



**FIDA**  
**FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE**  
**Conseil d'administration - Soixante-neuvième session**  
Rome, 3-4 mai 2000

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT**

AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À

**LA RÉPUBLIQUE DU NIGER**

POUR

**LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES FINANCIERS RURAUX**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TAUX DE CHANGE</b>	<b>iii</b>
<b>POIDS ET MESURES</b>	<b>iii</b>
<b>SIGLES ET ACRONYMES</b>	<b>iii</b>
<b>CARTE DE LA ZONE DU PROJET</b>	<b>iv</b>
<b>RÉSUMÉ DU PRÊT</b>	<b>v</b>
<b>NOTE DE PRÉSENTATION</b>	<b>vi</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE – L’ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LA STRATÉGIE DU FIDA</b>	<b>1</b>
A. L’économie et le secteur agricole	1
B. Données d’expérience	3
C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Niger	4
<b>DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME</b>	<b>6</b>
A. Zone du programme et groupe cible	6
B. Objectifs et portée	6
C. Composantes	7
D. Coûts et financement du programme	8
E. Passation des marchés, décaissements, comptabilité et vérification des comptes	9
F. Organisation et gestion	11
G. Justification économique	12
H. Risques	13
I. Impact sur l’environnement	13
J. Caractéristiques novatrices	13
<b>TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ</b>	<b>14</b>
<b>QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION</b>	<b>14</b>
<b>ANNEXE</b>	
<b>RÉSUMÉ DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES IMPORTANTES INCLUSES DANS L’ACCORD DE PRÊT NÉGOCIÉ</b>	<b>15</b>



## APPENDICES

<b>I. COUNTRY DATA (DONNÉES SUR LE PAYS)</b>	<b>1</b>
<b>II. PREVIOUS IFAD LOANS TO NIGER (PRÊTS ANTÉRIEURS DU FIDA AU NIGER )</b>	<b>2</b>
<b>III. CADRE LOGIQUE</b>	<b>3</b>
<b>IV. ORGANISATION ET GESTION</b>	<b>6</b>
<b>V. CRITÈRES DE TRANSITION DES SECOND ET TROISIÈME CYCLES</b>	<b>10</b>
<b>VI. ORGANIGRAMME DU PREMIER CYCLE ORGANIGRAMME DES SECOND ET TROISIÈME CYCLES</b>	<b>12</b>

## TAUX DE CHANGE

Unité monétaire	=	Franc CFA (FCFA) (XOF) (BCEAO)
1,00 USD	=	610 XOF
1,00 XOF	=	0,001642 USD

## POIDS ET MESURES

Système métrique

## SIGLES ET ACRONYMES

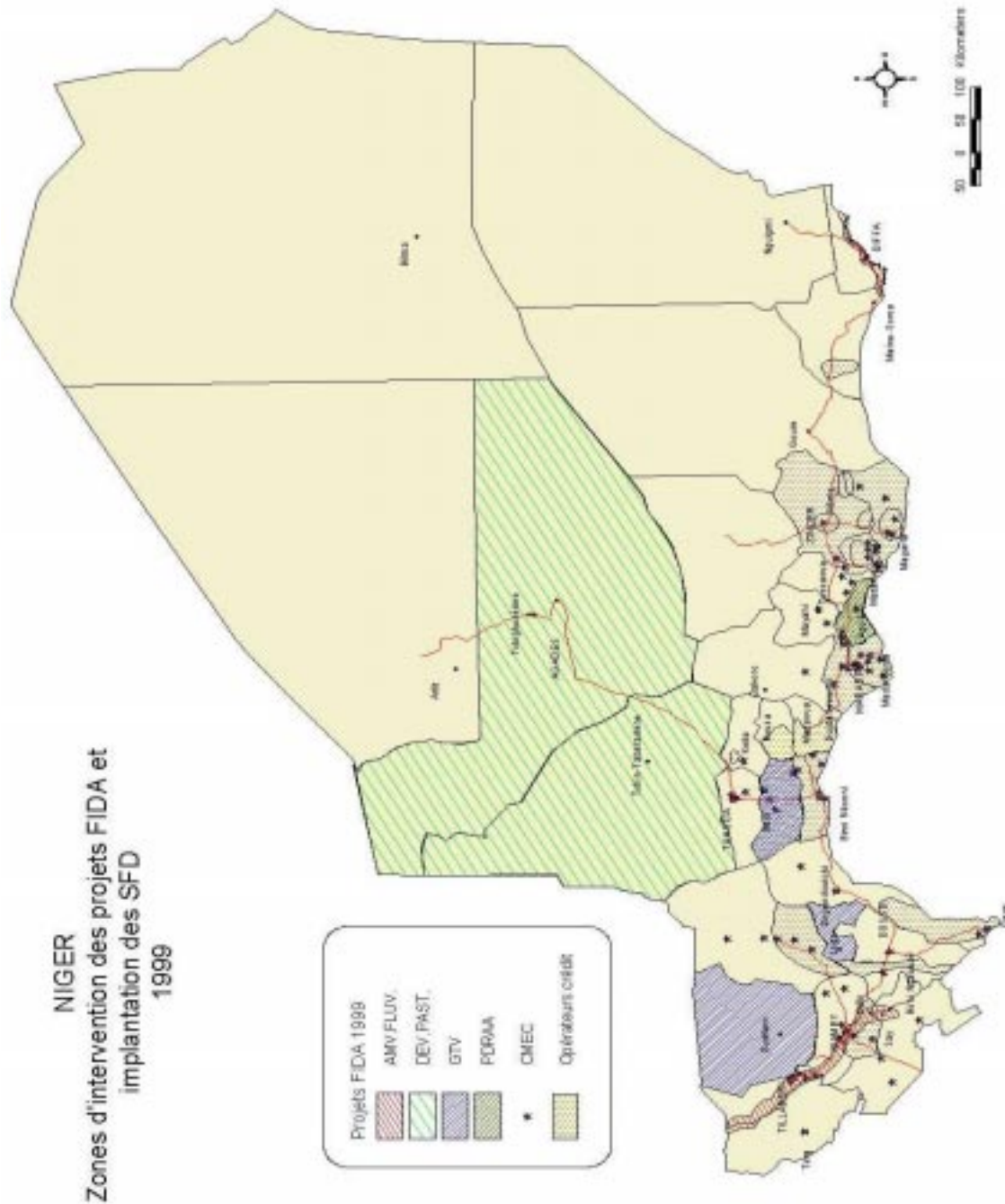
ADAR	Association de développement des activités rurales
AFD	Agence française de développement
APSFD	Association professionnelle des systèmes financiers décentralisés
BAfD	Banque africaine de développement
BSP/ONU	Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU
CT	Centre technique
MFF	Mécanisme flexible de financement
PIB	Produit intérieur brut
R-D	Recherche-développement
SFD	Systèmes financiers décentralisés
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UGP	Unité de gestion du programme
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

## GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU NIGER

**Année budgétaire**

1<sup>er</sup> janvier - 31 décembre

## CARTE DE LA ZONE DU PROGRAMME



**Source:** Rapport de préévaluation du FIDA.

*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 NIGER

### PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES FINANCIERS RURAUX

#### RÉSUMÉ DU PRÊT

<b>INSTITUTION À L'ORIGINE DU PROGRAMME:</b>	FIDA
<b>EMPRUNTEUR:</b>	La République du Niger
<b>ORGANISME D'EXÉCUTION:</b>	Ministère des finances
<b>COÛT TOTAL DU PROGRAMME:</b>	27,30 millions de USD
<b>MONTANT DU PRÊT DU FIDA:</b>	8,8 millions de DTS (équivalant approximativement à 11,79 millions de USD)
<b>CONDITIONS DU PRÊT DU FIDA:</b>	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
<b>COFINANCEURS:</b>	Agence française de développement (AFD), Ministère français des affaires étrangères et Banque mondiale (IDA) (pourparlers en cours)
<b>MONTANT DU COFINANCEMENT:</b>	11,75 millions de USD
<b>CONTRIBUTION DE L'EMPRUNTEUR:</b>	3,10 millions de USD
<b>CONTRIBUTION DES BÉNÉFICIAIRES:</b>	320 000 USD
<b>CONTRIBUTIONS DE L'APSPD ET DES INSTITUTS DE RECHERCHE:</b>	340 000 USD
<b>INSTITUTION CHARGÉE DE LA PRÉÉVALUATION:</b>	FIDA
<b>INSTITUTION COOPÉRANTE:</b>	Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (BSP/ONU)

## NOTE DE PRÉSENTATION

**Qui sont les bénéficiaires?** En l'espace de dix ans, de 20 à 25% de la population active en milieu rural (soit 1,0 à 1,2 million de personnes, dont deux tiers vivent dans la pauvreté et 35% dans l'extrême pauvreté) bénéficiera du programme. Par le biais d'activités de recherche-développement (R-D), le programme mettra au point des techniques particulières de microfinancement (organisation, méthodologies et produits) correspondant aux besoins des groupes vulnérables, par exemple des femmes et des agriculteurs des régions défavorisées et des communautés pastorales. Les femmes sont considérées comme le groupe cible principal puisqu'elles représentent déjà deux tiers des utilisateurs habituels des services de microfinancement dans le pays.

**Pourquoi sont-ils pauvres?** Le Niger est l'un des pays les plus pauvres du monde. La pauvreté s'y explique essentiellement par les graves problèmes environnementaux auxquels est confronté le pays et par les énormes difficultés d'ordre politique, social et économique qui sont à l'origine de quinze ans de déclin économique et de sept ans d'instabilité politique et sociale. À l'échelle des ménages, la pauvreté est essentiellement due aux facteurs suivants: la taille importante des familles; le manque d'instruction; le fait que les agriculteurs n'ont que peu de bétail, voire pas du tout; les carences de l'alimentation en protéines, en légumes et en produits laitiers; et le fait que, dans les zones rurales, les femmes sont chefs de famille. Hormis certaines difficultés particulières (par exemple le statut social de la femme), l'insuffisance de l'accès aux services financiers (crédit et épargne) est l'un des facteurs principaux de la forte incidence de la pauvreté qui empêche les pauvres d'élaborer des stratégies efficaces de survie, par exemple de diversifier leurs sources de revenu et/ou d'améliorer la productivité de la main-d'œuvre.

**Que fera pour eux le programme proposé?** Le programme répond aux besoins de la population rurale et des groupes les plus démunis en leur proposant des services de microfinancement ayant pour objet d'accroître leur revenu et de démarrer des activités rémunératrices. De nouvelles perspectives économiques s'offriront ainsi aux ruraux pauvres qui pourront: a) accroître leur production agricole; b) développer leurs activités commerciales; et c) éviter d'avoir recours aux usuriers locaux. Pour assurer la pérennité de l'action sur le plan social, le programme aidera les groupements locaux et d'auto-assistance à devenir plus autonomes (par la formation, l'assistance technique, etc.), et favorisera la mise au point de nouvelles méthodes spécifiquement axées sur les besoins des ruraux pauvres et sur le développement agricole par le biais des activités de R-D.

**Comment les bénéficiaires participeront-ils au programme?** Les bénéficiaires participeront au programme par le biais: a) des organisations d'auto-assistance appuyées par le programme; b) des institutions existantes de microfinancement une fois qu'elles auront été réorganisées pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs, et notamment des pauvres (le programme fournira un appui à certains systèmes financiers décentralisés (SFD) existants qui adopteront ou seront prêts à adopter des méthodologies participatives); enfin c) des techniques et systèmes innovants de microfinancement favorables aux pauvres qui seront mis au point dans le cadre de la composante R-D. En outre, les organisations rurales participeront au comité de pilotage du programme et joueront un rôle important dans l'élaboration de la politique générale applicable au secteur de la microfinance au niveau national. La flexibilité de l'approche suivie pour ce programme permettra de s'assurer que les activités mises en oeuvre répondent à la demande.

**RAPPORT ET RECOMMANDATION DU PRÉSIDENT DU FIDA**  
**AU CONSEIL D'ADMINISTRATION CONCERNANT UNE PROPOSITION DE PRÊT À**  
**LA RÉPUBLIQUE DU NIGER**  
**POUR**  
**LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES FINANCIERS RURAUX**

J'ai l'honneur de présenter le Rapport et recommandation ci-après concernant une proposition de prêt à la République du Niger d'un montant de 8,8 millions de DTS (équivalant approximativement à 11,79 millions de USD) à des conditions particulièrement favorables, en vue de contribuer au financement du Programme de développement des services financiers ruraux. 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 lancé à l'initiative du FIDA, et qui fait appel au Mécanisme flexible de financement (MFF), soit supervisé par le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (BSP/ONU), à moins que la Banque mondiale ne confirme qu'elle cofinancera le programme. L'axe principal et les aspects novateurs de ce programme sont son envergure nationale et son orientation sur l'élaboration de la politique générale d'une part, ainsi que sa souplesse et son processus d'apprentissage de l'autre. Le premier cycle du programme aura pour objet de mettre à l'essai des techniques novatrices de microfinancement, tout en restructurant l'ensemble du secteur, et les deux cycles ultérieurs viseront à développer les réseaux de systèmes financiers décentralisés (SFD) et à consolider le secteur.

