

a

FIDA

FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Conseil d'administration – Quatre-vingt-septième session

Rome, 19-20 avril 2006

**RAPPORT SUR L'EXÉCUTION DU PREMIER CYCLE
DU
PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES FINANCIERS RURAUX
AU NIGER**

1. Le Conseil d'administration a approuvé la création du Mécanisme flexible de financement (MFF) à sa soixante-quatrième session de septembre 1998. Un prêt accordé au titre du MFF se distingue d'un prêt classique du FIDA par:

- une durée de remboursement plus longue, afin de permettre la réalisation d'objectifs de développement durable;
- un processus continu et évolutif de formulation, par la mise en œuvre de cycles distincts de trois à quatre ans; et
- des conditions préalables bien définies, ou «déclencheurs», pour le passage aux cycles suivants.

2. Le rapport sur l'instauration du MFF (document EB 98/64/R.9/Rev.1) précise au paragraphe 13 que «pour chaque prêt MFF et avant la fin de chaque cycle, la direction du FIDA décidera de l'opportunité de passer aux cycles suivants, de les annuler ou de les reporter et en informera le Conseil. Le document soumis au Conseil présentera les enseignements tirés des cycles antérieurs pour les intégrer aux cycles suivants, ainsi que les objectifs matériels atteints, les progrès réalisés par rapport aux objectifs de développement à long terme, et le respect des conditions préalables énoncées dans les accords de prêt.»

3. La présente note d'information rend compte des progrès accomplis lors du premier cycle du Programme de développement des services financiers ruraux au Niger. Elle se fonde sur diverses sources, parmi lesquelles les rapports annuels de supervision établis par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) de 2001 à 2004; une mission de diagnostic institutionnel menée par le FIDA en décembre 2002; une évaluation interne du premier cycle faisant intervenir diverses parties prenantes qui s'est déroulée de décembre 2004 à mars 2005; et une mission

d'évaluation du premier cycle organisée par le FIDA et effectuée en mars et avril 2005. La première étape de cette évaluation a consisté à réunir les parties prenantes lors d'un atelier qui s'est tenu le 23 mars 2005 afin d'examiner les conclusions et les recommandations découlant de l'évaluation interne. La mission se composait de fonctionnaires de la Division Afrique de l'Ouest et du Centre, de la Division consultative technique, du Service juridique, du Bureau du Contrôleur, et d'une équipe de consultants.

I. CONTEXTE

4. Le Programme de développement des services financiers ruraux a été approuvé par le Conseil d'administration en mai 2000. Le programme est d'envergure nationale et a une durée de dix ans, qui comporte un premier cycle de quatre ans suivi de deux cycles de trois ans chacun.

5. Le programme a pour objectif général d'améliorer le revenu et les conditions de vie de la population rurale au Niger. Son objectif spécifique est d'améliorer durablement l'accès des ruraux, y compris les pauvres, aux services financiers (épargne et crédit) en créant des institutions de microfinancement (IMF) durables. Pour atteindre ces objectifs, le programme devait appuyer:

- le renforcement de l'ensemble du secteur de la microfinance, par un resserrement des partenariats avec les divers intervenants au niveau de la gestion du secteur; l'élaboration d'une politique et d'une stratégie en matière de microfinance qui soient cohérentes et évolutives; la mise en place d'instruments efficaces de contrôle à l'échelon national; la constitution d'une association d'IMF et d'un centre technique pour fournir des services de qualité aux IMF et mettre en œuvre des activités de recherche-développement (R-D);
- la restructuration et le renforcement des IMF (d'un point de vue institutionnel, technique et financier) et l'élargissement de leurs réseaux, en privilégiant en particulier les innovations ayant pour cible les groupes et les zones vulnérables et en visant à rendre plus autonomes les organisations locales; et
- la mise au point de nouvelles méthodes et de nouveaux produits financiers qui soient spécifiquement adaptés aux besoins des ruraux pauvres et du développement agricole.

6. Il était prévu que le premier cycle se concentre principalement, mais pas uniquement, sur: la restructuration du secteur de la microfinance par la promotion d'une concertation effective sur les politiques à l'échelle du secteur; l'application d'un cadre juridique et réglementaire approprié; la consolidation des IMF existantes; la création et la structuration d'une association d'IMF; la formation locale; et la création ou le renforcement des réseaux d'évaluation de l'impact et la réalisation d'une première série de tests concernant les deux axes de la R-D (promotion de techniques de microfinancement répondant aux besoins des groupes vulnérables, et mise au point d'instruments financiers adaptés aux impératifs de l'agriculture et de l'élevage).

