



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva - 69º período de sesiones
Roma, 3 y 4 mayo de 2000

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA

REPÚBLICA DEL NÍGER

PARA EL

PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES

ÍNDICE

	PÁGINA
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DE LA ZONA DEL PROGRAMA	iv
RESUMEN DEL PRÉSTAMO	v
SINOPSIS DEL PROGRAMA	vi
PARTE I - LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA	1
A. La economía y el sector agrícola	1
B. Experiencia anterior del FIDA y enseñanzas extraídas	3
C. Estrategia de colaboración del FIDA con el Níger	4
PARTE II - EL PROGRAMA	6
A. Zona del programa y grupo-objetivo	6
B. Objetivos y alcance del programa	6
C. Componentes	7
D. Costos y financiación	9
E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría	11
F. Organización y administración	11
G. Justificación económica	13
H. Riesgos	14
I. Impacto ambiental	14
J. Características innovadoras	14
PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS	14
PARTE IV - RECOMENDACIÓN	15
 ANEXO	
RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONTRATO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO	 17

APÉNDICES

	PÁGINA
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. PREVIOUS IFAD LOANS TO NIGER (PRÉSTAMOS ANTERIORES DEL FIDA AL NÍGER)	2
III. CADRE LOGIQUE (MARCO LÓGICO)	3
IV. ORGANISATION ET GESTION (ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN)	6
V. CRITÈRES DE TRANSITION DES SECOND ET TROISIÈME CYCLES (CRITERIOS PARA PASAR A LOS CICLOS 2 Y 3)	10
VI. ORGANIGRAMME DU PREMIER CYCLE (ORGANIGRAMA DEL PRIMER CICLO) ORGANIGRAMME DES SECOND ET TROISIÈME CYCLES (ORGANIGRAMA DE LOS CICLOS SEGUNDO Y TERCERO)	12

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Franco CFA (CFAF) (BCEAO) (XOF)
USD 1,00	=	XOF 610
XOF 1,00	=	USD 0,001642

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras
1 000 kg	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro (m)	=	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

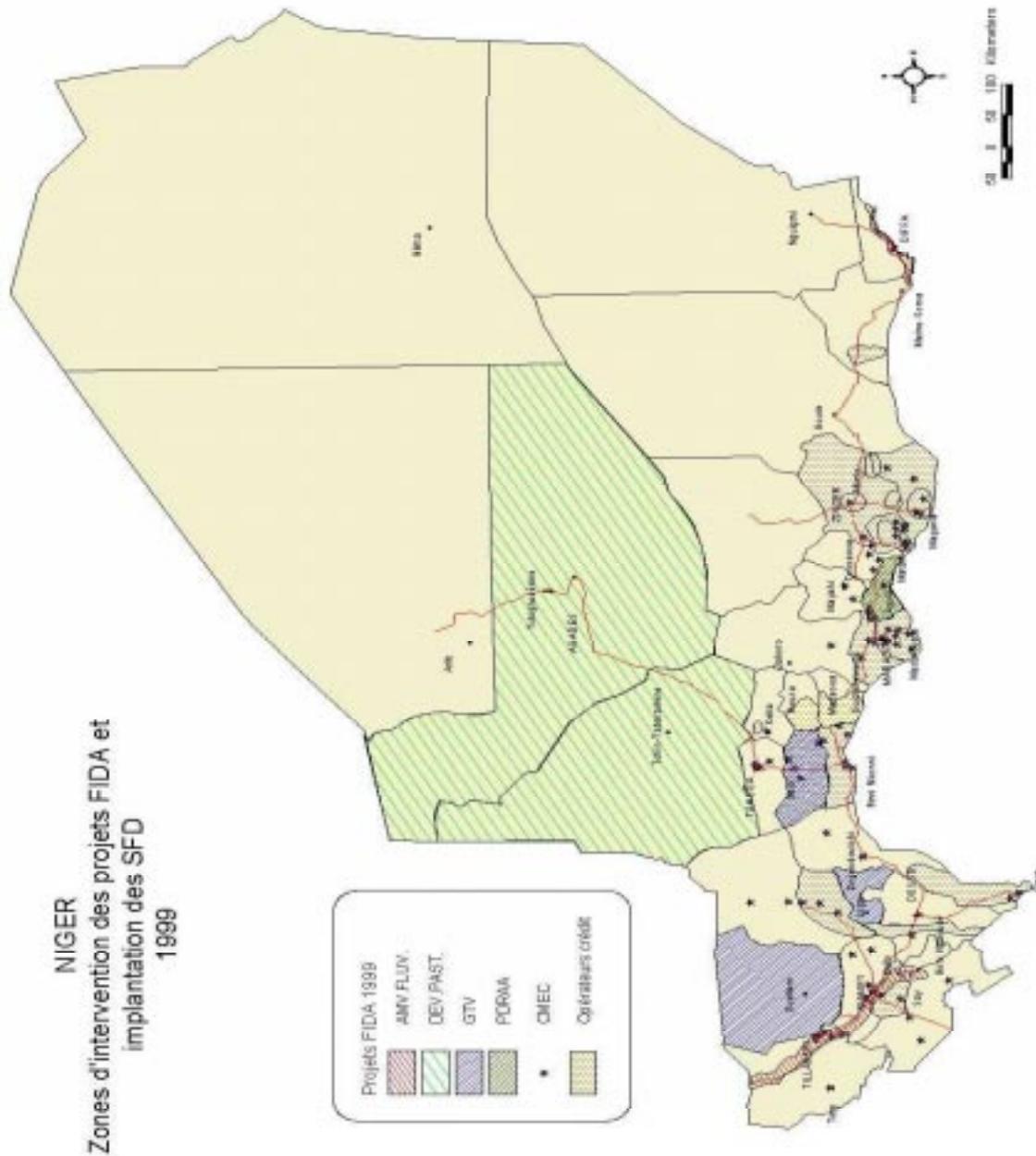
AFD	<i>Agence française de développement</i> (Organismo Francés de Desarrollo)
APSPFD	<i>Association professionnelle des systèmes financiers décentralisés</i> (Asociación Profesional de IMF)
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
IMF	Instituciones de microfinanciación
IyD	Investigación y desarrollo
MAG	<i>Ministère de l'agriculture et de l'élevage</i> (Ministerio de Agricultura y Ganadería)
MFF	Mecanismo Flexible de Financiación
MINFI	Ministerio de Finanzas
ONG	Organización no gubernamental
SyE	Seguimiento y evaluación
UAP	Unidad de administración del programa
UEMOA	Unión Económica y Monetaria del África Occidental

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DEL NÍGER

Ejercicio fiscal

1º enero - 31 diciembre

MAPA DE LA ZONA DEL PROGRAMA



Fuente: Informe de evaluación *ex ante* del FIDA.
Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la delimitación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.

REPÚBLICA DEL NÍGER

PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES

RESUMEN DEL PRÉSTAMO

INSTITUCIÓN INICIADORA:	FIDA
PRESTATARIO:	República del Níger
ORGANISMO DE EJECUCIÓN:	Ministerio de Finanzas (MINFI)
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA:	USD 27,30 millones
CUANTÍA DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	DEG 8,8 millones (equivalentes a USD 11,79 millones, aproximadamente)
CONDICIONES DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	Plazo de 40 años, incluido un período de gracia de diez, con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual
COFINANCIADORES:	Organismo Francés de Desarrollo (OFD), Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia y Banco Mundial (conversaciones en curso)
CUANTÍA DE LA COFINANCIACIÓN:	USD 11,75 millones
CONTRIBUCIÓN DEL PRESTATARIO:	USD 3,10 millones
CONTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS:	USD 320 000
CONTRIBUCIONES DE LA APSFD Y LAS INSTITUCIONES DE INVESTIGACIÓN:	USD 340 000
INSTITUCIÓN EVALUADORA:	FIDA
INSTITUCIÓN COOPERANTE:	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP)

SINOPSIS DEL PROGRAMA

¿Quiénes son los beneficiarios? En un plazo de diez años, el programa beneficiará entre un 20% y un 25% de la población rural activa (es decir, de 1 a 1,2 millones de personas, de las cuales se considera que dos tercios son pobres y el 35% muy pobres). Mediante actividades de investigación y desarrollo (IyD), el programa elaborará tecnologías de microfinanciación concretas (en lo que respecta a organización, metodologías y productos) adecuadas a las necesidades de los grupos vulnerables, como por ejemplo las mujeres, los agricultores de las zonas pobres y las comunidades de pastores. Se considera que las mujeres conforman el principal grupo-objetivo, pues representan ya dos tercios del total actual de usuarios de las actividades de microfinanciación del país.

¿Por qué son pobres? El Níger es uno de los países más pobres del mundo. La pobreza del Níger se debe principalmente a las extremas limitaciones ambientales que padece el país y a las inmensas dificultades de orden político, social y económico que han resultado en quince años de deterioro económico y siete años de inestabilidad social y política. En el ámbito familiar, la pobreza guarda una relación estrecha con los siguientes factores: el gran tamaño de las familias; la falta de educación; el hecho de que los agricultores no posean ganado, o posean poco; la escasez de proteínas, verduras y productos lácteos de la dieta; y en las zonas rurales, el hecho de que muchas mujeres estén al frente de los hogares. Aparte de las limitaciones concretas (la condición social de la mujer, por ejemplo), el limitado acceso a los servicios financieros (con fines de concesión de crédito y de ahorro) es uno de los principales factores de la incidencia de la pobreza que impiden que los pobres preparen estrategias eficaces de reducción de la pobreza, como por ejemplo la diversificación de los ingresos y/o el aumento de la productividad del trabajo.