**PREMIÈRE PARTIE – L'ÉCONOMIE, LE CONTEXTE SECTORIEL ET LA  
STRATÉGIE DU FIDA<sup>1</sup>**

**A. L'économie et le secteur agricole**

1. **Généralités.** Le Niger est un pays enclavé situé dans la zone saharo-sahélienne, à quelque 1 000 km du port maritime le plus proche. Il a une superficie de 1 187 000 km<sup>2</sup> et une population de 10,1 millions d'habitants, qui croît au rythme rapide de 3,3% par an. Environ 85% de la population vit sur une bande étroite de 100 à 150 km de largeur qui s'étend sur 1 500 km le long de la frontière avec le Nigéria, ce qui montre combien sont mises à mal les ressources naturelles, déjà précaires, du pays.

2. **Contexte économique.** L'économie du Niger est dominée par les secteurs de l'agriculture (39% du Produit intérieur brut (PIB)) et des services (43%). L'uranium fournit 50% des recettes d'exportation. Globalement, les résultats de l'économie sont très médiocres. Le PIB annuel par habitant est estimé à 200 USD, ce qui fait du Niger l'un des pays les plus pauvres du monde. On estime qu'environ 60% de la population du pays vit avec moins de 1 USD par jour. En outre, le taux de croissance annuel du PIB par habitant a enregistré un net recul; la population est actuellement plus pauvre qu'elle ne l'était en 1967, avant la période d'essor due à l'uranium. L'instabilité politique, la médiocrité de la gestion macro-économique, une baisse des recettes provenant de l'uranium, la sécheresse et l'évolution de la situation économique au Nigéria sont les causes principales de cette régression. À cela s'ajoute l'aggravation des inégalités et de la pauvreté due aux réductions des budgets de la santé, de l'éducation, de l'agriculture et des programmes d'infrastructure. Par ailleurs, les résultats des réformes économiques sont mitigés compte tenu de la faiblesse de la croissance économique et de l'aggravation de la pauvreté. À court et moyen terme, le Niger continue de

---

<sup>1</sup> Voir l'appendice I pour de plus amples informations.





dépendre de la reprise de l'aide étrangère. L'amélioration des conditions de vie au Niger dépendra essentiellement de l'évolution de la situation régionale, à savoir d'une croissance soutenue au Nigéria et d'une croissance dans les pays côtiers de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

3. **Gestion de la dette publique.** Les montants nets moyens de l'aide publique au développement fournis annuellement au Niger ont nettement diminué, passant de 52 à 28 USD par habitant entre 1990 et 1996. Le poids très lourd de la dette extérieure (dont deux tiers est de nature multilatérale) par rapport au très faible niveau du PIB par habitant place le Niger dans le groupe des pays pouvant être admis à bénéficier de l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE). Bien que le pays se heurte à des difficultés budgétaires et financières considérables, il s'est efforcé depuis 1997 de payer ses arriérés, en particulier au FIDA. Dans un tel contexte, le Niger continuera de nécessiter l'aide étrangère à court et à moyen terme, puisque les investissements publics sont quasiment totalement financés par les fonds de l'aide. Il est très probable que la plupart des donateurs vont se remettre à fournir une assistance au Niger à la suite de la relance du processus démocratique qui a démarré avec les élections présidentielles d'octobre 1999.

4. **L'économie rurale.** On estime que le secteur agricole contribue pour 39% au PIB et fournit 25% des exportations. Le PIB agricole a progressé de 3% entre 1987 et 1996, enregistrant de très fortes variations d'une année à l'autre en fonction du niveau des précipitations. La croissance de la production agricole, y compris de la production céréalière, est néanmoins légèrement moins rapide que celle de la population. Mais certains facteurs structurels font obstacle à l'investissement et au développement dans le secteur agricole, à savoir: a) la dégradation des ressources naturelles due à la sécheresse, à la pauvreté des sols, à l'inadéquation des méthodes de gestion des ressources naturelles (surpâturage, moindre utilisation de la jachère, etc.), et un régime foncier inadapté; b) l'utilisation de systèmes de culture, d'élevage et d'agroforesterie insuffisamment productifs; c) l'échec des réseaux d'irrigation de grande envergure et l'insuffisance des petits périmètres irrigués en dépit de l'énorme potentiel dans ce domaine; et d) la médiocrité des services fournis au secteur agricole, y compris en matière de financement rural. Les efforts mis en oeuvre par le Niger pour élaborer une stratégie bien définie de développement rural doivent également être appuyés.

5. Les grandes perspectives économiques du secteur agricole sont de produire pour parvenir à la sécurité alimentaire et pour satisfaire la demande des marchés urbains et régionaux. La majorité des petits paysans continueront de privilégier les cultures vivrières pluviales (mil, sorgho, niébé). Il est donc nécessaire de développer les activités de recherche portant sur ces cultures orphelines et d'améliorer l'accès des petits paysans aux intrants et au matériel agricole, essentiellement en leur fournissant des services financiers. De plus, il convient de promouvoir les activités agricoles pour lesquelles le Niger jouit d'un avantage comparatif net (légumes, légumineuses et élevage). D'autres perspectives économiques sont offertes par le développement des petites activités commerciales dans certaines filières ou par la création d'entreprises villageoises, essentiellement pour les femmes.

6. **Services et institutions sectoriels liés au programme.** Il n'existe au Niger aucune banque commerciale officiellement installée en milieu rural depuis que trois d'entre elles ont fermé à la fin des années 80 et au début des années 90. Les deux principales banques commerciales (Sonibank et Banque internationale pour l'Afrique au Niger (BIA)) ne sont pas intéressées par la gestion de programmes de crédit rural à leurs propres dépens; elles jugent ces derniers coûteux et risqués. Pour répondre à ce besoin, une cinquantaine d'opérations de crédit local ont été lancées à l'initiative de projets ou d'ONG. La plupart sont tributaires des fonds provenant des donateurs et des ONG, notamment de leurs lignes de crédit. Le développement du secteur de la microfinance est de toute évidence l'un des instruments principaux du programme national de réforme économique pour multiplier les possibilités d'emploi et stimuler plus avant le secteur agricole. Un cadre juridique a été institué pour le secteur à l'échelon régional en 1993, sous les auspices de l'UEMOA, en vue de réglementer les activités du secteur de la microfinance mutualiste et coopérative. En conséquence, la

loi portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, dite loi PARMEC, a été approuvée en 1996 et un service spécial (la cellule de suivi et de contrôle des SFD) a été créé au sein du Ministère des finances pour assurer le suivi de l'application de la loi. Les activités du secteur de la microfinance non mutualiste relèvent de la Convention-cadre, une loi autorisant les intervenants de ce secteur à proposer des activités d'épargne et de crédit. À ce jour, la cellule de suivi et de contrôle des SFD n'a pas effectivement présidé à la création et à la supervision des SFD. Une autre cellule de suivi et de promotion du crédit rural a été créée au sein du Ministère de l'agriculture et de l'élevage. Plus récemment, une association professionnelle des systèmes financiers décentralisés (APSF) a été créée à l'échelon national pour contribuer à approfondir le débat avec d'autres parties intéressées (utilisateurs, banques, gouvernement et donateurs), et pour mettre en place des services centraux destinés aux SFD membres.

7. **Activités menées par d'autres grands donateurs dans le secteur de la microfinance.** De nombreux donateurs appuient actuellement le secteur de la microfinance. Du côté de l'offre, les agences de coopération de la France (y compris l'Agence française de développement), de l'Allemagne, du Canada et du Danemark (ainsi que l'Union européenne) appuient la création de systèmes professionnels de microfinance. L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), avant de se retirer du Niger en 1996, avait financé deux programmes de ce type. Du côté de la demande, les donateurs multilatéraux, par exemple la Banque mondiale et la Banque africaine de développement (BAfD), s'intéressent actuellement à l'expansion des réseaux du secteur de la microfinance pour répondre aux besoins de leurs projets en cours. Le FIDA a consulté les principaux donateurs intéressés par le secteur de la microfinance au cours de l'élaboration du programme et devrait en conséquence conclure des accords de cofinancement avec deux d'entre eux (Banque mondiale et Agence française de développement).

## **B. Données d'expérience**

8. L'aide fournie par le FIDA au Niger porte sur: a) le Deuxième projet de développement rural de Maradi (projet cofinancé); b) le Projet de développement rural de la région d'Aguié (en cours); c) la première phase du Programme spécial de pays (qui porte également sur l'aide au retour et à la réinsertion socio-économique des nomades déplacés; et d) deuxième phase du Programme spécial de pays (en cours). Ces quatre projets portent sur le développement rural intégré, y compris la gestion des ressources naturelles et la fourniture du crédit. Le montant global des prêts du FIDA au Niger s'élève à 57,0 millions de USD. Récemment, un don du Programme de coopération élargie FIDA/ONG a été approuvé en faveur d'une ONG, l'Association de développement des activités rurales (ADAR), en vue de développer l'artisanat dans la zone adjacente au parc national de W (près du fleuve Niger). Le FIDA aide également le Niger à élaborer son plan national d'action en matière de lutte contre la désertification dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification avec un financement supplémentaire de l'Italie.

9. Après plus de deux ans de suspension de son portefeuille au Niger pour non-paiement des arriérés, le FIDA a repris son assistance en 1997, à la suite de la conclusion d'un accord avec le gouvernement sur le règlement des arriérés. Le portefeuille du FIDA a donc été réactivé et une stratégie d'intervention mise au point. Les conclusions des évaluations et études du FIDA font ressortir que les interventions du FIDA ont principalement souffert de l'insuffisance des moyens institutionnels et des carences de la gestion, tant au niveau des projets qu'à celui des ministères, ainsi que des problèmes politiques et de l'insécurité dans le nord du pays. De nombreux enseignements en ont été tirés. Des activités telles que la régénération des sols appauvris et des corridors de transhumance, la création de petits périmètres irrigués dans la vallée de Komadoukou et la mise en place d'un système de crédit dans cette même zone ont donné des résultats satisfaisants. Les résultats des services financiers ruraux et des petits périmètres irrigués mis en place dans la région de Tillabéri dans le cadre de ces projets sont médiocres.



10. En ce qui concerne les services financiers ruraux, les interventions financées par le FIDA jusqu'en 1997 portaient essentiellement sur la fourniture de prêts aux projets à des fins de production agricole (achat d'intrants et équipement). Les résultats ont été mitigés dans les régions arides; la zone irriguée de Komadougou n'a donné de bons résultats que parce qu'il y existait des débouchés (pour les poivrons rouges). Les principaux problèmes étaient dus à l'insuffisance des compétences professionnelles tant au niveau du projet qu'à celui des banques, d'où le coût élevé des transactions et les carences du suivi et de la supervision. En conséquence, les systèmes de crédit des deux projets ont été rationalisés en 1997, le projet et les cellules bancaires ayant été ramenés à une taille moins importante et les activités de crédit ayant été transférées à des programmes spécialisés dans la microfinance.

11. D'autres donateurs sont actifs dans le secteur de la microfinance et partagent l'expérience du FIDA, par exemple la coopération française, l'Agence française de développement et la Banque mondiale. Les principaux enseignements tirés de cette expérience sont les suivants:

- il faut créer des systèmes durables et professionnels en passant par des institutions spécialisées. À cette fin, il faut distinctement séparer les activités d'épargne et de crédit des autres interventions concernant le développement rural et agricole; l'action doit être envisagée sur la durée afin de mettre en place les services requis en amont (par exemple formation, contrôle financier, audit, etc.); et
- il faut répondre aux besoins des groupes cibles tant d'un point de vue quantitatif (par exemple, pourcentage de la population ayant accès aux services financiers et montant total des opérations d'épargne et de crédit) que d'un point de vue qualitatif (par exemple, fourniture de services diversifiés tels qu'épargne, microcrédit et prêts à court et à moyen terme).