7. Le programme s'articule autour de quatre composantes:

- **Professionnalisation du secteur.** Le programme s'est attaché à: i) promouvoir une concertation constructive sur les politiques entre les institutions publiques, les IMF, l'association nationale des IMF, les organisations rurales et les bailleurs de fonds, à l'échelle du pays et au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA); ii) appuyer la dynamique actuelle de création et de démarrage de l'association nationale des IMF; et iii) appuyer l'application, par le gouvernement et les IMF, des normes juridiques et réglementaires appropriées.
- **Consolidation et développement d'IMF professionnelles.** Il s'agit dans un premier temps de restructurer et de renforcer les IMF, puis de développer et d'étendre leurs réseaux.

- **Recherche-développement.** Les deux axes de la recherche ont été les suivants: i) la promotion de techniques de microfinancement répondant aux besoins des groupes vulnérables; et ii) la mise au point d'instruments financiers adaptés aux impératifs de l'agriculture, y compris de l'élevage, et l'examen de deux questions transversales, à savoir l'épargne et le refinancement.
- **Gestion du programme.** Une unité légère de gestion du programme (UGP) a pris en charge la gestion financière et l'exécution administrative et financière des dispositions contractuelles conclues avec les IMF ou toute autre institution partenaire, ainsi que la comptabilité centrale et la gestion financière du programme, y compris la vérification des comptes.

II. RÉALISATIONS DU PROGRAMME AU COURS DU PREMIER CYCLE

8. Le programme a démarré officiellement en juin 2001. Dès le début de l'exécution du premier cycle, la répartition des tâches entre l'UGP et le centre technique a été problématique. En conséquence, une mission de diagnostic institutionnel a été réalisée en décembre 2002. À la lumière des recommandations de la mission, des amendements ont été apportés à l'accord de prêt, au nombre desquels: i) la fermeture du centre technique; ii) le regroupement de toutes les fonctions de gestion au sein de l'UGP; et iii) l'élargissement des responsabilités de l'UGP.

9. Les principales activités menées pendant le premier cycle ont consisté à:

- adopter une stratégie nationale en matière de microfinance (SNMF) à l'issue de consultations élargies impliquant tous les principaux intervenants du secteur;
- poser un diagnostic approfondi de chacune des quatre principales IMF;
- arrêter un plan d'activités pour trois IMF et amorcer la mise en œuvre de deux de ces plans, qui sont destinés à: i) consolider et rétablir le fonctionnement des IMF; ii) accroître les capacités du personnel de direction; iii) améliorer la gestion financière et le remboursement des prêts; iv) instaurer des mécanismes de contrôle financier des transactions des IMF; et v) mettre en place un système d'établissement de rapports annuels;
- nouer des partenariats avec d'autres donateurs et d'autres projets (par exemple, avec le Projet de promotion de l'irrigation privée financé par la Banque mondiale et avec une ONG canadienne, Développement international Desjardins) en vue du cofinancement des plans d'activités des IMF;
- appuyer la préparation et l'adoption par les IMF d'un manuel de procédures administratives, comptables et financières;
- dispenser une formation transversale aux IMF isolées;
- favoriser la création et l'entrée en activité de l'association nationale des IMF (l'ANIP-MF, anciennement APIMF), qui exerce à présent une fonction importante de plaidoyer au service de l'application de la SNMF, en assurant la promotion d'un code de conduite parmi les IMF et la fourniture de services d'appui aux IMF isolées;
- réaliser un travail de recherche à caractère pratique dans cinq grands domaines: i) le financement des activités pastorales; ii) le financement du matériel et des intrants agricoles; iii) les relations et les partenariats entre les IMF et les associations de femmes; iv) les partenariats entre les IMF et les organisations paysannes; et v) le warrantage (qui a été mis à l'essai du point de vue commercial avec le concours du Projet intrants agricoles, un projet financé par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) visant à promouvoir l'utilisation d'intrants agricoles, et que certaines IMF ont repris à leur compte); et

- aider les services administratifs des Ministères de l'économie et des finances et du développement agricole à exercer leurs fonctions de contrôle réglementaire.