¿Qué hará por ellos programa propuesto? El programa atiende las necesidades de la población rural y de los grupos más pobres en lo que respecta a los servicios de microfinanciación orientados al aumento de los ingresos y a las actividades generadoras de ingresos. De esta manera, la población rural pobre podrá aprovechar nuevas oportunidades económicas que comprenden: a) el aumento de la producción agropecuaria; b) el desarrollo de actividades relacionadas con el comercio; y c) no tener que tratar con usureros locales. Para cimentar la sostenibilidad social, el programa prestará apoyo a la potenciación efectiva de las agrupaciones de base y de autoayuda (mediante capacitación, asistencia técnica, etc.) y fomentará la elaboración de nuevos enfoques centrados en las necesidades concretas de los pobres de las zonas rurales y en el desarrollo agropecuario por medio de actividades de IyD.

¿Cómo participarán los beneficiarios en el programa? Los beneficiarios participarán en el programa mediante: a) organizaciones de autoayuda dotadas del apoyo del programa; b) las instituciones de microfinanciación existentes, una vez hayan sido reorganizadas para ajustarlas mejor a los beneficiarios y a las necesidades de los pobres (el programa prestará apoyo con carácter selectivo a las instituciones de microfinanciación (IMF) existentes que adopten o estén dispuestas a adoptar metodologías de participación); y c) las tecnologías y sistemas de microfinanciación innovadores y favorables a los pobres que se preparen en el marco del componente de IyD. Además, las organizaciones rurales participarán en el comité directivo (CD) del programa y desempeñarán una importante función en la preparación de la política de microfinanciación en el plano nacional. El enfoque flexible del programa servirá también para que las actividades del programa se centren en la demanda de los beneficiarios.

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA
A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA
REPÚBLICA DEL NÍGER
PARA EL
PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS RURALES

Someto el siguiente Informe y Recomendación sobre una propuesta de préstamo a la República del Níger, por la cantidad de DEG 8,8 millones (equivalentes a USD 11,79 millones, aproximadamente), en condiciones muy favorables, para ayudar a financiar el Programa de Desarrollo de los Servicios Financieros Rurales. El préstamo tendrá un plazo de 40 años, incluido un período de gracia de diez, con un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual. Se propone que este programa iniciado por el FIDA, que se ha diseñado con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF), sea supervisado por la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP), a no ser que el Banco Mundial confirme la cofinanciación del programa. La orientación principal y las características innovadoras del programa consisten en su alcance nacional y su orientación política, por una parte, y su flexibilidad y el proceso de aprendizaje, por otra. El programa se centrará en el ensayo de tecnologías de microfinanciación innovadoras, sin dejar de reestructurar la totalidad del sector en el primer ciclo y de ampliar las redes de instituciones de microfinanciación (IMF) y consolidar la totalidad del sector en los otros dos ciclos.

PARTE I - LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL
Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA ¹

A. La economía y el sector agrícola

1. **Antecedentes generales.** El Níger es un país sin litoral ubicado en la franja sahariana/saheliana, a unos 1 000 km del puerto de mar más cercano. Tiene una extensión de 1 187 000 km² y una población de 10,1 millones de personas que aumenta con rapidez (3,3% anual). Alrededor del 85% de la población vive en una estrecha banda de 100 a 150 km de anchura que bordea los 1 500 km de la frontera nigeriana, lo cual somete la limitada base de recursos naturales del país a una presión enorme.

2. **Condiciones económicas.** La economía del Níger está dominada por la agricultura (el 39% del producto interno bruto (PIB)) y los servicios (43%). El uranio representa el 50% de los ingresos de exportación. El rendimiento general de la economía es ínfimo. El PIB anual per cápita se estima en USD 200, lo que hace del Níger uno de los países más pobres del mundo. Se calcula que cerca del 60% de la población del país sobrevive con menos de USD 1 al día. Además, la tasa de crecimiento anual del PIB per cápita ha caído en picado; la población es más pobre hoy en día que en 1967, antes del auge del uranio. La inestabilidad política, la deficiente gestión macroeconómica, el descenso de los ingresos obtenidos del uranio, la sequía y la transformación de la situación económica del Níger son las causas principales de estas tendencias negativas. Cabe añadir el aumento de la desigualdad y la pobreza a raíz de los recortes que han sufrido los programas de salud, educación, agricultura e infraestructura. También se considera desigual el resultado de las reformas económicas, habida cuenta de la precariedad del crecimiento económico y del empeoramiento de la pobreza. A corto y mediano

¹ Para mayor información, véase el apéndice I.



plazo, el Níger seguirá dependiendo de que se reanuden en su totalidad las contribuciones de ayuda extranjera. La mejora de las condiciones de vida del Níger estará supeditada principalmente a la evolución de la situación regional, es decir, el crecimiento sostenido en Nigeria y el crecimiento en los países costeros de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA).

3. **Gestión de la deuda pública.** La media anual, en cifras netas, de la asistencia oficial para el desarrollo destinada al Níger se desplomó, pasando de USD 52 per cápita en 1990 a USD 28 en 1996. El altísimo nivel de la carga de la deuda externa (dos tercios de ella multilateral) en relación con el reducido PIB per cápita sitúa al Níger en el grupo de los países que reúnen las condiciones de acceso a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). Aunque el país padece enormes limitaciones presupuestarias y financieras, está bastante comprometido desde 1997 a pagar sus atrasos, en particular al FIDA. Al respecto, el Níger seguirá necesitando asistencia extranjera a corto y mediano plazo, pues la inversión pública depende casi exclusivamente de la prestación de ayuda. Es muy probable que la mayor parte de los donantes reanuden la asistencia como resultado de la reactivación del proceso democrático, que se inició con las elecciones presidenciales de octubre de 1999.

4. **La economía rural.** Se calcula que el sector agrícola representa un 39% del PIB y un 25% de las exportaciones. El PIB agrícola aumentó un 3% de 1987 a 1996, registrándose pronunciadas fluctuaciones anuales en función del régimen de precipitaciones. Sin embargo, el crecimiento de la producción agrícola, comprendida la producción de cereales, es ligeramente inferior al crecimiento demográfico. Aún así, varios factores estructurales limitan la inversión y el desarrollo agrícolas, factores que comprenden los siguientes: a) la degradación de los recursos naturales, debida al alto grado de vulnerabilidad a la sequía, la escasa fertilidad de los suelos, las prácticas poco adecuadas de ordenación de los recursos naturales (el pastoreo excesivo, la disminución del recurso al barbecho, etc.) y una tenencia de la tierra ilógica; b) la producción insuficiente de los sistemas de agrosilvicultura, agricultura y ganadería; c) el fracaso de los planes de riego en gran escala y la explotación insuficiente del regadío en pequeña escala, pese a las numerosas posibilidades de riego que existen; y d) las deficiencias de los servicios agrícolas, incluida la financiación rural. También hace falta consolidar las actividades del Níger encaminadas a determinar una estrategia de desarrollo rural precisa.

5. Las principales oportunidades económicas que brinda el sector agrícola consisten en atender por igual la seguridad alimentaria y la demanda de los mercados urbanos y regionales. La mayor parte de los pequeños agricultores seguirá dando prioridad a los cultivos alimentarios de secano (el mijo, el sorgo y el caupí). Por ese motivo, es preciso centrarse en la preparación de actividades de investigación relativas a estos cultivos antes desatendidos y en la mejora del acceso de los pequeños agricultores a los insumos y al equipo agrícolas, sobre todo prestando servicios financieros. Además, hace falta fomentar las actividades agropecuarias en relación con las cuales el Níger presenta ventajas relativas considerables (las verduras, las legumbres y el ganado). Otra oportunidad económica consiste en el desarrollo de actividades comerciales en pequeña escala en el ámbito de cadenas de productos agrícolas o negocios rurales determinados, sobre todo en favor de la mujer.

6. **Servicios e instituciones sectoriales relacionados con el programa.** Desde que tres bancos agrícolas rurales cerraran a finales del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990, no existen en el Níger bancos formales de este tipo. Los dos bancos comerciales principales (Sonibank y el Banco Internacional para África en el Níger) no muestran interés alguno por administrar programas de crédito rural por su cuenta y riesgo, pues tal actividad les parece cara y arriesgada. Para atender esta necesidad, se prepararon unas 50 operaciones de crédito local puestas en marcha por diversos proyectos u organizaciones no gubernamentales (ONG). Casi todas siguen dependiendo de la financiación procedente de donantes y ONG, comprendidas las líneas de crédito. El desarrollo de la microfinanciación es considerado sin duda alguna uno de los principales instrumentos en el marco del programa nacional de reforma económica a fin de aumentar las oportunidades laborales y revitalizar



el sector rural. Bajo los auspicios de la UEMOA, en 1993 se estableció un marco jurídico para el sector en el plano regional encaminado a regular las actividades de microfinanciación mutualistas y cooperativas. A raíz de esta medida, se aprobó en 1996 la ley del PARMEC (Proyecto de apoyo a la reglamentación de las instituciones mutualistas) y, en el marco del Ministerio de Finanzas (MINFI), se creó una dependencia concreta (*Cellule de suivi et de contrôle* (CSC) *des systèmes financiers décentralisés* (SFD)) encargada del seguimiento de la aplicación de la ley. Las actividades de microfinanciación no mutualistas entran en la esfera de acción de la *Convention-cadre*, legislación concreta por la cual se permite a los sistemas de este tipo que presten servicios de ahorro y ejerzan actividades crediticias. Hasta la fecha, la CSC-SFD no ha supervisado de forma eficaz la creación y el control de las instituciones de microfinanciación (IMF). Se ha creado otra dependencia de seguimiento y fomento del crédito rural (la *Cellule de suivi et de promotion du crédit rural*), dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Recientemente se creó en el plano nacional la Asociación Profesional de IMF (que se conoce con las siglas del francés APSFD) con objeto de contribuir al diálogo sobre políticas con otros interesados directos (usuarios, bancos, el Gobierno y donantes) y de preparar servicios centrales destinados a las IMF que pertenezcan a la APSFD.