### C. Stratégie de collaboration du FIDA avec le Niger

12. **Pauvreté rurale au Niger.** En 1996, deux tiers de la population nigérienne était considérée comme étant pauvre (81 USD par habitant en milieu rural) et plus d'un tiers comme étant très pauvre (55 USD). 83% des pauvres vivent en milieu rural. De 1980 à 1997, le PIB par habitant a chuté de 74% en termes réels. La sécurité alimentaire, tant à l'échelle nationale qu'à celle des ménages, ne peut être qu'exceptionnellement assurée, dans les années de bonnes précipitations. La difficulté d'accès aux terres arables est considérée comme le principal facteur de pauvreté. La pauvreté est fortement associée à la taille importante des familles, au fait que les paysans ont peu, voire pas, de bétail et aux carences de l'alimentation en protéines, légumes et produits laitiers. Le statut social de la femme et son accès limité à la terre, au crédit et à l'instruction expliquent la forte incidence de la pauvreté parmi les femmes. Les indicateurs sociaux ne sont guère meilleurs que les indicateurs des revenus: le taux de mortalité infantile est de 318 pour 1 000; 32% de la population a accès aux soins de santé primaire; l'espérance de vie est de 47 ans; le taux d'analphabétisme est de 86% (avec une forte disparité entre hommes et femmes) et le taux de scolarisation primaire de 29%.

13. **Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté rurale.** Divers programmes de lutte contre la pauvreté ont été mis en oeuvre par intermittence et n'ont eu qu'un impact limité. Un nouveau plan de lutte contre la pauvreté a donc été conçu pour parvenir à un meilleur équilibre entre une gestion économique efficace et un développement humain durable. Ce plan vise essentiellement à encourager les activités agropastorales et de financement rural en faveur des pauvres, ainsi que les interventions dans les secteurs sociaux. La mise en place du nouveau cadre institutionnel concilie démocratisation, participation de la population et poursuite de la décentralisation. Mais compte tenu des événements politiques récents, le détail du processus n'a pas encore été élaboré.



14. **Activités de lutte contre la pauvreté mises en oeuvre par d'autres grands donateurs.** Les autres grands donateurs bilatéraux et multilatéraux participant à la lutte contre la pauvreté sont l'Union européenne, le Danemark, la France (50% de l'ensemble de l'aide bilatérale), l'Allemagne, les Pays-Bas, la Banque mondiale et la BAfD. La plupart de ces donateurs ont néanmoins récemment interrompu leur appui au Niger en raison de la situation politique et/ou financière dans le pays. L'UE finance plusieurs projets d'irrigation et un projet de développement de la zone pastorale. Elle finance également des programmes concernant l'aide et la sécurité alimentaires, les systèmes d'information servant à prévenir les crises alimentaires, des programmes de lutte contre les ravageurs, et des activités se rapportant à la commercialisation. La Banque mondiale n'a que deux projets actuellement en cours, le Projet de gestion des ressources naturelles et le Projet de promotion de l'irrigation privée. La coopération française fournit un appui institutionnel au Ministère de l'agriculture et de l'élevage, ainsi qu'une assistance technique. L'Agence française de développement finance des activités dans le domaine de la microfinance et de la gestion des ressources naturelles. La coopération allemande axe son action sur la gestion des ressources naturelles et sur la mise en place de programmes dans le domaine de la microfinance.

15. **Stratégie du FIDA.** La stratégie adoptée par le FIDA est en deux temps. La première phase (1999 à 2001) entend consolider les opérations en cours financées par le FIDA et améliorer l'accès des pauvres aux services financiers. Si la situation politique, sociale et économique s'améliore et que le poids de la dette est ramené à des niveaux acceptables, la deuxième phase (2001 à 2003) sera mise en oeuvre. Elle aura pour objet: a) d'améliorer le potentiel productif par une meilleure gestion des ressources naturelles; b) de favoriser la création de micro-entreprises, y compris dans les domaines de la petite irrigation, de l'élevage et des activités extra-agricoles; c) de mettre en oeuvre une approche négociée du développement qui fasse appel aux organisations communautaires; et d) d'améliorer l'accès aux services sociaux de base.

16. **Justification du programme.** Il a été reconnu que le développement des services financiers en milieu rural constituait pour le groupe cible du FIDA un moyen effectif de se prévaloir des possibilités économiques existantes. Ces possibilités sont liées à l'accroissement de la production pour parvenir à la sécurité alimentaire et pour satisfaire la demande des marchés urbains et régionaux. Les activités agricoles pour lesquelles le Niger jouit d'un avantage comparatif non négligeable à l'échelle régionale sont la production de légumes, de légumineuses et d'oléagineux ainsi que l'élevage. La petite irrigation et l'élevage sont les principaux domaines d'investissement. D'autres possibilités sont offertes par les activités commerciales dans certaines filières ou par les petites entreprises villageoises, essentiellement destinées aux femmes. Du côté de l'offre, les services financiers ne sont accessibles qu'à 3 ou 4% de la population active, dont deux tiers sont des femmes. L'insuffisance de la base de ressources et des moyens institutionnels du pays sont généralement des obstacles au déploiement des services financiers, tout comme l'est aussi la densité très faible de population, qui pousse à la hausse les coûts des transactions. De plus, les SFD existants ont d'autres carences, à savoir: a) ils ne répondent guère aux besoins des utilisateurs; b) ils sont fortement dispersés et insuffisamment structurés, ce qui les rend peu durables et augmentent les risques aussi bien pour les mutuelles (arriérés) que pour les utilisateurs (endettement); c) leurs compétences professionnelles sont limitées; d) ils ont une vision à court terme car ils sont liés à des projets de courte durée; e) il n'existe pas de mécanismes de refinancement offerts par le secteur des banques commerciales.

17. Pour résoudre ces problèmes, le programme appuiera l'ensemble du secteur de la microfinance pendant dix ans. Il favorisera l'instauration d'un environnement propice, y compris l'adoption des politiques et du cadre réglementaire approprié, restructurera les programmes de microfinancement existants, renforcera les capacités et développera les réseaux. En outre, il encouragera la mise au point de techniques innovantes de microfinancement par des activités appropriées de recherche-développement. Le programme est par ailleurs conçu de manière flexible pour s'adapter aux besoins changeants du Niger et aux prescriptions particulières des principaux donateurs en ce qui concerne le secteur de la microfinance.

## DEUXIÈME PARTIE - LE PROGRAMME

### A. Zone du programme et groupe cible

18. Le programme ayant une envergure nationale, le groupe cible sera donc la totalité de la population active du Niger vivant en milieu rural (soit environ 4 millions de personnes), dont 3 à 4% seulement ont actuellement accès aux services financiers, deux tiers des utilisateurs de ces derniers étant des femmes. Les interventions destinées aux groupes et aux régions vulnérables seront prioritaires. Le programme atteindra le groupe cible de manière directe (essentiellement par le biais des activités de formation) ou indirecte, en renforçant les moyens dont disposent les SFD pour fournir des services financiers en milieu rural qui répondent réellement aux besoins des pauvres, ainsi qu'en instaurant un environnement propice au développement de la microfinance. Le programme complétera également les interventions du FIDA au Niger puisque les SFD mis en place tant dans le cadre du Projet de développement rural de la région d'Aguié que dans celui du Programme spécial de pays - Phase II seront des partenaires du présent programme, notamment en ce qui concerne les activités de R-D qui seront mises en oeuvre dans le cadre du projet du FIDA ou d'autres projets (par exemple, le Projet de gestion des ressources naturelles ou le Projet de promotion de l'irrigation privée de la Banque mondiale). Les groupes cibles de ces projets bénéficieront également de la meilleure implantation des SFD.

### B. Objectifs et portée

19. Le programme a pour objectif général d'améliorer le revenu et les conditions de vie de la population rurale. Son objectif spécifique est d'améliorer durablement l'accès des ruraux, y compris des pauvres, aux services financiers (épargne, crédit, etc.) en créant des SFD viables. Il est prévu que la proportion de la population rurale active ayant accès aux services financiers passera de 3-4% au niveau ambitieux de 20-25% à la fin du programme. Pour atteindre cet objectif, le programme sera mis en oeuvre en suivant les grandes lignes ci-après:<sup>2</sup>

- développement de l'ensemble du secteur de la microfinance par le biais du renforcement des partenariats entre les divers intervenants (organisations rurales, APSFD, SFD, Ministère des finances, Ministère de l'agriculture et de l'élevage, organismes bancaires et donateurs) dans le secteur de la gestion; élaboration d'une politique et d'une stratégie cohérentes et évolutives dans le secteur de la microfinance; création d'instruments effectifs de supervision au niveau national; constitution de l'APSFD et création d'un centre technique (CT) pour fournir des services de qualité aux SFD et mettre en oeuvre des activités de R-D;
- restructuration et renforcement des SFD (d'un point de vue institutionnel, technique et financier) et élargissement de leurs réseaux, en privilégiant en particulier les innovations ayant pour cible les groupes/zones vulnérables et en visant à rendre plus autonomes les organisations locales, essentiellement par le biais de la formation; et
- mise au point de nouvelles méthodes et de nouveaux produits financiers spécifiquement adaptés aux besoins des ruraux pauvres et du développement agricole par le biais des activités de R-D.

20. Il est proposé que le FIDA s'engage sur dix ans, en faisant appel au Mécanisme flexible de financement (MFF). Le programme sera structuré en trois cycles, dont un premier cycle de quatre ans suivi par deux cycles de trois ans. Le FIDA financera les activités centrales du programme, et d'autres

---

<sup>2</sup> On trouvera à l'appendice III le cadre logique, qui donne de plus amples précisions sur l'articulation entre objectif général, objectif spécifique et résultats du programme.



cofinanceurs se joindront à lui, soit au cours du premier cycle soit ultérieurement, en tirant parti de la dynamique créée dans le secteur ainsi que des instruments et procédures mis au point par le programme. Le fait d'envisager le programme sur la durée permettra un réel développement des institutions – SFD, institutions nationales de supervision et de réglementation – ainsi que des ajustements en fonction de l'évolution des besoins du secteur. De fait, le premier cycle portera principalement sur la consolidation globale du secteur (SFD et institutions nationales) et sur les activités de R-D. Il sera ainsi possible, au cours des deux cycles ultérieurs, de développer progressivement les réseaux de SFD et de mettre au point des techniques novatrices de microfinancement répondant aux besoins des groupes vulnérables. Le dernier cycle aura pour objet de parachever la structuration du secteur et d'en assurer la longévité.

### C. Composantes

21. Le programme comprend quatre composantes: a) professionnalisation du secteur; b) consolidation et développement des SFD; c) R-D; et d) gestion du programme.

22. **Professionnalisation du secteur.** Le programme entend: a) promouvoir un dialogue constructif entre les institutions publiques (le gouvernement et la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO)), les SFD et l'APSF (en cours de création), les organisations rurales et les bailleurs de fonds, tant dans le pays qu'au sein de l'UEMOA; b) appuyer la dynamique actuelle de création et de démarrage de l'APSF; et c) appuyer à la fois le gouvernement et les SFD en ce qui concerne l'application des normes juridiques et réglementaires concernées. Le programme appuiera également la cellule créée au sein du Ministère des finances pour superviser et suivre les SFD, le Bureau du Ministère de l'agriculture et de l'élevage chargé du suivi et de la promotion des services financiers ruraux, ainsi que l'APSF. Il créera un centre technique doté de cadres nationaux et bénéficiant d'une assistance technique de longue durée en vue d'assurer l'animation du secteur, la formation, l'appui aux SFD et aux autres partenaires ainsi que les activités de R-D. Accueillies au sein de l'unité de gestion du programme (UGP) au cours du premier cycle, certaines activités du centre technique seront transférées à l'APSF au cours du deuxième cycle.

23. **Consolidation et développement des systèmes financiers décentralisés (SFD).** Cette composante entend en tout premier lieu restructurer et renforcer les SFD, puis par la suite, en développer et élargir les réseaux. Elle privilégiera en particulier les innovations ayant pour cible les groupes et les zones vulnérables. Les SFD recevront un appui qui leur permettra de concevoir et de mettre en oeuvre des stratégies d'entreprises adaptées, de rationaliser leur organisation interne, de développer leurs ressources humaines et d'appliquer progressivement les dispositions légales et réglementaires en vigueur. L'extension des activités des SFD, pour répondre notamment aux besoins des pauvres, se fera en recherchant de nouveaux débouchés (en se fondant sur les acquis de la composante R-D), en assurant la formation des utilisateurs locaux et du personnel des SFD et en renforçant la capacité de gestion de ces derniers. Le programme mettra également l'accent sur la création de systèmes informels de microfinancement innovants au niveau local.

24. L'appui fourni contribuera à la formation, aux services de consultants de courte ou longue durée et à la réalisation d'études, ainsi qu'à l'acquisition des équipements et des outils de gestion. Des subventions partielles (et dégressives) seront également envisagées pour financer les coûts d'exploitation des innovations destinées aux groupes ou aux zones vulnérables. Un appui sera également fourni à un nombre limité de SFD qui seront en mesure de fournir des services de refinancement aux autres SFD.

