifies such a rate.