7. **Actividades de microfinanciación de otros donantes importantes.** Muchos donantes respaldan de hecho las iniciativas de microfinanciación. Por parte de la oferta, los organismos de cooperación francés (la *Agence Française de Développement* (AFD)), alemán, canadiense y danés, al igual que la Unión Europea, apoyan la implantación de planes de microfinanciación profesionales. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) también prestó apoyo a dos planes antes de retirarse en 1996. Por parte de la demanda, varios donantes multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) están interesados actualmente en ampliar las redes de microfinanciación existentes con objeto de atender las necesidades de sus proyectos en curso. Durante la elaboración del programa, el FIDA mantuvo intensas consultas con los principales donantes de microfinanciación interesados. Por consiguiente, es probable que se concierten acuerdos de cofinanciación con dos de estos donantes (el Banco Mundial y la AFD).

B. Experiencia anterior del FIDA y enseñanzas extraídas

8. El conjunto de la asistencia del FIDA al Níger comprende lo siguiente: a) el Segundo Proyecto de Desarrollo Rural de Maradi, cofinanciado por el Fondo; b) el Proyecto de Desarrollo Rural de Aguié (en curso); c) el Programa Especial a Nivel Nacional, Fase I (que incluía también la asistencia destinada al retorno y la reintegración socioeconómica de los nómadas desplazados); y d) la Fase II del Programa Especial a Nivel Nacional (en curso). Los cuatro proyectos se centran en el desarrollo rural integrado, comprendidas la gestión de los recursos naturales y la concesión de crédito. El monto total de los préstamos del FIDA asciende a USD 57,0 millones. Últimamente se ha aprobado una donación del Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG (PAC) para que la ONG *Association de développement des activités rurales* (ADAR) lleve a cabo actividades de desarrollo artesanal en la zona colindante con el Parque Nacional del oeste del río Níger. El FIDA también colabora con el Níger en el proceso de elaboración del Plan de Acción Nacional contra la desertificación, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África, gracias a la financiación proporcionada por Italia mediante fondos suplementarios.

9. Tras más de dos años de suspensión de la cartera del FIDA a causa del impago de los atrasos, el Fondo reanudó la prestación de asistencia en 1997 a raíz del acuerdo concertado por el Gobierno y el FIDA con respecto a la liquidación de los atrasos. En consecuencia, se reactivó la cartera del FIDA y se confeccionó una estrategia de intervención del Fondo. Las conclusiones de los procesos de evaluación y examen del FIDA demostraron que los principales factores que comprometían las actividades eran la limitada capacidad institucional y la débil capacidad de gestión en el ámbito de los proyectos y los ministerios, así como la situación política y de inseguridad en las zonas



septentrionales. Se extrajeron numerosas enseñanzas. Determinadas actividades, como la rehabilitación de las tierras degradadas, los corredores de trashumancia, el regadío en pequeña escala del valle del Komadougou y la concesión de crédito en esta misma zona arrojaron resultados satisfactorios. En cambio, el rendimiento de los servicios financieros rurales prestados por los proyectos y del regadío en pequeña escala de la zona de Tillabery fue escaso.

10. En lo que respecta a la prestación de servicios financieros rurales, la experiencia de las operaciones financiadas por el FIDA hasta 1997 consistió principalmente en la concesión de crédito por parte de los proyectos con fines de producción agrícola (adquisición de insumos y equipo). Mientras que los resultados de la experiencia fueron desiguales en las zonas secas, en la zona regada por el Komadougou fueron positivos por el único motivo de que existían oportunidades de mercado (en relación con el pimentón picante). Los principales defectos derivaban de la insuficiente capacidad profesional en el ámbito de los proyectos y los bancos, factor que dio lugar a elevados costos de transacción y a un grado insuficiente de seguimiento y actividades complementarias. En consecuencia, en 1997 se racionalizaron los sistemas de crédito de ambos proyectos reduciendo el tamaño de las dependencias de los proyectos y los bancos y transfiriendo las actividades crediticias a planes especializados en microfinanciación.

11. La experiencia del FIDA en el campo de la financiación rural coincide con la de otros donantes que participan activamente en el sector de la microfinanciación, como es el caso de la cooperación francesa, la AFD y el Banco Mundial. Las principales enseñanzas comprenden las siguientes:

- cimentar sistemas sostenibles y profesionales por medio de instituciones especializadas. Ello entraña establecer una separación precisa entre las actividades de crédito o de ahorros y otras operaciones de desarrollo agrícola y rural; deben llevarse a cabo actividades a largo plazo encaminadas a perfeccionar los servicios de apoyo conexos, como por ejemplo en la esfera de la capacitación, el control financiero, las auditorías, etc; y
- atender las necesidades del grupo-objetivo en lo que respecta a la cantidad (es decir, el porcentaje de población que tiene acceso a los servicios financieros y el volumen total de las operaciones de préstamo y ahorro) y a la calidad (esto es, la prestación de servicios diversificados, como por ejemplo de ahorro, la concesión de microcrédito y los préstamos a corto y a medio plazo).

C. Estrategia de colaboración del FIDA con el Níger

12. **La pobreza rural en el Níger.** En 1996 dos tercios de la población estaban considerados pobres (ingresos per cápita de USD 81 en las zonas rurales), mientras que más de un tercio vivía en la pobreza extrema (USD 55). El 83% de los pobres residen en las zonas rurales. Entre 1980 y 1997 el PIB per cápita disminuyó en un 74% en cifras reales. La seguridad alimentaria nacional y familiar sólo se alcanza excepcionalmente, en años de precipitaciones adecuadas. Se ha establecido que el principal factor determinante de la pobreza es la dificultad de acceso a las tierras cultivables. Existe una estrecha vinculación entre la pobreza y el gran tamaño de las familias, la falta de instrucción, el hecho de que los agricultores poseen poco ganado o carecen de él, y una alimentación deficiente en proteínas, hortalizas y productos lácteos. La condición social de la mujer y su acceso limitado a la tierra, al crédito y a los conocimientos explican la considerable incidencia de pobreza entre la población femenina. Los indicadores sociales no resultan mucho más alentadores que los relativos a los ingresos: mortalidad infantil de 318 por mil, una atención primaria de la salud cuya cobertura es del 32%, una esperanza de vida de 47 años, una tasa de analfabetismo del 86% (con marcada disparidad entre hombres y mujeres) y un índice de asistencia a la escuela primaria del 29%.



13. **Estrategia nacional para erradicar la pobreza rural.** Se han aplicado diversos programas de lucha contra la pobreza de forma intermitente, obteniéndose efectos limitados. Para responder a este problema se ha formulado un nuevo plan de lucha contra la pobreza que intenta establecer un equilibrio mayor entre la gestión económica racional y el desarrollo humano sostenible. El elemento central de dicho plan es la promoción de actividades agropastorales y de financiación rural para la población pobre. Lo mismo vale para el sector social. Las opciones políticas orientadas a la democracia, la participación popular y la prosecución del proceso de descentralización constituyen elementos importantes para el establecimiento del nuevo entorno institucional que aún no han podido afianzarse a causa de los recientes acontecimientos políticos.

14. **Actividades de reducción de la pobreza realizadas por otros donantes importantes.** Los principales donantes bilaterales y multilaterales que participan en la lucha contra la pobreza son la Unión Europea (UE), Alemania, Dinamarca, Francia (50% de la ayuda bilateral total), los Países Bajos, el Banco Mundial y el BAFD. Recientemente, sin embargo, la mayoría de los donantes ha suspendido su apoyo a causa de la situación política y financiera imperante en el Níger. La UE financia varios proyectos de riego y un proyecto de desarrollo de la zona ganadera. Asimismo financia programas de asistencia alimentaria y seguridad alimentaria, sistemas de información para la prevención de crisis alimentarias, programas de lucha contra las plagas, y apoya actividades de mercadeo. El Banco Mundial sólo tiene dos proyectos en curso, uno de ordenación de los recursos naturales y otro de promoción de sistemas privados de riego. La Cooperación Francesa financia el apoyo institucional al MAG y brinda asistencia técnica. La AFD proporciona fondos para planes de microfinanciación y actividades de gestión de los recursos naturales. La cooperación alemana se concentra principalmente en la gestión de los recursos naturales y en la formulación de un plan de microfinanciación.