25. **Recherche-développement (R-D).** Le programme devra donc être résolument volontariste car l'expérience a montré que les SFD, en particulier lorsque la longévité en est l'un des objectifs, ont tendance à concentrer leurs ressources limitées sur les groupes sociaux présentant le moins de risque: les populations les plus démunies et les zones vulnérables sont donc *de facto* exclues. Au cours du



premier cycle, les deux axes de la recherche seront: a) la promotion des techniques de microfinancement répondant aux besoins des groupes vulnérables; et b) la mise au point d'instruments financiers, y compris dans le secteur de la microfinance, adaptés aux besoins des activités de l'agriculture et de l'élevage. Deux grandes questions transversales, l'épargne et le refinancement, seront également examinées. À cette fin, le programme appuiera la conception et la mise à l'essai sur le terrain de méthodologies et de produits financiers innovants, et financera des réseaux d'évaluation de l'impact sur le terrain et des services scientifiques d'appui, en établissant un partenariat de longue durée avec une université ou un institut de recherche travaillant dans les mêmes domaines. Enfin, le programme appuiera la diffusion des résultats de la R-D, principalement par le biais d'une action de formation et d'appui aux nouvelles SFD.

26. **Gestion du programme.** Le programme financera les investissements et les frais de fonctionnement d'une petite UGP.

27. **Articulation du programme.** Le premier cycle d'une durée de quatre ans portera essentiellement (mais pas uniquement) sur les activités suivantes: restructuration du secteur de la microfinance en animant un débat effectif sur les principes directeurs de la politique applicable à l'échelle de tout le secteur; mise en oeuvre d'un cadre légal et réglementaire approprié, consolidation des SFD existants; création et structuration de l'APSF; formation au niveau local; et création et/ou renforcement des réseaux d'évaluation de l'impact et réalisation d'une première série de tests concernant les deux axes de la R-D. Au cours du deuxième cycle, le programme mettra l'accent sur l'élargissement du rayon d'action des SFD, en particulier en faveur des pauvres, en améliorant leur capacité d'épargne et de crédit, les catégories de produits et leur implantation géographique. En conséquence, les SFD seront davantage prises en charge par les organisations locales. L'APSF pourra jouer un rôle actif et fournir aux SFD membres des services adaptés ainsi que réglementer le secteur. En fonction des résultats de la R-D, de nouveaux systèmes et méthodologies répondant à la fois aux besoins des pauvres et à certaines des prescriptions concernant le financement du développement agricole peuvent être développés sur une plus grande échelle. En outre, on recherchera des articulations possibles entre les SFD et le secteur bancaire. Au cours du troisième cycle, le déploiement progressera dans les zones rurales, y compris des interventions progressives éventuelles à tous les stades de la chaîne de production et la diffusion dans le nord du pays. Il est prévu qu'à ce moment-là les représentants des organisations rurales participeront plus intensément à la gestion du réseau des SFD et au débat politique. La dernière main sera mise aux mécanismes de refinancement. Des services financiers plus complexes seront proposés, par exemple un mécanisme de cautionnement mutuel entre SFD, d'assurance et des fonds communs, etc. La longévité financière des principales institutions actives dans le secteur sera assurée.

#### **D. Coûts et financement du programme**

28. Le programme est conçu en tant qu'intervention modulée de longue durée mise en oeuvre à l'échelle de tout le pays et permettant d'établir de réels partenariats et de compléter l'action d'autres donateurs. Son format est tel qu'il peut être mis en oeuvre avec succès à une échelle réduite, avec le seul financement du FIDA sur une période de dix ans. D'autres donateurs pourront néanmoins s'y associer à divers stades de l'exécution. En ce qui concerne la première phase, les accords de cofinancement sont actuellement en cours de négociation avec l'Agence française de développement et la Banque mondiale, lesquelles financeraient les activités complémentaires de l'intervention financée par le FIDA, par exemple l'expansion supplémentaire de certains réseaux de SFD et d'autres essais dans le cadre de la composante R-D. Les fonds fournis par l'Agence française de développement et la Banque mondiale permettront également de mettre en place des partenariats stratégiques dans le secteur de la microfinance et d'intensifier le débat politique entre les divers intervenants.

29. Les coûts du programme, par composante, sont présentés au tableau 1.

**TABLEAU 1 - RÉSUMÉ DES COÛTS DU PROGRAMME<sup>a</sup>**  
(en milliers de USD)

Composantes	Monnaie Locale	Devises	Total	% en devises	% des coûts de base
Professionnalisation du secteur	3 209	4 462	7 671	58	34
Consolidation et développement des SFD	9 178	28	9 206	0	41
R-D	4 068	294	4 362	7	19
Gestion du programme	1 337	119	1 456	8	6
<b>Total des coûts de base</b>	<b>17 792</b>	<b>4 904</b>	<b>22 695</b>	<b>22</b>	<b>100</b>
Provision pour aléas d'exécution	1 733	490	2 224	22	10
Provision pour aléas financiers	2 111	263	2 374	11	10
<b>Coût total du programme</b>	<b>21 636</b>	<b>5 657</b>	<b>27 293</b>	<b>21</b>	<b>120</b>

<sup>a</sup> Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.

30. Le programme sera financé par un prêt du FIDA d'un montant de 11,79 millions de USD, qui représente 43% du coût total. La contribution des cofinanceurs sera de 11,75 millions de USD, soit 43% du coût total. La contribution du gouvernement se chiffrera à 3,10 millions de USD (11%), y compris les taxes, impôts et salaires des fonctionnaires des cellules de supervision et de suivi du Ministère des finances et du Ministère de l'agriculture et de l'élevage. La contribution des SFD bénéficiaires et des autres partenaires (instituts de recherche, etc.) est estimée à 660 000 USD (2%). Le coût du premier cycle est estimé à 12,53 millions de USD, dont 4,30 millions seront financés par le FIDA et 6,38 millions par les autres bailleurs de fonds. La Banque mondiale envisage de mobiliser des fonds de cofinancement dans le cadre de ses activités à venir, ou sur les ressources déjà disponibles pour son portefeuille en cours. Le Ministère français des affaires étrangères s'est dit intéressé par le cofinancement de l'assistance technique de longue durée fournie durant le premier cycle, pour un montant estimé à environ 700 000 USD. L'AFD a confirmé son intention de cofinancer le programme. La dernière main sera mise aux accords de cofinancement du premier cycle avec le Ministère français des affaires étrangères, la Banque mondiale, l'AFD et d'autres donateurs au démarrage du programme. Pour le deuxième cycle, les coûts du programme sont estimés à 7,33 millions de USD, dont 3,68 millions financés par le FIDA et 2,70 millions par d'autres donateurs qui seront identifiés en cours d'exécution. Pour le troisième cycle, les coûts du programme sont estimés à 7,44 millions de USD, dont 3,81 millions financés par le FIDA et 2,67 millions par d'autres donateurs. Le plan de financement est présenté au tableau 2.

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

31. **Passation des marchés.** Les marchés concernant les véhicules et les équipements d'une valeur supérieure à 50 000 USD seront passés par voie d'appels d'offres internationaux. Dans les cas où leur valeur sera inférieure à 50 000 USD mais supérieure à 10 000 USD, les marchés seront passés par voie d'appels d'offres locaux. Les marchés d'une valeur inférieure à 10 000 USD seront passés par voie de consultation de fournisseurs locaux. Le recrutement du personnel d'assistance technique international et du personnel national pour des périodes de courte ou de longue durée se fera conformément à des procédures agréées par le FIDA. Les contrats passés avec les opérateurs/organismes d'exécution seront conformes aux procédures définies ci-après, de manière à en assurer à la fois la transparence et la compétitivité.



**TABLEAU 2 - PLAN DE FINANCEMENT<sup>a</sup>**  
(en milliers de USD)

Composantes	Gouvernement		FIDA		Cofinancement (cycle 1)		Cofinancement (cycles 2 et 3)		Bénéficiaires et autres		Total		Devises	Monnaie locale (hors taxes)	Droits et taxes
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%			
Professionnalisation du secteur	798	9	3 710	40	1 752	19	2 723	29	235	3	9 219	33	5 150	3 572	496
Consolidation et développement des SFD	1 222	11	3 492	32	3 331	31	2 607	24	252	2	10 904	40	31	9 651	1 222
R-D	848	16	3 038	57	1 271	24	-	-	170	3	5 327	20	339	4 139	848
Gestion du programme	231	12	1 549	84	30	2	33	2	-	0	1 843	7	136	1 476	231
<b>Total</b>	<b>3 100</b>	<b>11</b>	<b>11 789</b>	<b>43</b>	<b>6 385</b>	<b>23</b>	<b>5 363</b>	<b>20</b>	<b>657</b>	<b>2</b>	<b>27 293</b>	<b>100</b>	<b>5 657</b>	<b>18 838</b>	<b>2 797</b>

<sup>a</sup> Toute discordance dans les totaux est due à l'arrondissement des chiffres.





32. **Décaissement.** Le prêt du FIDA sera décaissé sur dix ans. Pour les véhicules et le matériel, l'assistance technique internationale, les instruments financiers (permettant à certains SFD d'assurer le refinancement d'autres projets), et les activités de vérification des comptes et d'évaluation, le retrait des fonds du compte du prêt sera entièrement étayé par des pièces justificatives. Les dépenses relatives aux frais de fonctionnement, à la formation locale, aux salaires et aux honoraires se feront sur présentation de relevés des dépenses certifiés. La documentation d'appui se rapportant à ces relevés sera conservée par l'UGP et par les opérateurs en vue des examens périodiques conduits par les missions de supervision et des audits. Pour couvrir la part de dépenses autorisées du FIDA, un compte spécial sera ouvert et tenu par l'UGP auprès d'une banque commerciale ayant l'agrément du Fonds, l'allocation approuvée étant de 600 000 USD.

33. La contribution du gouvernement est estimée à 3,10 millions de USD sur dix ans, dont 1,48 million de USD pour le premier cycle. Le gouvernement exemptera de taxes tous les biens et services importés achetés avec les fonds du prêt du FIDA; il participera au paiement des salaires des fonctionnaires affectés aux cellules de supervision et de suivi du Ministère des finances et du Ministère de l'agriculture et de l'élevage. Au cours du premier cycle, il versera un montant en francs CFA équivalant à 40 000 USD par an pour compenser les taxes locales sur les dépenses de fonctionnement financées au titre du prêt du FIDA.

34. **Comptabilité et vérification des comptes.** L'UGP et les opérateurs tiendront les comptes conformément aux normes internationales agréées. Des manuels de procédures seront élaborés et utilisés à partir de la première année du programme. L'UGP rassemblera les rapports financiers trimestriels reçus de chaque opérateur en vue de préparer un rapport trimestriel global qui sera présenté au gouvernement, au FIDA et aux autres bailleurs de fonds. Tous les comptes afférents au programme seront vérifiés chaque année selon des instructions ayant l'agrément du FIDA. Le rapport de vérification des comptes sera soumis au FIDA, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice financier. Il contiendra un avis distinct sur les relevés des dépenses et sur le compte spécial. Par ailleurs, des audits spécifiques aux SFD seront réalisés dans le cadre des contrats à long terme qui seront négociés avec les SFD concernés.

## F. Organisation et gestion

35. La structure institutionnelle du programme comprendra les organes suivants: comité de pilotage, UGP, APSFD et CT<sup>3</sup>.

36. Le comité de pilotage sera composé de représentants des institutions suivantes: Ministère des finances et Ministère de l'agriculture et de l'élevage (en qualité de co-présidents), Ministère du plan, Banque centrale et APSFD, et d'au moins quatre représentants d'organisations rurales clientes des SFD. Les donateurs et l'association professionnelle des banques seront également représentés. Le comité de pilotage approuvera le programme de travail et budget annuel, ainsi que les contrats à négocier. Il jouera un rôle actif dans les examens de transition entre cycles et dans l'évolution de la stratégie du programme.

37. Le CT sera chargé des aspects techniques de la mise en oeuvre des activités et des instruments du programme (conception et suivi et évaluation (S&E)), tandis que l'UGP sera responsable des aspects administratifs et financiers de l'exécution et des tâches de contrôle. Sous certaines conditions, le CT pourrait être incorporé à l'APSFD à partir du début du deuxième cycle. La possibilité de transférer d'importantes responsabilités de gestion à l'APSFD sera examinée à la fin du premier et/ou du deuxième cycles.

---

<sup>3</sup> Pour les organigrammes respectifs du cycle 1 et des cycles 2 et 3, se reporter à l'appendice VI. Des prévisions détaillées concernant l'organisation et la gestion figurent à l'appendice IV.

38. **Unité de gestion du programme (UGP).** Une petite UGP s'occupera de la gestion financière et de l'exécution au plan administratif et financier des arrangements contractuels avec les SFD ou avec toute autre institution partenaire, ainsi que de la comptabilité centrale et de la gestion financière du programme, notamment de la vérification des comptes.