15. **La estrategia del FIDA.** La estrategia consta de dos fases. La primera (1999-2001) tiene por objeto consolidar las operaciones en curso financiadas por el FIDA y mejorar el acceso de los pobres a los servicios financieros. La segunda fase (2001-2003) se llevará a cabo siempre que la situación política, social y económica mejore y que la carga de la deuda se reduzca a niveles sostenibles. En esta fase la estrategia consistirá principalmente en: a) asegurar el potencial productivo mediante una gestión más adecuada de los recursos naturales; b) promover el desarrollo de microempresas, en particular para el riego en pequeña escala, la ganadería y las actividades extra agrícolas; c) aplicar un enfoque de desarrollo concertado en el que participen las organizaciones de base; y d) mejorar el acceso a los servicios sociales básicos.

16. **Justificación del programa.** Se ha determinado que el desarrollo de servicios financieros en las zonas rurales constituye un instrumento eficaz para que el grupo-objetivo del FIDA pueda aprovechar las oportunidades económicas existentes, que consisten en producir para alcanzar la seguridad alimentaria y satisfacer la demanda de los mercados urbanos y regionales. En el ámbito regional el Níger cuenta con una valiosa ventaja comparativa respecto de la producción de hortalizas, leguminosas, semillas oleaginosas y ganado. Los principales sectores de inversión son el riego en pequeña escala y la producción ganadera en las fincas. Otras oportunidades consisten en actividades relacionadas con el comercio en los distintos subsectores (*filières*) agrícolas o pequeñas actividades comerciales en las aldeas, principalmente para las mujeres. Desde el punto de vista de la oferta, sólo dispone de servicios financieros un 3% o un 4% de la población activa, compuesta en dos tercios por mujeres. La limitada base de recursos del país y su escasa capacidad institucional dificultan, en general, el desarrollo de los servicios financieros; otro obstáculo reside en la densidad demográfica, que al ser muy baja determina costos de transacción elevados. Además las IMF existentes acusan otros signos de debilidad, a saber: a) una capacidad limitada para adaptarse a las necesidades de los usuarios; b) una dispersión considerable y una estructuración insuficiente, que obstaculizan la sostenibilidad a largo plazo y acrecientan los riesgos tanto para los planes de crédito (atrasos en los pagos) como para los usuarios (endeudamiento); c) una capacidad profesional reducida; d) una visión

que se limita a un plazo breve ya que se ocupan de proyectos de corta duración; y e) la falta de mecanismos de financiación por parte del sector bancario formal.

17. Para hacer frente a estas dificultades, el programa prestará apoyo al sector de microfinanciación en su conjunto durante un período de diez años. Creará un entorno propicio, y en particular un marco normativo y reglamentario adecuado; reestructurará los planes de microfinanciación existentes, y procurará ampliar sus capacidades y sus redes de servicios. Además, aplicará un enfoque adecuado de IyD para promover tecnologías innovadoras en materia de microfinanciación. Por otra parte, el programa se ha formulado con flexibilidad, para que se adapte a la evolución de las necesidades del Níger y a las exigencias específicas de los principales donantes interesados en el sector de la microfinanciación.

PARTE II - EL PROGRAMA

A. Zona del programa y grupo-objetivo

18. El programa tendrá alcance nacional, de manera que el grupo-objetivo comprenderá a la totalidad de la población rural activa del Níger (aproximadamente 4 000 000 de personas) de la que actualmente sólo el 3% o el 4% tiene acceso a los servicios financieros (las mujeres constituyen dos terceras partes de los usuarios). Se asignará especial prioridad a las operaciones destinadas a grupos y zonas vulnerables. El programa llegará al grupo-objetivo tanto en forma directa (principalmente mediante actividades de capacitación) como indirecta, aumentando la capacidad de las IMF para proporcionar servicios financieros rurales que satisfagan las necesidades de la población pobre y estableciendo un entorno propicio para el desarrollo de la microfinanciación. Además el programa complementará las intervenciones del FIDA en el Níger ya que cooperarán con él las IMF que intervienen en el Proyecto de Desarrollo Rural de Aguié y en el Programa Especial a Nivel Nacional - Fase II, en particular en lo referente a las actividades de IyD que hayan de ejecutarse en las zonas de los proyectos del FIDA o en el ámbito de otros proyectos (por ejemplo, los proyectos de gestión de los recursos naturales o promoción de sistemas privados de riego financiados por el Banco Mundial). Los grupos destinatarios de estos proyectos también resultarán beneficiados al ampliarse el alcance de las IMF.

B. Objetivos y alcance del programa

19. El objetivo general del programa consiste en elevar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población rural. Su objetivo específico es mejorar y afianzar a largo plazo el acceso de la población rural, y en particular de los pobres, a los servicios financieros (ahorro, crédito, etc.) mediante el establecimiento de IMF viables. Se prevé que, al finalizar el programa, la proporción de la población rural activa con acceso a servicios financieros se habrá elevado de un 3-4% a un ambicioso 20-25%. Para alcanzar este objetivo el programa se desarrollará conforme a las siguientes líneas generales²:

- fortalecimiento del sector de la microfinanciación en su conjunto gracias a la mayor colaboración para la gestión del sector entre las distintas partes interesadas (organizaciones rurales, APSFD, IMF, MINFI, MAG, asociaciones bancarias y donantes); elaboración una política y una estrategia coherentes y de carácter evolutivo en materia de microfinanciación; establecimiento de instrumentos eficaces de control a nivel nacional; afirmación de la APSFD y creación de un centro técnico para proporcionar servicios eficaces a las IMF y llevar a cabo actividades de IyD;

² El marco lógico contenido en el apéndice III indica como se articulan las metas generales del programa, su objetivo específico y sus productos.

- reestructuración y fortalecimiento (institucional, técnico y financiero) de las IMF y ampliación de sus redes de servicios, dedicando especial atención a las innovaciones destinadas a grupos y zonas vulnerables y a conferir mayor poder a las organizaciones de base, sobre todo mediante la capacitación; y
- fomento de la elaboración de nuevos enfoques y la creación de productos financieros orientados, específicamente, a satisfacer las necesidades de la población rural pobre y del desarrollo agrícola mediante actividades de IyD.

20. Se propone que el compromiso del FIDA tenga una duración de diez años y se diseñe con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación (FLM). El programa se estructurará en tres ciclos, el primero de cuatro años y los siguientes de un trienio cada uno. En caso de que la contribución del FIDA cubra las actividades básicas del programa, se incorporarán otros cofinanciadores, ya sea durante el primer ciclo o en etapas posteriores, aprovechando la dinámica generada en el sector y los instrumentos y procedimientos establecidos por el programa. El largo plazo asignado a éste le permitirá lograr un desarrollo institucional efectivo (IMF, instituciones nacionales de control y reglamentación) y adaptarse a la evolución de las necesidades del sector. De hecho, el primer ciclo se dedicará principalmente a la consolidación de todo el sector (IMF e instituciones nacionales) y a la realización de actividades de IyD. Esto llevará, en los dos ciclos sucesivos, a una ampliación constante de las redes de servicios de las IMF y al desarrollo de tecnologías innovadoras en materia de microfinanciación que respondan a las necesidades de los grupos vulnerables. El objetivo del último ciclo consistirá en completar la estructura del sector y conferirle sostenibilidad a largo plazo.

C. Componentes

21. El programa tiene cuatro componentes: a) refuerzo de las capacidades sectoriales y profesionales; b) consolidación y desarrollo de IMF profesionales; c) IyD; y d) administración del programa.

22. **Refuerzo de las capacidades sectoriales y profesionales.** El programa procederá a: a) promover un diálogo constructivo en materia de políticas entre las instituciones públicas (el Gobierno y el BCEAO), las IMF y la APSFD (que se están creando actualmente), las organizaciones rurales y los donantes, tanto a nivel nacional como de la UEMOA; b) respaldar la dinámica actual con miras a la creación y funcionamiento eficaz de la APSFD; y c) ayudar a que tanto el Gobierno como las IMF cumplan con las normas legales y reglamentarias correspondientes. El programa ayudará asimismo a la unidad del MINFI que controla y supervisa a las IMF; a la oficina del MAG encargada del seguimiento y la promoción de los servicios financieros rurales; y a la APSFD. Se creará un centro técnico, dotado de personal profesional nacional y asistencia técnica a largo plazo, encargado de la promoción del sector, la capacitación, la ayuda a las IMF y a otros asociados y de las actividades de IyD. Incluidas durante el primer ciclo en la unidad de administración del programa (UAP), algunas actividades del centro técnico serán transferidas en el segundo ciclo a la APSFD.

23. **Consolidación y desarrollo de IMF profesionales.** Con este componente se intenta, en primer lugar, reestructurar y reforzar las IMF y, seguidamente, desarrollar y ampliar sus redes respectivas. El componente se orientará sobre todo a las innovaciones destinadas a los grupos y zonas vulnerables. Las IMF recibirán apoyo para que puedan formular y ejecutar las correspondientes estrategias y planes operativos, agilizar la organización interna, desarrollar sus recursos humanos y cumplir, progresivamente, con las disposiciones legales y reglamentarias existentes. La ampliación del campo de acción de las IMF, sobre todo en lo que respecta a las necesidades de los pobres, se conseguirá mediante la creación de nuevos mercados (basándose en los resultados de las actividades de IyD), la capacitación de los usuarios populares y del personal de las IMF, así como el aumento de la capacidad de gestión de las mismas. El programa intensificará asimismo el perfeccionamiento de planes no estructurados de microfinanciación innovadores, a nivel de base.

24. La ayuda consistirá en facilitar capacitación, asistencia técnica y estudios a corto y a largo plazo, así como equipo e instrumentos para la gestión. Se considerará también la posibilidad de financiar parcialmente (en cantidades progresivamente decrecientes) los gastos de funcionamiento realizados para la introducción de innovaciones con respecto a los grupos y zonas vulnerables. Se facilitará asimismo ayuda a un número limitado de IMF capaces de proporcionar servicios financieros a otras instituciones del mismo tipo.

25. **Investigación y desarrollo (IyD).** Se requiere por lo tanto una actitud resuelta y dinámica del programa, ya que la experiencia demuestra que las IMF, especialmente cuando se les fija el objetivo de la sostenibilidad, tienden a concentrar sus limitados recursos en los grupos sociales de menor riesgo, excluyendo de hecho a los más pobres y a las zonas vulnerables. Durante el primer ciclo, se analizarán dos temas: a) la promoción de tecnologías de microfinanciación que se adapten a las necesidades de los grupos vulnerables; y b) el perfeccionamiento de los instrumentos de financiación, incluida la microfinanciación, a fin de hacer frente a las necesidades que plantean las actividades agrícolas y ganaderas. Se examinarán también dos cuestiones importantes de carácter intersectorial, el ahorro y la refinanciación. A tal efecto, el programa prestará apoyo para el diseño y las pruebas sobre el terreno de metodologías y productos financieros innovadores, y financiará las redes de evaluación del impacto en las explotaciones y el respaldo científico, basados en una asociación duradera con una universidad o un centro de investigación que trabaje sobre los mismos temas. Con el tiempo, el programa facilitará la difusión de los resultados de las actividades de IyD, principalmente a través de la capacitación y del apoyo prestado a las IMF que vayan surgiendo.

26. **Administración del programa.** El programa financiará los gastos iniciales y ordinarios relacionados con el establecimiento de una UAP reducida.

27. **Fases del programa.** El primer ciclo cuatrienal se centrará sobre todo (aunque no solamente) en los siguientes problemas: reestructuración del sector de microfinanciación mediante la promoción de un diálogo sobre políticas eficaz a nivel sectorial; aplicación de las normas legales y reglamentarias adecuadas y consolidación de las IMF existentes; creación y estructuración de la APSFD; capacitación a nivel popular y creación y/o fortalecimiento de las redes de evaluación del impacto y de una primera serie de pruebas relativas a los dos temas objeto de la IyD. En el segundo ciclo, el programa hará hincapié en la ampliación del campo de acción de las IMF, en especial hacia los sectores pobres, en lo que respecta a su capacidad de préstamo y ahorro, líneas de productos y zona de cobertura. En consecuencia, las organizaciones de base se sentirán más identificadas con las IMF. La APSFD podrá desempeñar una función activa proporcionando a sus IMF miembros servicios específicos y haciendo que el sector se autorregule. En función de los resultados de las actividades de IyD, se pueden desarrollar los nuevos métodos y sistemas en mayor escala, con objeto de satisfacer las necesidades de los pobres y atender algunas de las necesidades de financiación del desarrollo agrícola. Por otra parte, se explorará la aplicación de mecanismos para vincular al sector bancario con las IMF. En el tercer ciclo, continuará ampliándose la cobertura de las zonas rurales, con posibles intervenciones progresivas en todas las etapas de las cadenas de producción, así como de las zonas septentrionales del país. Para entonces, se prevé que los representantes de las organizaciones rurales participarán intensamente en la gestión de la red y en el diálogo en materia de políticas de las IMF. Se ultimarán los mecanismos de financiación y se harán accesibles servicios financieros más complejos, como el mutualismo entre las IMF, los seguros y los fondos comunes, etc. Se garantizará la sostenibilidad financiera de las principales instituciones que participan en el sector.

D. Costos y financiación

28. El programa está destinado a ser una intervención nacional, duradera y flexible, que permita una asociación efectiva y complemente la de otros donantes. Está configurado de tal forma que pueda aplicarse con éxito a escala reducida, contando solamente con la financiación del FIDA, a lo largo de sus diez años de duración, aun cuando podrían incorporarse otros donantes en varias etapas de la ejecución. Para el primer ciclo, se está estudiando con la AFD y el Banco Mundial la celebración de acuerdos de cofinanciación para financiar las actividades que complementen las operaciones que se realicen con fondos del FIDA, como seguir ampliando algunas redes de IMF y realizar nuevos ensayos de IyD. La financiación de la AFD y del Banco Mundial contribuirá asimismo a crear asociaciones estratégicas en el sector de la microfinanciación y a agilizar el diálogo en materia de políticas entre los interesados directos.

29. En el cuadro 1 se resumen los costos del programa, desglosados por componentes.

CUADRO 1: RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROGRAMA ^a
(en miles de USD)

Componente	Moneda nacional	Divisas	Total	Porcentaje de divisas	Porcentaje de costos básicos
Refuerzo de las capacidades sectoriales y profesionales	3 209	4 462	7 671	58	34
Consolidación y desarrollo de IMF profesionales	9 178	28	9 206	0	41
IyD	4 068	294	4 362	7	19
Administración del programa	1 337	119	1 456	8	6
Costos básicos totales	17 792	4 904	22 695	22	100
Imprevistos de orden físico	1 733	490	2 224	22	10
Imprevistos por alza de precios	2 111	263	2 374	11	10
Costos totales del programa	21 636	5 657	27 293	21	120

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

30. El programa será financiado con un préstamo del FIDA de USD 11,79 millones, que representa el 43% de los costos totales. Otros cofinanciadores aportarán USD 11,75 millones, equivalentes al 43% de los costos totales. El Gobierno aportará USD 3,10 millones (11%), incluidos derechos, impuestos y los sueldos de los funcionarios de las unidades de control y seguimiento del MINFI y el MAG. La aportación de las IMF beneficiarias y de otros asociados (centros de investigación, etc.) se estima en USD 660 000 (2%). El costo del primer ciclo se calcula en USD 12,53 millones, de los cuales el FIDA aportará USD 4,30 millones y los otros financiadores 6,38 millones. El Banco Mundial prevé movilizar fondos de cofinanciación en el marco de sus próximas actividades, o de los recursos ya disponibles para su actual cartera de proyectos. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia está interesado en cofinanciar la asistencia técnica a largo plazo prevista en el primer ciclo, con una aportación de una cuantía estimada de USD 700 000, aproximadamente. Se ha confirmado asimismo el interés de la AFD en cofinanciar el programa. Los acuerdos de cofinanciación del primer ciclo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, la AFD, el Banco Mundial y otros donantes se ultimarán en la fase de puesta en marcha del programa. Para el segundo ciclo, los costos del programa se estiman en USD 7,33 millones, que serán financiados por el FIDA (con una aportación de USD 3,68 millones, concretamente) y por otros donantes, que se determinarán en el curso de la ejecución del programa y que aportarán USD 2,70 millones. Para el tercer ciclo los costos del programa se estiman en USD 7,44 millones. El FIDA y los demás donantes aportarán USD 3,81 millones y USD 2,67 millones, respectivamente. En el cuadro 2 se presenta el plan de financiación.

CUADRO 2: PLAN DE FINANCIACIÓN^a
(en miles de USD)

Componente	Gobierno		FIDA		Cofinanciación (ciclo 1)		Cofinanciación (ciclos 2 y 3)		Beneficiarios y otros		Total		Divisas	Moneda nacional (exc. los impuestos)	Impuestos y derechos
	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%			
Refuerzo de las capacidades sectoriales y profesionales	798	9	3 710	40	1 752	19	2 723	29	235	3	9 219	33	5 150	3 572	496
Consolidación y desarrollo de IMF profesionales	1 222	11	3 492	32	3 331	31	2 607	24	252	2	10 904	40	31	9 651	1 222
IyD	848	16	3 038	57	1 271	24	-	-	170	3	5 327	20	339	4 139	848
Administración del programa	231	12	1 549	84	30	2	33	2	-	-	1 843	7	136	1 476	231
Desembolso total	3 100	11	11 789	43	6 385	23	5 363	20	657	2	27 293	100	5 657	18 838	2 797

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.



E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría

31. **Adquisiciones.** Los vehículos y el equipo se adquirirán mediante licitación internacional cuando el valor de los contratos sea superior a USD 50 000. Para las cantidades inferiores a dicha cifra, pero superiores a USD 10 000, se aplicará el sistema de licitación nacional. Para las cantidades inferiores a USD 10 000, se aplicará el procedimiento de cotejo local de precios. Para la contratación a largo o corto plazo de asistencia técnica internacional y de personal nacional, se utilizarán procedimientos aceptables para el FIDA. Para los contratos con los operadores y organismos de ejecución, se seguirán los procedimientos de contratación que se describen más adelante, a fin de garantizar la transparencia y la competitividad.

32. **Desembolsos.** El préstamo del FIDA se desembolsará a lo largo de un período de diez años. La retirada de fondos de la cuenta del préstamo para vehículos y equipo, asistencia técnica internacional, instrumentos financieros (para que algunas IMF puedan refinanciar otros planes), y las operaciones de comprobación y evaluación de cuentas deberán documentarse de forma exhaustiva. Los desembolsos destinados a gastos de explotación, capacitación local, sueldos y comisiones se realizarán contra la presentación de declaraciones de gastos certificadas. La UAP y los operadores conservarán los documentos justificativos relacionados con las declaraciones de gastos para las revisiones periódicas que realicen las misiones de supervisión y para las auditorías. La UAP abrirá y mantendrá una cuenta especial en un banco comercial aceptable para el Fondo, para financiar la parte de los gastos admisibles correspondiente al FIDA. La asignación autorizada será de USD 600 000.