39. **Arrangements contractuels.** Les activités du programme seront exécutées dans le cadre de trois types d'accords de partenariat. Un appui institutionnel sera apporté au Ministère des finances, au Ministère de l'agriculture et de l'élevage et à l'APSFDF au titre de contrats couvrant la durée de chaque cycle. Un appui portant sur tous les aspects sera accordé à certains SFD prometteurs au titre de contrats d'une durée de trois ans (contrats-plans), qui seront négociés avec les SFD concernés. L'appui apporté sur une brève période à des SFD selon les cas d'espèce fera l'objet de contrats de courte durée (appuis hors contrat-plan). Les activités de recherche et développement seront également exécutées au titre de contrats appliquant des procédures analogues, mais d'une durée plus flexible.

40. **Suivi et évaluation (S&E).** L'unité de S&E, qui sera créée au sein du CT, jouera un rôle décisif en apportant les informations voulues aux décideurs et aux parties prenantes. Elle exercera les quatre types d'activités suivantes: suivi des activités et des résultats; évaluation de l'impact sur les groupes cibles; et, au niveau institutionnel, contrôle de l'efficacité des instruments et des procédures.

41. **Examen de transition entre les cycles.** Le CT sera chargé de préparer la documentation d'appui et d'encourager un processus d'examen participatif à l'échelon local. Le FIDA et les autres cofinanceurs demanderont ensuite à l'équipe chargée de l'examen extérieur d'analyser les réalisations du programme, de vérifier leur conformité avec les critères de transition, de modifier les propositions élaborées à l'échelon local et de mettre au point la conception du cycle suivant. En consultation avec les autres partenaires, le FIDA pourrait également décider d'interrompre le programme<sup>4</sup>.

42. Les seuils de déclenchement pour passer au deuxième cycle seront entre autres les suivants:

- politiques: a) une lettre de politique en matière de microfinancement est définie et appliquée avec la participation de toutes les parties prenantes; b) le contrôle exercé par la cellule du Ministère des finances sur les SFD concernés est efficace; et c) les mesures d'autoréglementation de l'APSFDF sont effectives;
- développement des SFD: a) au moins deux contrats-plans de trois ans sont passés avec des SFD prometteurs; et b) les SFD ayant conclu ces contrats sont conformes au cadre directeur, juridique et réglementaire en vigueur;
- R-D: a) des techniques de microfinancement destinées aux pauvres et correspondant aux besoins de financement en matière de développement agricole sont testées et validées; et b) un réseau d'évaluation de l'impact est créé;
- gestion: a) les manuels d'opérations sont prêts; et b) des mécanismes appropriés de financement et de passation des contrats sont mis en œuvre.

43. Les seuils de déclenchement pour passer au troisième cycle ont été également définis<sup>5</sup>. Ils seront révisés au cours de l'examen effectué à la fin du premier cycle.

---

<sup>4</sup> Les indicateurs à mesurer à la fin des cycles 1 et 2 figurent à l'appendice V.

<sup>5</sup> Voir appendice V.

## **G. Justification économique**

44. Le programme mettra l'accent sur les réformes institutionnelles et le renforcement des capacités aux échelons national, des SFD et local, et sur le développement de services financiers permettant d'exploiter les possibilités économiques actuelles ainsi que les nouvelles. Une analyse coûts-avantages classique n'était donc pas réalisable. Les avantages qualitatifs escomptés pour la population rurale peuvent toutefois être mis en évidence, notamment: a) la possibilité d'entreprendre des activités rémunératrices (activités de production agricole et animale, petite irrigation, activités liées au commerce et petites entreprises commerciales villageoises) grâce à un accès plus facile aux services financiers; b) une meilleure répartition de la valeur ajoutée pour les pauvres (moyennant des instruments financiers spécifiques tels que des mécanismes de microfinancement adaptés au stockage, du crédit pour le traitement et la commercialisation, et des prêts à la consommation); et c) des projets de microfinancement renforcés et financièrement viables.

45. **Impact en matière d'équité entre les sexes.** Les femmes représentent actuellement les deux tiers de la petite portion de la population ayant accès aux services de microfinancement. S'agissant du montant des prêts, leur part est bien moindre. Le programme aura pour effet d'accroître sensiblement le nombre de femmes ayant accès aux services de microfinancement, grâce à l'élargissement des réseaux de SFD, et d'offrir aux femmes rurales des possibilités économiques (activités liées au commerce, petites entreprises commerciales villageoises, épargne, etc.). Par ailleurs, des méthodes spécifiques de microfinancement axées sur les femmes seront élaborées au titre de la composante R-D.

46. **Longévité.** En créant un environnement propice en matière d'institutions et d'orientations politiques et en réorganisant le secteur de la microfinance, le programme assurera la longévité du cadre institutionnel, qui sera également renforcée par: a) l'accent mis par le programme sur la viabilité financière des réseaux de SFD et sur la viabilité sociale (maîtrise) à l'échelon local; et b) les dispositifs spécifiques de refinancement au titre de la deuxième phase qui visent à assurer la liaison avec le système financier officiel.

## **H. Risques**

47. Afin de réduire le risque que les services de microfinancement bénéficient principalement aux classes sociales plus aisées, le programme insiste, dans le cadre de ses activités de R-D, sur l'élaboration de technologies favorables aux pauvres et apporte un soutien plus important aux SFD épaulant les plus démunis. Un autre risque concerne les interventions inadéquates incessantes de projets ou d'institutions qui assurent des services financiers sans respecter les règles en vigueur ou les pratiques les plus performantes, et dont les perspectives de longévité sont limitées. Ce risque a déjà été repéré, et des mesures visant à le réduire sont actuellement appliquées moyennant une concertation efficace entre les diverses parties prenantes, dont les donateurs. Renforcer l'APSF en tant qu'organisme d'autoréglementation et appuyer la cellule de suivi et de contrôle du Ministère des finances permettra également de limiter ce risque.

## **I. Impact sur l'environnement**

48. La portée des activités économiques individuelles est limitée et, a priori, elles ne porteront pas atteinte à l'environnement. Les arrangements contractuels avec les SFD comporteront néanmoins: a) des dispositions prévoyant l'évaluation des risques potentiels du point de vue écologique; et b) une clause aux termes de laquelle ils ne financeront pas les activités ayant un impact préjudiciable notable sur l'environnement.

## **J. Caractéristiques novatrices**

49. Le programme est novateur sous plusieurs aspects. Il est conçu comme une opération menée à l'échelle d'un secteur et reposant sur des accords de partenariat entre l'État, les professionnels de la microfinance, les bénéficiaires et les donateurs. Les activités seront exécutées dans le cadre d'arrangements contractuels négociés afin de favoriser leur maîtrise par les parties prenantes locales, qui assumeront des responsabilités de plus en plus importantes en matière de gestion à mesure que le programme sera mis en oeuvre. Par ailleurs, les activités de R-D, composante fondamentale, consistent à mettre au point des technologies de microfinancement innovantes adaptées aux besoins des pauvres et aux exigences de la production agricole.

## **TROISIÈME PARTIE - INSTRUMENTS JURIDIQUES ET AUTORITÉ**

50. Un accord de prêt entre la République du Niger 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.

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

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

## **QUATRIÈME PARTIE - RECOMMANDATION**

53. 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 Niger un prêt en diverses monnaies d'un montant équivalant à huit millions huit cent mille droits de tirage spéciaux (8 800 000 DTS) venant à échéance le 15 janvier 2040 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 5 avril 2000)

1. Le Gouvernement de la république du Niger (le Gouvernement) met à la disposition de l'agent principal du Programme les fonds du prêt conformément aux dispositions des programmes de travail et budget annuels (PTBA) et aux procédures nationales habituelles pour l'assistance au développement, aux fins d'exécuter le Programme.

2. À cet effet, le Gouvernement met à la disposition de l'agent principal du Programme, au cours de la période d'exécution du Programme, des fonds de contrepartie provenant de ses ressources propres pour un montant global équivalant à 3 100 000 USD. Le Gouvernement effectue, chaque année au cours du premier cycle, sur le Compte de programme un dépôt des fonds représentant sa contrepartie, hors les taxes, droits de douanes sur les biens importés et les charges du personnel, pour un montant global en FCFA équivalant à 40 000 USD. Pour les cycles suivants, le Gouvernement reconstituera annuellement le Compte de programme en y déposant les fonds de contrepartie tels qu'ils seront prévus dans le PTBA relatif à l'année du Programme considérée. Les fonds de contrepartie seront inscrits au Programme d'investissement public (PIP).

3. Le Gouvernement s'assure, également, que les fonds provenant des prêts et dons sont mis à la disposition de l'agent principal du Programme conformément aux dispositions des PTBA.

4. Le Programme sera divisé en trois cycles distincts, conformément aux objectifs du Mécanisme flexible de financement. Le passage d'un cycle à l'autre sera conditionné par la satisfaction d'un certain nombre de conditions et dont l'effet sera de déclencher le démarrage du cycle suivant. Au cours de la quatrième année du Programme, le Gouvernement, des représentants des bénéficiaires et le FIDA évalueront les réalisations du Programme et feront des recommandations pour le passage au deuxième cycle ou la clôture du Programme. L'examen inter-cycles devra se prononcer sur l'opportunité de suspendre le Programme ou de progresser vers le cycle suivant; de réajuster la stratégie du Programme. Il devra, également, définir les principales activités ou orientations; dresser la liste et définir le contenu des contrats-plans du cycle suivant; définir les axes et types d'appui éligibles qui doivent guider la sélection des activités décidées "hors contrats-plans" et leur affecter des enveloppes budgétaires annuelles sur la durée du cycle. La décision finale du passage du premier cycle au deuxième cycle appartient au FIDA.

4.1. Cycle I à Cycle II

Les conditions préalables (ou déclencheurs) évaluées à la fin du premier cycle du Programme seront les suivantes:

- a) Composante Sécurisation et professionnalisation de l'environnement sectoriel:
  - i) la lettre de politique de microfinance est rédigée et actualisée avec la participation de tous les partenaires;
  - ii) les SFD impliqués dans le Programme sont contrôlés de façon efficace et constructive;
  - iii) l'APSFD est fonctionnelle, elle assure l'autorégulation de la profession; et
  - iv) des propositions de perfectionnement du cadre réglementaire allant dans le sens de la stratégie du Programme ont été élaborées par les partenaires locaux.

- b) Composante Consolidation, professionnalisation et développement des SFD:
  - i) deux contrats-plans sont conclus avec des SFD;
  - ii) les SFD soutenus répondent de façon satisfaisante aux contrôles et disposent d'un plan de développement et d'une organisation interne renforcée; et
  - iii) les méthodologies et les produits déjà disponibles permettant de fournir des Services financiers ruraux (SFR) aux populations cibles sont diffusés.
  
- c) Composante Recherche et développement:
  - i) des technologies et des produits de microfinance sont testés et validés, ils correspondent aux besoins des groupes cibles et à celui du financement des besoins de l'agriculture;
  - ii) les dispositifs d'évaluation de l'impact sont fonctionnels; et
  - iii) la participation des SFD aux activités de recherche et développement est effective.
  
- d) Composante Gestion du Programme:
  - i) les manuels de procédures sont opérationnels;
  - ii) des mécanismes adéquats de financement sont fonctionnels;
  - iii) les flux financiers du Programme sont cohérents avec la stratégie du Programme;
  - iv) les rapports contractuels sont efficacement administrés; et
  - v) le dispositif de suivi et évaluation est opérationnel.

#### 4.2. Cycle II à Cycle III

Les conditions préalables (ou déclencheurs) évaluées à la fin du second cycle du Programme seront les suivantes sous réserve des modifications qui y seraient apportées par les recommandations de l'examen de fin du premier cycle:

- a) Composante Sécurisation et professionnalisation de l'environnement sectoriel:
  - i) la lettre de politique de microfinance est actualisée avec la participation de tous les partenaires;
  - ii) au moins 75% de l'ensemble des SFD de la zone du Programme sont contrôlés de façon efficace et constructive;
  - iii) l'APSFD assure l'autorégulation de la profession, fournit des services aux SFD membres et représente la profession au niveau de l'espace UEMOA;
  - iv) des propositions de perfectionnement du cadre réglementaire allant dans le sens de la stratégie du Programme ont été élaborées par les partenaires locaux.
  
- b) Composante Consolidation, professionnalisation et développement des SFD:
  - i) deux autres contrats-plans sont conclus avec des SFD;
  - ii) au moins deux tiers des SFD locaux répondent de façon satisfaisante aux contrôles;
  - iii) les réseaux de SFD sont étendus en termes de clientèle et de couverture géographique, en priorité vers les groupes et les zones vulnérables; et
  - iv) les méthodologies et les produits testés par la recherche et développement sont diffusés.



- c) Composante Recherche et développement:
  - i) des technologies et des produits de microfinance sont testés et validés, ils correspondent aux besoins des groupes cibles et à celui du financement des besoins de l'agriculture;
  - ii) les dispositifs d'évaluation de l'impact sont fonctionnels; et
  - iii) la participation des SFD dans les tests et la validation des activités de recherche et développement est effective.
  
- d) Composante Gestion du Programme:
  - i) des mécanismes adéquats de financement sont fonctionnels;
  - ii) les flux financiers du Programme sont cohérents avec la stratégie du Programme;
  - iii) les rapports contractuels sont efficacement administrés; et
  - iv) le dispositif de suivi et évaluation est opérationnel.

5. Le Programme n'aura pas d'impact direct sur l'environnement. Les SFR représentent, cependant, un élément d'appui à des politiques et à des pratiques de développement rural qui, sur le territoire de la République du Niger, attachent une importance primordiale à la préservation et à la reconstitution de leur environnement par les communautés qui y vivent.

6. Afin de maintenir de saines pratiques environnementales, le Gouvernement prend, dans le cadre du Programme, les mesures nécessaires en matière de gestion des pesticides et, à cette fin, veille à ce que les pesticides fournis dans le cadre du Programme ne comprennent aucun pesticide soit interdit par le Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et ses avenants, soit visé aux tableaux 1 (très dangereux) et 2 (dangereux) de la "Recommended Classification of Pesticides by Hazard and Guidelines to Classification 1996-1997" de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), et ses avenants.

7. Le Gouvernement assure la prise en charge de la taxe sur la valeur ajoutée, des taxes liées aux importations de biens et services et des droits d'enregistrement par règlement de ces droits et taxes aux fournisseurs au moyen de chèques tirés sur le Trésor ou tout autre mode de paiement équivalent.

8. Le Gouvernement assure le personnel du Programme contre les risques de maladie et d'accident selon la réglementation en vigueur sur le territoire de la République du Niger.

9. Le Gouvernement s'engage, à compétence égale, à privilégier les candidatures de femmes aux postes à pourvoir dans le cadre du Programme.

10. Les conditions suivantes sont spécifiées comme conditions préalables aux décaissements des fonds du prêt:

- a) Aucun retrait du Compte de prêt ne sera effectué avant qu'un manuel de procédures pour la gestion des financements du Programme, la gestion des contrats-plans, des conventions pluriannuelles et des appuis "hors contrat-plan" n'ait été préparé et approuvé par le FIDA; et qu'un Compte de programme n'ait été ouvert et le montant annuel des fonds de contrepartie n'ait été déposé.
  
- b) Aucun retrait du Compte de prêt ne sera effectué pour des dépenses concernant le cycle II avant que les conditions préalables (déclencheurs) au passage du cycle I au cycle II n'aient été satisfaites.





c) Aucun retrait du Compte de prêt ne sera effectué pour des dépenses concernant le cycle III avant que les conditions préalables (déclencheurs) au passage du cycle II au cycle III n'aient été satisfaites.

11. Les conditions suivantes sont spécifiées comme conditions additionnelles à l'entrée en vigueur de l'Accord de prêt:

a) l'UGP et le Comité de Pilotage ont été créés par arrêté du Ministre des Finances;

b) le Programme a été inscrit au Budget;

c) les membres de l'UGP et du Centre technique (CT) ont été sélectionnés et recrutés selon une procédure d'appel à candidatures ouvert aux membres des secteurs privé et public, les nominations ont été agréées par le Fonds;

d) une lettre d'engagement a été reçue du Gouvernement exprimant sa volonté de i) assainir le secteur, ii) soutenir la création et le développement d'un secteur professionnel de la microfinance dans une logique de partenariat, iii) appliquer le cadre juridique et réglementaire existant tout en contribuant activement à son évolution et à son amélioration, et iv) créer un cadre de concertation de nature à faire converger les opérations de crédit, en cours ou nouvelles, menées par des projets ou des Organisations non gouvernementales (ONG) vers des systèmes professionnels.

e) un avis juridique favorable, délivré par l'autorité compétente sur le territoire de la République du Niger, acceptable tant en la forme que sur le fond a été remis par le Gouvernement au Fonds.

## COUNTRY DATA

### NIGER

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 1996 1/</b>	<b>1 267</b>	<b>GNP per capita (USD) 1997 2/</b>	<b>200</b>
<b>Total population (million) 1997 1/</b>	<b>9.8</b>	<b>Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-97 2/</b>	<b>-1.9</b>
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 1996 1/</b>	<b>7</b>	<b>Average annual rate of inflation, 1990-97 2/</b>	<b>7.2</b>
<b>Local currency</b>	<b>CFA Franc BCEAO (XOF)</b>	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	<b>XOF ***ADD RATE***</b>
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate) 1980-97 1/	3.3	GDP (USD million) 1997 1/	1 855
Crude birth rate (per thousand people) 1997 1/	52	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1980-90	-0.1
Crude death rate (per thousand people) 1997 1/	18	1990-97	1.5
Infant mortality rate (per thousand live births) 1997 1/	118	Sectoral distribution of GDP, 1997 1/	
Life expectancy at birth (years) 1997 1/	47	% agriculture	38
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	5.2	% industry	18
Poor as % of total rural population 1/	66.0	% manufacturing	7
Total labour force (million) 1997 1/	4.6	% services	44
Female labour force as % of total, 1997 1/	44	Consumption, 1997 1/	
<b>Education</b>		General government consumption (as % of GDP)	14
Primary school gross enrolment (% of relevant age group) 1996 1/	29	Private consumption (as % of GDP)	83
Adult literacy rate (% of total population) 1995 3/	14	Gross domestic savings (as % of GDP)	3
<b>Nutrition</b>		<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
Daily calorie supply per capita, 1995 3/	2 135	Merchandise exports, 1997 1/	128
Index of daily calorie supply per capita (industrial countries=100) 1995 3/	68	Merchandise imports, 1997 1/	566
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5) 1992-97 1/	40	Balance of merchandise trade	- 438
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5) 1992-97 1/	43	Current account balances (USD million)	
<b>Health</b>		before official transfers, 1997 1/	- 165
Health expenditure, total (as % of GDP) 1990-97 1/	n.a.	after official transfers, 1997 1/	- 152
Physicians (per thousand people) 1990-97 1/	0.03	Foreign direct investment, 1997 1/	2
Percentage population without access to safe water 1990-96 3/	52	<b>Government Finance</b>	
Percentage population without access to health services 1990-95 3/	1	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as % of GDP) 1996 1/	n.a.
Percentage population without access to sanitation 1990-96 3/	83	Total expenditure (% of GDP) 1996 1/	n.a.
<b>Agriculture and Food</b>		Total external debt (USD million) 1997 1/	1 579
Food imports as percentage of total merchandise imports 1997 1/	n.a.	Present value of debt (as % of GNP) 1997 1/	56
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1995-97 1/	19	Total debt service (% of exports of goods and services) 1997 1/	19.5
Food production index (1989-91=100) 1995-97 1/	118.4	Nominal lending rate of banks, 1997 1/	n.a.
<b>Land Use</b>		Nominal deposit rate of banks, 1997 1/	n.a.
Arable land as % of land area, 1996 1/	3.9		
Forest area (km <sup>2</sup> thousand) 1995 1/	26		
Forest area as % of total land area, 1995 1/	2.0		
Irrigated land as % of cropland, 1994-96 1/	1.4		

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*, 1999

2/ World Bank, *Atlas*, 1999

3/ UNDP, *Human Development Report*, 1998

## PREVIOUS IFAD LOANS TO NIGER

Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Lending Terms	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Loan/Grant Acronym	Currency	Approved Loan/Grant Amount	Disbursement (as % of approved amount)
Second Maradi Rural Development Project	World Bank: IDA	World Bank: IDA	HC	07 May 80	19 Nov 80	30 Sep 88	L - I - 37 - NG	SDR	9 700 000	61.5%
Aguié Rural Development Project	IFAD	BOAD	HC	11 Dec 91	28 Aug 92	30 Jun 99	L - I - 292 - NG	SDR	8 250 000	66.5%
Special Country Programme - Phase II	IFAD	UNOPS	HC	13 Sep 95	27 Feb 98	31 Dec 03	G - I - 36 - NE	USD	30 000	84.2%
Special Country Programme - Phase II	IFAD	UNOPS	HC	13 Sep 95	27 Feb 98	31 Dec 03	G - S - 45 - NE	USD	50 000	40.4%
Special Country Programme - Phase II	IFAD	UNOPS	HC	13 Sep 95	27 Feb 98	31 Dec 03	L - I - 381 - NG	SDR	7 950 000	24.2%
Special Country Programme - Phase II	IFAD	UNOPS	HC	13 Sep 95	27 Feb 98	31 Dec 03	L - S - 46 - NG	SDR	1 600 000	07.7%
Special Country Programme	IFAD	UNOPS	HC	03 Dec 87	13 Jul 88	31 Mar 95	G - S - 7 - NG	SDR	700 000	
Special Country Programme	IFAD	UNOPS	HC	03 Dec 87	13 Jul 88	31 Mar 95	G - S - 8 - NG	USD	587 000	96.3%
Special Country Programme	IFAD	UNOPS	HC	03 Dec 87	13 Jul 88	31 Mar 95	L - S - 23 - NG	SDR	3 350 000	19.2%
Special Country Programme	IFAD	UNOPS	HC	03 Dec 87	13 Jul 88	31 Mar 95	L - S - 9 - NG	SDR	10 250 000	98.4%

## CADRE LOGIQUE

	Description	Indicateurs	Moyens de Vérification	Risques et mesures de limitation
Objectif global	Revenu et conditions de vie des populations rurales, notamment des pauvres et des femmes sont améliorés	Accroissement des revenus et niveau de vie (population rurale en général et groupes vulnérables (pauvres, femmes) en particulier))	Etudes d'impact Suivi impact R & D	Les SFD sont obligés pour assurer leur viabilité de concentrer leurs activités sur les créneaux les plus rentables et délaissent le monde rural et en particulier les groupes et zones vulnérables <i>L'orientation des appuis du programme et sa démarche volontariste de R&amp;D et d'innovation vise en priorité ces groupes cibles</i>
Objectif Spécifique	L'accès durable des populations rurales, notamment des plus pauvres, à des SFR adaptés est amélioré	Accroissement significatif du nombre ruraux ayant accès aux SFR (20% à la fin du programme) ; part des groupes vulnérables; Augmentation de la couverture géographique vers les zones rurales les plus vulnérables ; Institutionnalisation et viabilité d'un nombre de SFD suffisant pour garantir une offre satisfaisant l'objectif du programme	Statistiques sur la clientèle des SFD (MinFin, MAG/EL) Etudes d'impact Dispositifs de suivi d'impact de la composante R&D Statistiques MinFin et observatoire MAG/EL	
Produits	<b>1. Le secteur de la microfinance est restructuré et professionnalisé</b>			
	1.a Un dialogue de politique associant l'ensemble des partenaires traduit par une stratégie sectorielle effectivement mise en œuvre par le Gouvernement	Une lettre de politique cohérente avec les objectifs du PDSFR est rédigée (D) et mise à jour (1-2, 2-3) et appliquée (1-2, 2-3). Des proposition de perfectionnement du cadre réglementaire cohérentes avec les objectifs du PDSFR sont élaborée par les partenaires nigériens et présentée au niveau de l'UEMOA (1-2, 2-3) Les utilisateurs des SFD participent au dialogue politique (2-3)	Lettres de Politique Politiques et projets de développement rural mis en œuvre Propositions d'évolution du cadre juridique Evaluations institutionnelles Contributions des utilisateurs au dialogue et à la stratégie du programme	Les intérêts divergents des SFD et des institutions de l'Etat amènent à un blocage du dialogue. <i>L'organization (institutionnelle et en cycles) du programme, ses procédures et ses instruments fournissent des opportunités et des incitations pour l'établissement d'un dialogue constructif</i> Les autorités monétaires ont une attitude inflexible et refusent les aménagements proposés <i>Structuration et sécurisation du secteur SFD dans l'ensemble des pays de la région doivent accroître le degré de confiance de la BCEAO</i> <b>Les orientations des Lettres de Politique ne sont pas mises en œuvre</b> <i>Qualité du dialogue politique, rôle d'interface joué par la Cellule du MAG/EL, adhésion des principaux bailleurs de fonds à la stratégie</i>
	1.b Le renforcement de la Cellule du Ministère des Finances permet la sécurisation (mise aux normes légales et réglementaires) des opérations de microfinance	Les contrôles menés par la Cellule du Ministère des Finances sont suffisants et efficaces (1-2) (et les SFD capables d'y répondre (cf : 2.1)) Tous les SFR sont fournis par des SFD aux normes (2-3) Le cadre juridique se perfectionne	Registres et statistiques du Ministère des Finances Rapports d'activité de la Cellule, évaluations inter-cycles de la cellule Procédures Budgétaires	Le cadre juridique et réglementaire reste inadapté à certains types de SFD L'exigence excessive de mise aux normes entraîne la fermeture de SFD « intéressants » <i>Risques mitigés par 1.A ci-dessus et 1.c ci-dessous.</i>