33. La aportación del Gobierno se estima en USD 3,10 millones durante un período de diez años, de los cuales USD 1,48 millones se utilizarán en el primer ciclo. El Gobierno exonerará del pago de impuestos por todos los bienes y servicios importados pagados con cargo al préstamo del FIDA; contribuirá a pagar los sueldos de los funcionarios asignados a las unidades de seguimiento y control del MINFI y el MAG. Durante el primer ciclo, el Gobierno depositará cada año una cantidad en francos CFA equivalente a USD 40 000 para compensar el pago de los impuestos locales relativos a los gastos de funcionamiento financiados con cargo al préstamo del FIDA.

34. **Cuentas y auditoría.** La UAP y los operadores mantendrán cuentas de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas. A partir del primer año del programa se prepararán y aplicarán manuales de procedimientos. La UAP compilará los informes financieros trimestrales recibidos de cada uno de los operadores, a fin de poder preparar un informe trimestral completo que presentará al Gobierno, al FIDA y a los otros financiadores. Todas las cuentas relacionadas con el programa se someterán a una auditoría anual y se ajustarán a normas aceptables para el FIDA. El informe de auditoría se pondrá a disposición del FIDA dentro de los seis meses siguientes al cierre del ejercicio económico, a más tardar, y dará una opinión independiente sobre las declaraciones de gastos y la cuenta especial. Además, se realizarán operaciones de auditoría específicas para las IMF como parte de los contratos a largo plazo que se vayan a negociar con las IMF interesadas.

F. Organización y administración

35. La estructura institucional del programa incluirá las siguientes unidades: el comité directivo, la UAP, la APSFD y el comité técnico.³

³ Véanse los organigramas para el ciclo 1 y los ciclos 2 y 3, respectivamente, en el apéndice VI. En el apéndice IV y en el organigrama del apéndice VI pueden encontrarse las disposiciones detalladas sobre organización y administración.



36. El comité directivo estará integrado por representantes de las siguientes instituciones: el MINFI y el MAG (que desempeñarán la función de copresidentes), el Ministerio de Planificación, el Banco Central, la APSFD y no menos de cuatro representantes de las IMF beneficiarias y organizaciones rurales. Estarán representados asimismo los donantes y la asociación profesional de bancos. El comité directivo aprobará el programa de trabajo y presupuesto anuales, así como los contratos que haya que negociar. Participará activamente en los exámenes entre ciclos y en la evolución de la estrategia del programa.

37. El comité técnico se encargará de los aspectos técnicos y de la ejecución de las actividades del programa, así como de los instrumentos del mismo (diseño y seguimiento y evaluación (SyE)), mientras que la UAP se ocupará de la parte administrativa y financiera y de las actividades de control. En condiciones específicas, el comité técnico podría incorporarse a la APSFD desde el comienzo del segundo ciclo. Al final del primero y/o segundo ciclos se considerará la posibilidad de transferir responsabilidades sustanciales de gestión a la APSFD.

38. **Unidad de Administración del Programa (UAP).** Una pequeña UAP se encargará de la gestión financiera, de la ejecución administrativa y financiera de los acuerdos contractuales con las MFI o cualquier otra institución asociada, y de la gestión central contable y financiera del programa, incluida la comprobación de cuentas.

39. **Disposiciones contractuales.** Las actividades del programa se realizarán mediante tres tipos de acuerdos de asociación. El apoyo institucional al MINFI, el MAG y la APSFD se canalizará a través de contratos de duración igual a la de cada ciclo. El apoyo amplio concedido a algunas IMF seleccionadas, con buenas perspectivas, se plasmará en contratos trienales de base (*contrats-plans*), que se negociarán con las IMF que corresponda. El apoyo a corto plazo que se conceda a las IMF por separado, se administrará mediante contratos a corto plazo (*appuis hors contrat-plan*). También las actividades de IyD se realizarán mediante contratos para los que se utilizarán procedimientos similares y con un período de duración más flexible.

40. **Seguimiento y evaluación (SyE).** La unidad de SyE, que se establecerá dentro del comité técnico, desempeñará un papel decisivo en cuanto a dar la información adecuada a los órganos normativos y a los grupos directamente interesados. Realizará tres tipos de funciones: seguimiento de las actividades y los resultados; evaluación del impacto del programa en los grupos-objetivo; y, a nivel institucional, seguimiento de la eficacia de los instrumentos y procedimientos utilizados.

41. **Examen sobre la transición entre ciclos.** El comité técnico se encargará de la preparación de los documentos justificativos y promoverá un proceso participativo de examen a nivel local. El FIDA y los demás cofinanciadores encomendarán entonces al equipo externo de examen que determine los resultados del programa, verifique su cumplimiento con los criterios de transición, enmiende las propuestas elaboradas a nivel local y ultime el diseño del siguiente ciclo del programa. El FIDA, en consulta con los otros asociados, puede decidir también la interrupción del programa⁴.

42. Las condiciones necesarias para que comience el segundo ciclo serán las siguientes, entre otras:

- en materia de políticas: a) que se establezca y aplique, con la participación de todos los directamente interesados, una política de microfinanciación (*lettre de politique*); b) que sea efectivo el control de la unidad del MINFI sobre las IMF que participan en el programa; y c) que funcione el mecanismo de autorregulación del APSFD;

⁴ En el apéndice V aparecen los indicadores que deberán medirse al final de los ciclos I y II.

- en lo que respecta a las IMF: a) que se firmen al menos dos contratos trienales con las IMF que parezcan tener buen potencial; y b) que las IMF con las que se hayan firmado dichos contratos cumplan con el marco normativo, jurídico y reglamentario vigente;
- con respecto a las actividades de IyD: a) que se sometan a prueba y homologuen las tecnologías de microfinanciación destinadas a los pobres y que satisfagan las necesidades de financiación del desarrollo agrícola; y b) que se establezca una red de evaluación de los efectos del programa; y
- en lo que respecta a la administración: a) que estén terminados los manuales de operaciones; y b) que se apliquen mecanismos adecuados de financiación y contratación.

43. Se señalaron asimismo las condiciones necesarias para que comience el tercer ciclo⁵, que se revisarán durante el examen que se realice al final del primer ciclo.

G. Justificación económica

44. El programa se centrará en las reformas institucionales, el refuerzo de la capacidad nacional, popular y de las IMF, y el desarrollo de los servicios financieros para aprovechar las oportunidades económicas ya existentes y nuevas. No fue por lo tanto posible realizar un análisis clásico de costos y beneficios. Sin embargo, se puede hacer una determinación cualitativa de los beneficios previstos para la población rural, que serían los siguientes: a) mayores oportunidades para las actividades generadoras de ingresos (actividades agrícolas y ganaderas, pequeños sistemas de riego, actividades relacionadas con el comercio y pequeñas empresas comerciales rurales), debido a un mayor acceso a los servicios financieros, b) una mejor distribución entre los pobres del valor añadido (mediante instrumentos financieros específicos, como productos de microfinanciación destinados al almacenamiento rural, crédito para la elaboración y comercialización y préstamos para el consumo); y c) planes de microfinanciación reforzados y financieramente viables.

45. **Repercusión del programa en las mujeres.** Las mujeres constituyen actualmente las dos terceras partes del pequeño porcentaje de la población que tiene acceso a los servicios de microfinanciación, pero la parte que les corresponde de las cantidades concedidas en préstamo es mucho menor. El programa aumentará considerablemente tanto el número de mujeres que tienen acceso a los servicios de microfinanciación a través de la expansión de las redes de IMF, como las oportunidades económicas para las mujeres campesinas (actividades relacionadas con el comercio, pequeñas empresas rurales, ahorros, etc.). Además, a través del componente de IyD se desarrollarán metodologías específicas de microfinanciación dirigidas a las mujeres.

46. **Sostenibilidad.** Mediante la creación de un entorno favorable desde el punto de vista institucional y normativo, y la reestructuración del sector de microfinanciación, el programa garantizará la sostenibilidad a largo plazo del marco institucional. La sostenibilidad se ve además favorecida por: a) la importancia que da el programa a la viabilidad financiera de las redes de IMF, y a la viabilidad social (identificación con el programa) a nivel popular; y b) los acuerdos específicos de refinanciación, que se concertarán en la segunda fase, para vincularlos con el sistema financiero oficial.

⁵ Véase el apéndice V.

H. Riesgos

47. Con el fin de reducir el riesgo de que los servicios de microfinanciación beneficien sobre todo a los grupos sociales más ricos, el programa hace hincapié en el desarrollo de tecnologías en favor de los pobres mediante actividades de IyD y facilita un mayor apoyo a las IMF que favorecen sobre todo a los pobres. Otro de los riesgos son las continuas intervenciones inadecuadas de los proyectos o instituciones que facilitan servicios financieros sin cumplir con las normas o prácticas más idóneas existentes, y cuya perspectiva de sostenibilidad a largo plazo es limitada. Este riesgo se había detectado ya y actualmente se están aplicando medidas para reducirlo mediante la promoción de un diálogo efectivo, en materia de políticas, entre los interesados directos, incluidos los donantes. Contribuirán también a limitar los riesgos el refuerzo de la APSFD como órgano autorregulado, y el apoyo a la unidad de seguimiento y control del MINFI.

I. Impacto ambiental

48. El alcance de cada una de las actividades económicas es limitado y, *a priori*, no debe tener ningún efecto negativo sobre el medio ambiente. No obstante, en las disposiciones contractuales con las IMF se incluirán: a) disposiciones para la evaluación de posibles riesgos ambientales; y b) una sección en virtud de la cual no recibirán financiación aquellas actividades que tengan un efecto negativo considerable sobre el medio ambiente.

J. Características innovadoras

49. El programa resulta innovador en una serie de aspectos. Está ideado como una operación aplicable a todo el sector, basada en acuerdos de asociación entre el Estado, los profesionales de la microfinanciación y los beneficiarios y donantes. Las actividades del programa se realizarán mediante acuerdos contractuales negociados, destinados a promover la identificación con el programa de los grupos interesados locales, que asumirán crecientemente, a medida que avanza el programa, responsabilidades de gestión. Por otra parte, las actividades de IyD, uno de los componentes principales del programa, consisten en perfeccionar las tecnologías de microfinanciación innovadoras que respondan a las necesidades de los pobres y a las necesidades de financiación de la producción agrícola.

PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS

50. Un Contrato de Préstamo entre la República del Níger y el FIDA constituye el instrumento jurídico para la concesión del préstamo propuesto al Prestatario. Se acompaña como anexo un resumen de las garantías suplementarias importantes incluidas en el Contrato de Préstamo negociado.

51. La República del Níger está facultada por su legislación para contraer empréstitos con el FIDA.

52. Me consta que el préstamo propuesto se ajusta a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA.



PARTE IV - RECOMENDACIÓN

53. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe el préstamo propuesto de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo conceda un préstamo a la República del Níger, en diversas monedas, por una cantidad equivalente a ocho millones ochocientos mil Derechos Especiales de Giro (DEG 8 800 000), con vencimiento el 15 de enero de 2040, o antes de esta fecha, y un cargo por servicios de tres cuartos del uno por ciento (0,75%) anual, el cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en este Informe y Recomendación del Presidente.

Fawzi H. Al-Sultan
Presidente

RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONTRATO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO

(Negociaciones sobre el préstamo concluidas el 5 de abril de 2000)

1. El Gobierno de la República del Níger (el Gobierno) pondrá a disposición del organismo de ejecución del Programa los recursos del préstamo conforme a las disposiciones de los programas de trabajo y presupuestos anuales (PTPA) y a los procedimientos nacionales habituales de asistencia para el desarrollo, a los efectos de ejecutar el Programa.
2. Con ese objeto, el Gobierno pondrá a disposición del organismo de ejecución del Programa, durante la ejecución de éste, fondos de contrapartida procedentes de sus propios recursos por un monto global equivalente a USD 3 100 000. El Gobierno efectuará en cada año del primer ciclo un depósito en la Cuenta del Programa de fondos de contrapartida al neto de los impuestos, derechos de aduana sobre las mercancías importadas y costos de personal, por un monto global en CFAF equivalente a USD 40 000. Durante los ciclos sucesivos, el Gobierno repondrá anualmente la Cuenta del Programa depositando en ella anticipadamente los fondos de contrapartida previstos en el PTPA correspondiente al año del Programa de que se trate. Los fondos de contrapartida se asentarán en el Programa de Inversiones Públicas (PIP).
3. El Gobierno también adoptará las medidas necesarias para que los recursos de los préstamos y donaciones se pongan a disposición del organismo de ejecución del Programa de conformidad con las disposiciones de los PTPA.
4. El Programa se dividirá en tres ciclos diferentes, de conformidad con los objetivos del Mecanismo Flexible de Financiación. El paso de un ciclo al otro estará condicionado al cumplimiento de algunas condiciones necesarias, lo cual permitirá que se inicie el ciclo siguiente. Durante el cuarto año del Programa, el Gobierno, los representantes de los beneficiarios y el FIDA evaluarán los logros del Programa y harán recomendaciones para que se pase al segundo ciclo o se ponga fin al Programa. En el examen de final de ciclo se deberá decidir si es conveniente suspender el Programa o pasar al ciclo siguiente, y si es necesario modificar la estrategia del Programa. También se deberán definir las principales actividades u orientaciones; establecer la lista y definir el contenido de los contratos trienales de base correspondientes al ciclo siguiente; definir los objetivos y los tipos de apoyo deseables que han de orientar la selección de las actividades que se respaldarán por medio de contratos a corto plazo; y, a tal fin, consignar créditos en los presupuestos anuales del ciclo. La decisión final sobre el paso del primer ciclo al segundo ciclo corresponde al FIDA.
5. Paso del Ciclo I al Ciclo II: Las condiciones necesarias que deberán cumplirse al final del primer ciclo del Programa para pasar al siguiente ciclo serán las siguientes:
 - a) Componente de refuerzo de las capacidades sectoriales y profesionales:
 - i) que se haya establecido y actualizado, con la participación de todos los asociados, una política de microfinanciación;
 - ii) que las instituciones de microfinanciación (IMF) participantes en el Programa estén sometidas a un control eficaz y constructivo;
 - iii) que la Asociación Profesional de IMF (APSFD) funcione en modo eficiente y asegure la reglamentación autónoma de la profesión; y
 - iv) que los asociados locales hayan elaborado propuestas de perfeccionamiento del marco reglamentario que sean congruentes con la estrategia del Programa.



ANEXO

- b) Componente de consolidación y desarrollo de IMF profesionales:
 - i) que se hayan concertado contratos de base con las IMF;
 - ii) que las IMF seleccionadas respondan de forma satisfactoria a los controles y dispongan de un plan de desarrollo y de una organización interna mejorada; y
 - iii) que estén difundidos las metodologías y los productos obtenidos a fin de proporcionar servicios financieros rurales (SFR) a las poblaciones destinatarias.
 - c) Componente de investigación y desarrollo:
 - i) que se hayan ensayado y convalidado tecnologías y productos de microfinanciación que respondan a las necesidades de los grupos destinatarios y a las exigencias de financiación del desarrollo agrícola;
 - ii) que haya dispositivos eficientes de evaluación del impacto; y
 - iii) que sea efectiva la participación de las IMF en las actividades de investigación y desarrollo.
 - d) Componente de administración del Programa:
 - i) que se disponga de manuales de operaciones eficaces;
 - ii) que estén en funcionamiento mecanismos de financiación adecuados;
 - iii) que las corrientes financieras del Programa sean congruentes con la estrategia de éste;
 - iv) que se cumplan los contratos de modo efectivo; y
 - v) que esté plenamente en funcionamiento el mecanismo de seguimiento y evaluación.
6. Paso del Ciclo II al Ciclo III: Las condiciones necesarias que deberán cumplirse al final del segundo ciclo del Programa para pasar al siguiente serán las que se indican a continuación, a reserva de las modificaciones que se realizarán sobre la base de las recomendaciones hechas en el examen de final del primer ciclo:
- a) Componente de refuerzo de las capacidades sectoriales y profesionales:
 - i) que se haya actualizado, con la participación de todos los asociados, la política de microfinanciación;
 - ii) que el 75% como mínimo de todas las IMF de la zona del Programa estén sometidas a un control eficaz y constructivo;
 - iii) que la APSFD asegure la reglamentación autónoma de la profesión, proporcione servicios a las IMF miembros y represente a la categoría profesional en el marco de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA);
 - iv) que los asociados locales hayan elaborado propuestas de perfeccionamiento del marco reglamentario que sean congruentes con la estrategia del Programa.
 - b) Componente de consolidación y desarrollo de IMF profesionales:
 - i) que se hayan concertado otros dos contratos de base con sendas IMF;
 - ii) que al menos dos tercios de las IMF locales respondan de forma satisfactoria a los controles;
 - iii) que se hayan ampliado las redes de las IMF, en cuanto al número de clientes y la cobertura geográfica, con especial atención a los grupos y zonas vulnerables; y
 - iv) que estén difundidos las metodologías y los productos ensayados en el marco de la investigación y el desarrollo.
 - c) Componente de investigación y desarrollo:
 - i) que se hayan ensayado y convalidado tecnologías y productos de microfinanciación que respondan a las necesidades de los grupos destinatarios y a las exigencias de financiación del desarrollo agrícola;