	Description	Indicateurs	Moyens de Vérification	Risques et mesures de limitation
Produits	1.c L'association professionnelle des SFD est opérationnelle,	L'APSPFD est représentative et active dans le dialogue politique au niveau national (1-2) et régional (2-3) Elle fournit des services à ses membres Elle assume avec succès la tutelle du Centre Technique (2-3) Elle joue un rôle important dans l'autorégulation (1-2) et le développement du secteur (2-3)	Rapports d'activité de l'APSPFD, Evaluations institutionnelles menées au cours des examens inter-cycles.	L'APSPFD ne dispose pas du poids suffisant pour jouer ses rôles. <i>Eléments de mitigation</i> <i>Dialogue de politique services et tutelle du CT : appuis du programme</i> <i>Autorégulation : Cellule du MinFin peut alors intervenir de façon autoritaire</i>
	<b>2. Les SFD fournissent des SFR pérennes accessibles par l'ensemble de la population rurale et notamment les pauvres</b>	Les arbitrages budgétaires réalisés sont cohérents avec la stratégie du programme (1-2, 2-3), les appuis fournis sont jugés efficaces (1-2, 2-3), leur impact est conforme à la stratégie : qualitativement (1-2) et quantitativement (2-3)	Rapports d'exécutions Enquêtes de satisfaction Evaluation d'impact	Des dérives par rapport à la stratégie de produire <i>Organization du programme et procédures imposent des références fréquentes et explicites à cette stratégie</i> <b>La fourniture d'appuis par le PDSFR n'est pas assez conditionnée par l'impact<sup>1</sup></b> <i>Tdr explicites de la cellule de S&amp;E vis à vis du Comité de Pilotage</i>
	2.a L'organisation interne des SFD est consolidée (démocratie, interne, stratégie de développement, procédures de gestion et de contrôle interne, ressources humaines, outils de gestion, statut juridique et structure et viabilité financières)	Nombre et proportion de SFD s'étant dotés de ces éléments structurels et qualité de ceux-ci La totalité des SFD ayant bénéficié d'un contrat plan en cycle sont à son terme mis aux normes (1-2) La totalité des SFD en activité dispose des éléments ci-contre et s'est mis aux normes réglementaires (2-3)	Statistiques du Ministère des Finances Observatoire du MAG/EL Rapports d'activité et de suivi-évaluation du Programme	Le manque de contrôle et d'incitations ne pousse pas les SFD à se consolider <b>Le programme appuie à la fois la cellule de contrôle pour lui permettre de jouer son rôle de contrôle (et éventuellement de sanction) et incite et fournit les moyens aux SFD pour cette consolidation</b> Les SFD s'engagent dans un développement trop rapide sous la pression des bailleurs de fonds à la recherche d'opérateurs de crédit <i>L'ouverture du programme à différents co-financement et l'appui institutionnel aux deux cellules du MINFI et du MAG/EL devrait permettre une auto-discipline des bailleurs de fonds ou leur contrôle par le Gouvernement</i>
	2.b Les SFD s'étendent et diversifient leur offre de services adaptés aux plus pauvres (notamment épargne) et aux zones vulnérables	Voir : Objectif spécifique du Programme Les méthodologies déjà disponibles pour fournir des SFR aux plus pauvres sont diffusées (1-2) Les acquis de la R&D sont vulgarisés et valorisés par les SFD (2-3)	Voir : Objectif spécifique du Programme	Voir : Objectif Global du Programme
	2.c De nouveaux opérateurs ont émergé	Nombre de nouveaux opérateurs, cohérence de leur stratégie avec celle du programme	Statistiques du Ministère des Finances Créneaux de marché visés par les nouveaux opérateurs ; impact	Peu de nouveaux opérateurs apparaissent ou ils ne se dirigent pas vers les cibles prioritaires du programme <i>La composante R&amp;D leur ouvrira des pistes et leur permettra de tester des méthodes ou des produits nouveaux dans des conditions très favorables et dans les directions cohérentes avec la stratégie générale du programme</i>

<sup>1</sup> Result oriented » en anglais



	Description	Indicateurs	Moyens de Vérification	Risques et mesures de limitation
5 Produits	2.d Des mécanismes pérennes de refinancement sont établis	Nombre de SFD accédant au refinancement et volume, « destinataires » finaux du refinancement Les lignes projets sont budgétisées et administrées de façon transparente	Statistiques du Ministère des Finances	Les SFD, même consolidés ne constituent pas des opportunités intéressantes pour les banques <i>Promotion d'établissement(s) financier(s) issus des SFD</i> L'aide extérieure continue à échapper aux procédures budgétaires
	<b>3. De nouvelles méthodologies et produits permettent de mieux atteindre les ruraux et les groupes/zones défavorisés</b>	Résultats obtenus et validation par le Comité de Pilotage comme cohérents avec les objectifs du PDSFR et vulgarisables (1-2, 2-3) Nouvelles pistes de R&D identifiées (1-2, 2-3)		
	3.a SFR répondant aux besoins des zones et groupes vulnérables identifiés	Pertinence des innovations « créées par » le programme (1-2, 2-3) et nombre Nombre et qualité des capacités de vulgarisation créées <sup>2</sup> Appropriation par les SFD et clientèle concernée	Rapports d'activité, évaluations inter-cycles, études et suivi d'impact, couverture géographique	Un cadre réglementaire trop contraignant (ou son application trop rigide) ne permet pas la réalisation d'expériences se situant en marge de celui-ci <b>Les autorités de contrôle seront des partenaires à part entière du programme et participeront donc au choix des actions de R&amp;D entreprises par celui-ci</b> Ne pas déboucher sur la mise au point de solutions répondant à l'objectif général, opérationnelles et financièrement viables <i>C'est un risque inhérent à toute démarche de recherche il sera limité par un fort ancrage opérationnel de la R&amp;D du programme et par l'accent mis sur les opérations de terrain</i>
	3.b SFR répondant aux besoins du financement de l'agriculture et de l'élevage identifiés et vulgarisation préparée	Pertinence des innovations « créées par » le programme (1-2, 2-3) Nombre et qualité des capacités de vulgarisation créées Appropriation par les SFD et clientèle concernée Utilisation des acquis dans les opérations de développement rural (2-3)	Rapports d'activité, évaluations inter-cycles, études et suivi d'impact, couverture géographique Part de la valeur ajoutée générée par les activités financées revenant aux populations rurales	
	<b>4. Gestion du programme</b>	Administration saine et efficace (1-2, 2-3) Réalizations du programme, efficacité des procédures Contribution des procédures à l'animation du secteur	Suivi des réalisations et suivi des procédures (S&E du programme) Qualité des débats et des décisions prises localement (transparence, adéquation à la stratégie du programme), avancement et internalisation de la réflexion stratégique	Ressources humaines de L'UGP insuffisamment qualifiées ou insuffisamment habituées à un fonctionnement de type partenariat et contractualisation <i>Assistance technique au cours du premier cycle</i> Déboucher sur des blocages du dialogue <i>Le programme est organisé de façon que chaque partenaire y trouvant un intérêt propre soit incité à faciliter la mise en oeuvre du programme</i>

<sup>2</sup> à la fois modules développés, ressources humaines formées et institutions de formation (ONGs bureaux privés) créées

## ORGANISATION ET GESTION

### Schéma institutionnel et rôle des différents organes

1. Le dispositif institutionnel comprendrait: i) le Comité de pilotage (CP); ii) l'Unité de Gestion du Programme (UGP); iii) l'Association Professionnelle des SFD (APSFD); le Centre Technique (CT). Des schémas organiques pour le premier cycle et pour les cycles suivants sont présentés en Appendice 4.

2. **Comité de pilotage (CP).** Créé par décret, il sera en outre composé des membres suivants :

- représentant de la tutelle (Ministère des Finances) qui en assurera la présidence ;
- deux représentants de structures gouvernementales (MAG/EL et Plan);
- représentant de la Banque Centrale;
- représentant de l'Association Professionnelle des SFD;
- des représentants (au moins quatre) des usagers des SFD.

3. Seraient également conviés comme observateurs sans droits de vote:

- un représentant de l'Association Professionnelle des Banques;
- un ou plusieurs représentants des bailleurs de fonds internationaux actifs dans le secteur de la microfinance au Niger.

4. Le rôle principal du Comité de Pilotage sera d'assurer l'orientation stratégique du programme en consultation avec le FIDA et les autres bailleurs de fonds et de garantir la conformité des appuis octroyés par le PDSFR avec celle-ci. Pour cela il:

- approuvera les Programmes de Travail et Budgets Annuels (PTBA);
- préparera et participerait aux travaux d'examen inter-cycle;
- approuvera à cette occasion la stratégie définie pour les second et troisième cycles;
- sélectionnera les SFD appuyés au moyen de contrats-plan;
- décidera des appuis accordés par le Programme « hors contrat-plan <sup>6</sup>».

5. Toutes les délibérations et prises de décision du Comité de Pilotage (ou des instances auxquelles il délèguerait un pouvoir de décision) devront faire l'objet de procès verbaux diffusés ou rendus accessibles à l'ensemble des partenaires présents ou représentés en son sein. L'UGP sera chargée d'assumer le secrétariat du Comité de Pilotage. Le Comité de Pilotage se réunira au moins trois fois par an.

6. **Unité de Gestion du Programme (UGP).** L'UGP a une vocation administrative et financière. Elle sera créée par décret du Ministre des Finances et placée sous sa tutelle. Elle disposera de l'autonomie de gestion et de patrimoine. Elle sera chargée des tâches suivantes:

- consolidation de la comptabilité du programme (données fournies par les différents opérateurs);
- préparation et signature des demandes de décaissement de fonds du FIDA et des autres bailleurs;

---

<sup>6</sup> Le Comité de Pilotage aurait la possibilité de déléguer une partie de cette dernière attribution à un comité organisé par le Centre Technique.



APPENDIX IV

- suivi des procédures nécessaires à la mise à disposition du programme de la contribution du Gouvernement;
- canalisation des fonds vers les opérateurs suivant les contrats (pluriannuels ou annuels) passés avec le programme et sur la base des Plans de Travail et Budgets Annuels (PTBA) approuvés par le Comité de Pilotage;
- consolidation et transmission des rapports contractuels au FIDA, au Gouvernement et aux autres bailleurs de fonds;
- la charge du secrétariat du Comité de Pilotage;
- passation, contrôle et suivi administratif et financier des contrats et conventions passés avec les opérateurs.

7. L'UGP comprendra trois cadres (contractuels recrutés par le programme): directeur du programme et responsable administratif et financier et un contrôleur financier, assistés d'un comptable, d'un secrétaire, d'un chauffeur/logisticien et d'un gardien. Elle sera dotée des équipements (véhicule, postes informatiques et photocopieuse, mobilier) et des moyens de fonctionnement nécessaires, et ce pendant toute la durée du programme. Elle bénéficiera d'assistance technique permanente en année 1 (CTP qui serait ensuite affecté au Centre Technique) et de missions d'appui pour la conception, la mise en place et le perfectionnement des procédures de gestion.

8. **Association professionnelle des SFD (APSF)**. L'APSF représentera la profession au sein du Comité de Pilotage. Elle assurera également la tutelle du Centre Technique à partir de la seconde cycle (sous réserve de confirmation par l'évaluation inter-cycles). Un certain nombre de fonctions développées ou assumées initialement par le Centre Technique lui seront progressivement transférées.

9. **Centre Technique (CT)**. C'est une unité technique autonome, dotée d'un budget et d'un patrimoine bien individualisé, qui aura pour tâches de:

- assurer la coordination technique et l'animation de l'ensemble du programme en conformité avec la stratégie et les programmes de travail définis au travers du Comité de Pilotage;
- préparer les contrats et conventions avec les opérateurs et d'en suivre l'exécution technique;
- mettre en œuvre directement certaines activités;
- assurer le suivi-évaluation du programme.

10. Pendant le premier cycle, le Centre Technique sera placé sous la tutelle de l'UGP. Il sera transféré, pour les cycles 2 et 3, sous l'autorité de l'Association Professionnelle des SFD (sous réserve de confirmation par l'évaluation inter-cycle).

11. Le Centre Technique sera doté dès le démarrage du programme de l'ensemble du personnel et des moyens matériels nécessaires à son autonomisation. L'ensemble de son personnel national sera composé de contractuels recrutés selon des procédures acceptables par le FIDA. Le programme prendrait en charge l'équipement et le fonctionnement du Centre Technique sur l'ensemble de sa durée.





## Instruments contractuels

12. Mis à part les activités exécutées directement par l'UGP ou le Centre Technique, le programme interviendra au travers des trois instruments suivants:

- contrats-plans passés entre l'UGP et un opérateur qui couvriront la durée d'un cycle,
- appuis ou contrats « hors contrats-plans » ou « à la carte » décidés sur une base annuelle,
- instrument de nature financière (prêts subsidiaires ou dépôts à long terme).

13. Les contrats-plans seront décidés au cours des évaluations inter-cycles sur la base de critères transparents (par la mission de pré-évaluation pour le premier cycle). Ils seront conçus pour appuyer la mise en œuvre des plans de développement des SFD. Chaque contrat-plan comportera des étapes intermédiaires clairement définies et vérifiables qui conditionneront la poursuite des appuis fournis par le programme<sup>7</sup>. Chaque proposition de contrat-plan devra être approuvée au préalable par le Comité de Pilotage et le FIDA. Une logique similaire sera appliquée pour la mise en œuvre des Conventions d'appui institutionnel passées avec l'APSFID et les cellules des deux ministères et des contrats de R&D d'une durée supérieure à un an. Chaque bénéficiaire d'un contrat-plan ou d'une convention présentera chaque année à l'UGP un PATB discuté au préalable avec le Centre Technique et qui sera validé en Comité de Pilotage.

14. Les appuis « hors contrat-plan » ou « à la carte » seront décidés localement par le Comité de Pilotage et inclus dans le PATB, lequel est soumis à l'approbation préalable du FIDA. Des appels à propositions seront réalisés annuellement. Ils porteront sur des axes d'intervention, des types d'appui éligibles<sup>8</sup>, ou des tâches concrètes à réaliser<sup>9</sup> qui auront été définis au début de chaque cycle sur la base de la stratégie du programme (pré-évaluation puis examens inter-cycles) et auxquels auront été affecté une enveloppe budgétaire. La sélection des propositions par le Comité de Pilotage se fera de façon transparente en fonction de critères permettant d'évaluer l'adéquation des propositions à la stratégie du programme et leur qualité. Le procès-verbal de ces délibérations sera rendu accessible à l'ensemble des partenaires.

15. Les prêts subsidiaires ou les dépôts à long terme seront accordés par le Ministère des Finances (Direction de la Dette Publique) à quelques SFD sélectionnés afin de stabiliser leur structure financière ou de leur permettre de franchir des étapes de développement cohérentes avec la stratégie générale du programme. Les durées des prêts seront longues (au moins dix ans) et les taux d'intérêts calculés sur la base du coût de la ressource (commission sur le prêt FIDA) assorti d'une marge destinée à couvrir le risque de change (de l'ordre de 2%), les coûts de gestion, et le risque de l'Etat. Leur mise en œuvre sera soumise à l'approbation préalable du FIDA. Cet outil sera utilisé exclusivement dans le cadre de contrats-plan.

## Gestion des composantes

16. Chaque opérateur établira chaque année, et dans les délais impartis, un Plan de Travail Annuel et Budget (PTBA) en consultation avec le Centre Technique et l'UGP. L'UGP sera responsable de la consolidation de ces plans et de leur soumission, dans les délais, au comité de pilotage puis à l'Institution Coopérante désignée par le FIDA. Le PATB consolidé devra être exécutoire (élaboré, discuté, adopté et approuvé) au plus tard deux mois avant sa date prévue d'entrée en vigueur, de manière à éviter les tensions dans la trésorerie du programme.

<sup>7</sup> Par exemple: la consolidation de l'organisation interne d'un SFD pourrait constituer un préalable objectivement vérifiable au déclenchement d'appuis visant à permettre l'extension de son réseau.

<sup>8</sup> Par exemple formation des élus des structures de base des SFD, développement d'un outil informatique de suivi du portefeuille, subvention d'une moto pour un agent de crédit, etc.

<sup>9</sup> Par exemple: conception d'un module de formation sur la gestion de la trésorerie des paysans, audit organisationnel d'un SFD, réalisation d'une enquête d'impact sur un thème spécifique, etc.



17. **Sécurisation et professionnalisation de l'environnement sectoriel.** Des conventions pluri-annuelles seront passées entre l'UGP et chacun des deux Ministères (un par cycle et par cellule). Elles suivront les règles et procédures définies pour les contrats-plans. En particulier chaque cellule devra s'engager sur une progression et des résultats objectivement vérifiables. Au cas où l'APSPD est légalement constituée avant le démarrage du programme, elle signera également une convention pour la durée de chaque cycle avec l'UGP, couvrant l'ensemble des appuis institutionnels fournis par le programme à l'association.

18. Le Centre Technique disposera d'un budget et d'un patrimoine distincts de ceux de de l'UGP ou de l'APSPD jusqu'au terme du programme, y compris dans le cas où il est placé sous l'autorité de cette dernière. Le budget du centre de ressources sera géré de façon autonome. A cette fin, le centre de ressource sera doté d'un professionnel administratif et financier.

19. **Consolidation, professionnalisation et développement des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD).** Hormis les prestations réalisées directement par le Centre Technique, les appuis du PDSFR seront réalisés au travers des instruments décrits ci-dessus.

20. **Recherche-développement.** La coordination de la composante serait assurée par le responsable placé au sein du Centre Technique. L'essentiel de la composante sera géré au moyen d'instruments contractuels structurés comme des contrats-plan, mais plus flexibles dans leur durée. Ces contrats seront conclus avec les partenaires suivants :

- partenaires extérieurs chargés de l'appui scientifique;
- opérateurs chargés de la mise en œuvre des systèmes de suivi d'impact;
- opérateurs chargés de la mise en œuvre des tests;
- organismes de formation.

## CRITÈRES DE TRANSITION DES SECOND ET TROISIÈME CYCLES

**Tableau 1: Critères de transition du premier au second cycle**

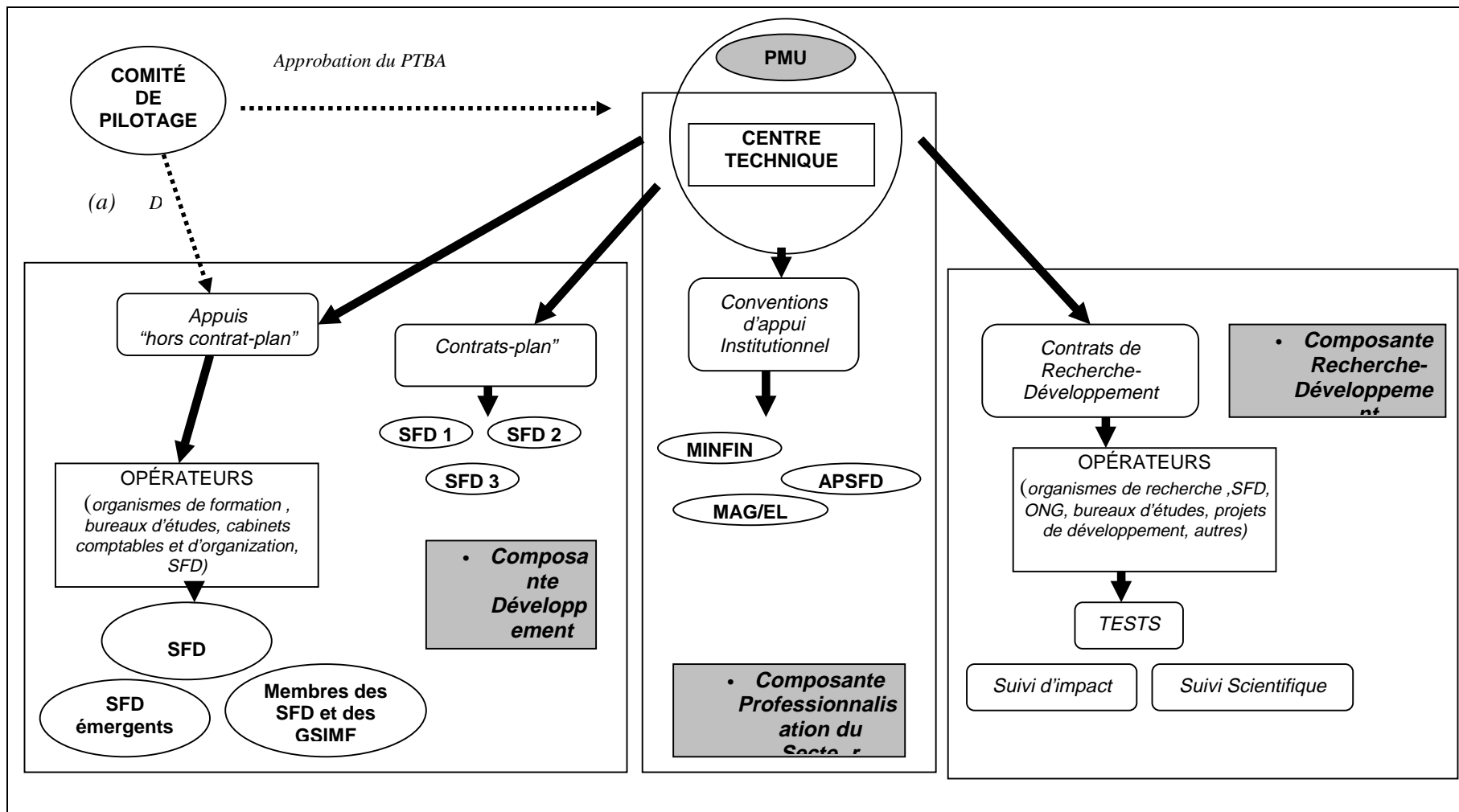
Produits	Critères
<b>Sécurisation et professionnalisation de l'environnement sectoriel</b>	<p>La lettre de politique de microfinance est rédigée et actualisée avec la participation de tous les partenaires</p> <p>Les SFD impliqués dans le programme sont contrôlés de façon efficace et constructive</p> <p>L'APSF est fonctionnelle, elle exerce l'auto-régulation de la profession</p> <p>Des propositions de perfectionnement du cadre réglementaire allant dans le sens de la stratégie du programme ont été élaborées par les partenaires nigériens</p>
<b>Consolidation, professionnalisation et développement des SFD</b>	<p>Deux contrat-plan sont conclus avec des SFD prometteurs</p> <p>Les SFD appuyés répondent de façon satisfaisante aux contrôles et disposent d'un plan de développement et d'une organisation interne renforcée</p> <p>Les méthodologies et les produits déjà disponibles permettant de fournir des SFR aux populations cibles sont diffusées</p>
<b>Recherche Développement</b>	<p>Des technologies et des produits de microfinance sont testés et validés, qui correspondent aux besoins des groupes cibles, et à celui du financement des besoins de l'agriculture</p> <p>Les dispositifs d'évaluation de l'impact sont fonctionnels.</p> <p>La participation des SFD dans les activités de R&amp;D est effective</p>
<b>Gestion du programme</b>	<p>Les manuels de procédures sont opérationnels</p> <p>Des mécanismes adéquats de financement sont fonctionnels</p> <p>Les flux financiers du programme sont cohérents avec la stratégie du programme</p> <p>Les rapports contractuels sont efficacement administrés</p> <p>Le dispositif de suivi et évaluation est opérationnel</p>



Tableau 2: Critères de transition du second au troisième cycle

Produits	Critères
<b>Sécurisation et professionnalisation de l'environnement sectoriel</b>	<p>La lettre de politique de microfinance est actualisée avec la participation de tous les partenaires</p> <p>75% des SFD sont contrôlés de façon efficace et constructive</p> <p>L'APSFDF exerce l'auto-régulation de la profession, fournit des services aux SFD membres et représente la profession au niveau de l'UEMOA</p> <p>Des propositions de perfectionnement du cadre réglementaire allant dans le sens de la stratégie du programme ont été élaborées par les partenaires nigériens</p>
<b>Consolidation, profession-nalisation et développement des SFD</b>	<p>Deux autres contrat-plan sont conclus avec des SFD</p> <p>Au moins deux tiers des SFD nigériens répondent de façon satisfaisante aux contrôles</p> <p>Les réseaux de SFD sont étendus en termes de clientèle et de couverture géographique, en priorité vers les groupes et les zones vulnérables</p> <p>Les méthodologies et les produits testés par la R&amp;D sont disséminés</p>
<b>Recherche Développement</b>	<p>Des technologies et des produits de microfinance sont testés et validés, qui correspondent aux besoins des groupes cibles, et à celui du financement des besoins de l'agriculture</p> <p>Les dispositifs d'évaluation de l'impact sont fonctionnels.</p> <p>La participation des SFD dans les tests et la validation des activités de R&amp;D est effective</p>
<b>Gestion du programme</b>	<p>Des mécanismes adéquats de financement sont fonctionnels</p> <p>Les flux financiers du programme sont cohérents avec la stratégie du programme</p> <p>Les rapports contractuels sont efficacement administrés</p> <p>Le dispositif de suivi et évaluation est opérationnel</p>

## ORGANIGRAMME DU PREMIER CYCLE



## ORGANIGRAMME DES SECOND ET TROISIÈME CYCLES