ANEXO

- ii) que haya dispositivos eficientes de evaluación del impacto; y
 - iii) que sea efectiva la participación de las IMF en el ensayo y la convalidación de las actividades de investigación y desarrollo.
- d) Componente de administración del Programa:
- i) que estén en funcionamiento mecanismos de financiación adecuados;
 - ii) que las corrientes financieras del Programa sean congruentes con la estrategia de éste;
 - iii) que se cumplan los contratos de modo efectivo; y
 - iv) que esté plenamente en funcionamiento el mecanismo de seguimiento y evaluación.
7. El Programa no tendrá impacto directo alguno sobre el medio ambiente. Por el contrario, los servicios financieros rurales (SFR) representan un elemento de apoyo a las políticas y prácticas de desarrollo rural que, en el territorio de la República del Níger, se centran de modo fundamental en la conservación y reconstitución del medio ambiente por las comunidades inmersas en él.
8. Con objeto de seguir prácticas medioambientales idóneas, el Gobierno adoptará, en relación con el Programa, las medidas necesarias en materia de utilización de plaguicidas y se asegurará de que ninguno de los plaguicidas adquiridos en el marco del Programa figure entre los prohibidos por el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), tal como se enmiende de tiempo en tiempo, o esté incluido en los cuadros 1 (extremadamente peligrosos) o 2 (muy peligrosos) de la clasificación de plaguicidas por su grado de riesgo recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y orientaciones para esa clasificación, 1996-1997, tal como se enmiende de tiempo en tiempo.
9. El Gobierno se compromete a sufragar el impuesto sobre el valor añadido y todos los impuestos aplicados a los bienes y servicios importados para el proyecto, así como los derechos de registro correspondientes, abonando esos cargos a los proveedores mediante cheques del Tesoro u otro modo de pago equivalente.
10. El Gobierno concertará un seguro para el personal del Programa que lo proteja frente a enfermedades y accidentes, con arreglo a la reglamentación en vigor en el territorio de la República del Níger.
11. El Gobierno se compromete a que, sobre la base de una análoga competencia, se dé prioridad a las candidaturas de mujeres a los puestos que se crearán en el marco del Programa.
12. Se establecerán las condiciones siguientes como condiciones necesarias para el desembolso de los recursos del préstamo:
- a) No podrá efectuarse ningún retiro de fondos hasta que no se haya preparado, y se haya presentado al FIDA para que lo apruebe, un manual de operaciones para la administración de los recursos del Programa y la gestión de los contratos trienales, de los acuerdos plurianuales y de los contratos de corto plazo, y se haya abierto la Cuenta del Préstamo y depositado en ella la cantidad anual correspondiente de los fondos de contrapartida.
 - b) No podrá efectuarse ningún retiro de fondos de la Cuenta del Préstamo para sufragar los gastos correspondientes al Ciclo II hasta que no se hayan cumplido las condiciones necesarias para pasar del Ciclo I al Ciclo II.

ANEXO

- c) No podrá efectuarse ningún retiro de fondos de la Cuenta del Préstamo para sufragar los gastos correspondientes al Ciclo III hasta que no se hayan cumplido las condiciones necesarias para pasar del Ciclo II al Ciclo III.
13. Se establecen las condiciones siguientes como condiciones adicionales para la efectividad del Contrato de Préstamo:
- a) que se haya establecido, mediante orden del Ministro de Finanzas, la Unidad de Administración del Programa (UAP) y el Comité Directivo (CD);
 - b) que se haya incluido el Programa en el presupuesto;
 - c) que los miembros de la UAP y del Centro Técnico hayan sido seleccionados y contratados mediante un procedimiento de concurso abierto a candidatos procedentes de los sectores privado y público, y que el Fondo haya aprobado los nombramientos;
 - d) que el Gobierno haya remitido una carta de compromiso en que manifieste su voluntad de i) sanear el sector; ii) apoyar la creación y el desarrollo de un sector profesional de microfinanciación sobre bases asociativas; iii) aplicar el marco jurídico y reglamentario vigente y contribuir activamente a su desarrollo y mejora; y iv) establecer un marco de concertación a fin de reunir en un sistema profesional todas las operaciones de crédito, tanto en curso como futuras, que lleven a cabo las ONG;
 - e) que el Gobierno haya presentado al FIDA un dictamen jurídico favorable, emitido por la autoridad competente de la República del Níger, y aceptable tanto en su forma como en su fondo.

COUNTRY DATA

NIGER

Land area (km² thousand) 1996 1/	1 267	GNP per capita (USD) 1997 2/	200
Total population (million) 1997 1/	9.8	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-97 2/	-1.9
Population density (people per km²) 1996 1/	7	Average annual rate of inflation, 1990-97 2/	7.2
Local currency	CFA Franc BCEAO (XOF)	Exchange rate: USD 1 =	XOF ***ADD RATE***
Social Indicators		Economic Indicators	
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/	
Education		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
Nutrition		Balance of Payments (USD million)	
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)	
Health		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	Government Finance	
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.
Agriculture and Food		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.
Land Use		Nominal deposit rate of banks, 1997 1/	n.a.
Arable land as % of land area, 1996 1/	3.9		
Forest area (km ² 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*, 19992/ World Bank, *Atlas*, 19993/ 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&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	1. Le secteur de la microfinance est restructuré et professionnalisé			
	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> Les orientations des Lettres de Politique ne sont pas mises en œuvre <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'APSFDF 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'APSFDF, Evaluations institutionnelles menées au cours des examens inter-cycles.	L'APSFDF 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>
	2. Les SFD fournissent des SFR pérennes accessibles par l'ensemble de la population rurale et notamment les pauvres	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> La fourniture d'appuis par le PDSFR n'est pas assez conditionnée par l'impact¹ <i>Tdr explicites de la cellule de S&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 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 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&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>

¹ 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
	3. De nouvelles méthodologies et produits permettent de mieux atteindre les ruraux et les groupes/zones défavorisés	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 ² 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 Les autorités de contrôle seront des partenaires à part entière du programme et participeront donc au choix des actions de R&D entreprises par celui-ci 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&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	
	4. Gestion du programme	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>

² 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 ⁶».

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;

⁶ 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 programme⁷. 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'APSPD 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 éligibles⁸, ou des tâches concrètes à réaliser⁹ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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

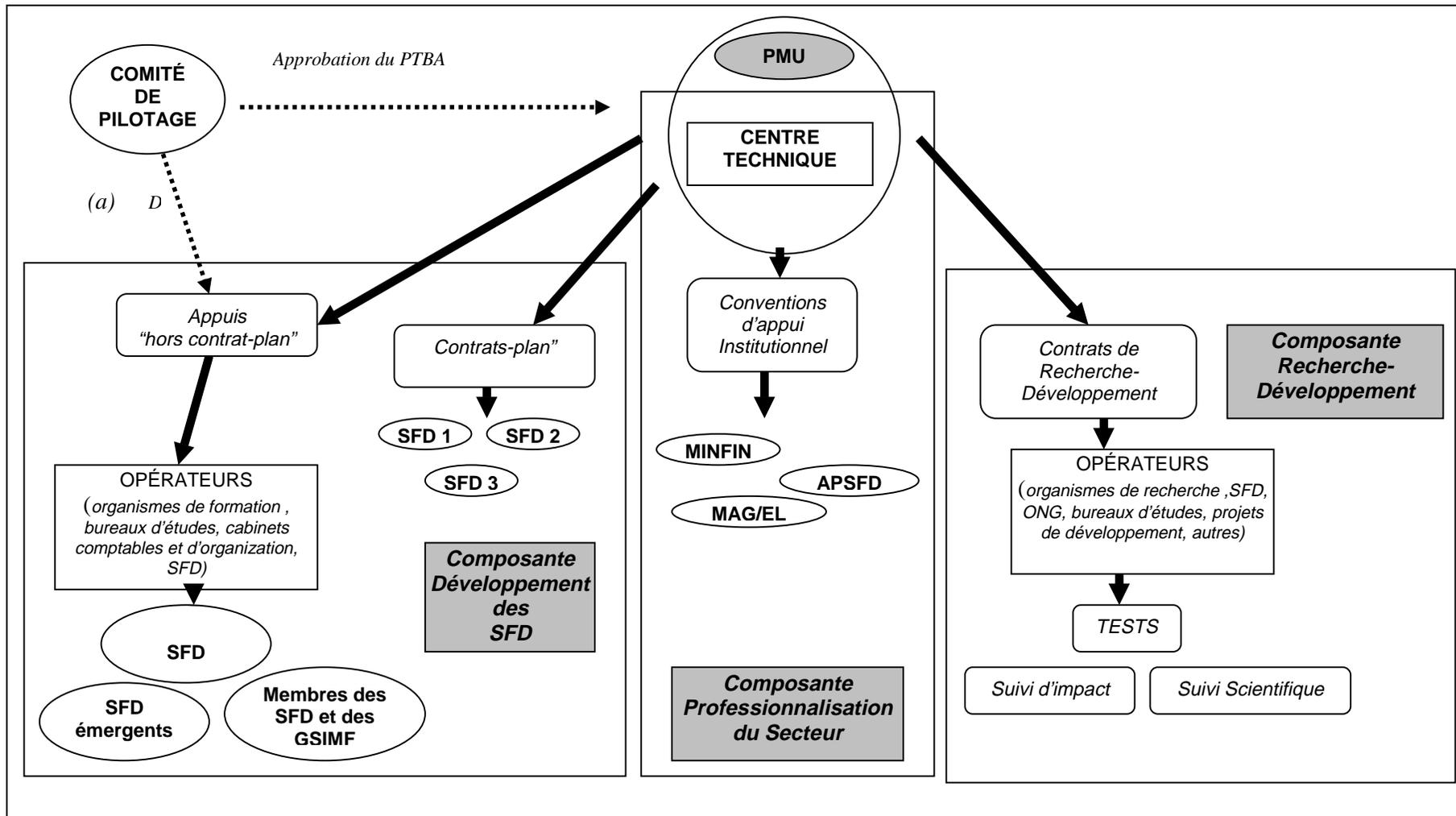
Tableau 1: Critères de transition du premier au second cycle

Produits	Critères
Sécurisation et professionnalisation de l'environnement sectoriel	<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>
Consolidation, professionnalisation et développement des SFD	<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>
Recherche Développement	<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&D est effective</p>
Gestion du programme	<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
Sécurisation et professionnalisation de l'environnement sectoriel	<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>
Consolidation, profession-nalisation et développement des SFD	<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&D sont disséminés</p>
Recherche Développement	<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&D est effective</p>
Gestion du programme	<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