10. Sur les 8,8 millions de DTS correspondant au montant total du prêt, 3,2 millions de DTS ont été alloués au premier cycle (2001-2005). À la fin du mois de mai 2005, 1,8 million de DTS environ avait été décaissé, soit 57 pour cent des ressources du prêt affectées au premier cycle.

III. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

11. Les principaux enseignements tirés des premiers stades de l'exécution du programme sont récapitulés ci-après.

- Dans le cas de pays disposant de capacités d'exécution limitées, comme le Niger, et de programmes d'envergure nationale, il est essentiel que **l'articulation institutionnelle de la mise en œuvre soit aussi simple que possible**. En l'occurrence, les problèmes qui se sont posés aux premiers stades de l'exécution s'expliquent principalement par la complexité de la configuration de la mise en œuvre, qui pouvait donner lieu à un chevauchement des responsabilités dévolues à l'UGP et au centre technique et a réclamé de modifier l'accord de prêt.
- Dans un programme mené à l'échelle de tout un secteur caractérisé par un grand nombre d'institutions peu solides, il convient de **séquencer convenablement les interventions prévues au titre du programme** pour en assurer le bon déroulement et obtenir un impact mesurable. En l'occurrence, il aurait fallu accorder la priorité absolue à la remise en service et à la consolidation des IMF existantes plutôt qu'au travail de R-D, que les IMF n'étaient généralement pas prêtes à relayer.
- Compte tenu de la multiplicité et de la diversité des IMF au Niger, il aurait fallu **concentrer davantage l'aide fournie dans le cadre du programme sur les réseaux d'IMF les plus vastes ayant toutes chances d'être viables et de s'agrandir**.
- **Il faudrait recevoir des assurances concernant les accords de cofinancement avant d'arrêter le contenu global du programme et les coûts y afférents**. En l'occurrence, certains des accords de cofinancement prévus au stade de la préévaluation ne se sont pas matérialisés. Cela étant, il a été possible de conclure des partenariats sur le terrain qui ont abouti au cofinancement des trois plans d'activités préparés pendant le premier cycle.
- **Les activités de R-D devraient privilégier davantage l'expérimentation commerciale des nouveaux services pour faciliter leur prompt assimilation par les IMF et leur généralisation**. Les tests commerciaux du système de warrantage sont une bonne illustration de la démarche à suivre.
- **Les relations entre le programme, les IMF desservies, les organisations partenaires et les prestataires de services devraient être régies par des accords/contrats/conventions fondés sur la performance de façon à ce que les activités et les ressources produisent des résultats et un impact**. L'appui institutionnel apporté au titre du programme aux services administratifs des deux ministères de tutelle, qui n'était pas assorti de conditions, n'a guère donné de résultats en termes de supervision et de contrôle réglementaire des IMF.

IV. RÉALISATION DES DÉCLENCHEURS FIXÉS POUR LE PREMIER CYCLE

12. Quinze déclencheurs, groupés par composante, conditionnaient le passage du premier au deuxième cycle du programme. La définition et l'état d'avancement de chacun des déclencheurs sont exposés ci-dessous:

Composante Sécurisation et professionnalisation de l'environnement sectoriel

- i) La lettre de politique de microfinance est rédigée et actualisée avec la participation de tous les partenaires.
Le gouvernement a adopté en mars 2004 une stratégie nationale en matière de microfinance (SNMF). Des mesures ont été prises aux fins de l'application de cette dernière, au nombre desquelles la mise en place d'un mécanisme de suivi placé sous l'autorité du Premier Ministre et hébergé par l'ANIP-MF. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 100 pour cent.
- ii) Les IMF impliquées dans le programme sont contrôlées de façon efficace et constructive.
En dépit de l'appui apporté dans le cadre du programme aux services administratifs des deux ministères de tutelle et en raison de problèmes d'ordre bureaucratique et budgétaire et de la dispersion géographique des IMF, la surveillance et les mesures de contrôle n'ont pas été systématiques et ont été de qualité variable. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 25 pour cent.
- iii) L'Association nationale des IMF est fonctionnelle, elle exerce l'autorégulation de la profession.
L'ANIP-MF a vu le jour avec l'aide du programme et d'autres partenaires. L'association, qui a eu un démarrage difficile et trop peu de temps pour pouvoir se convertir en un groupement professionnel qui fonctionne à plein régime, est néanmoins parvenue à mettre la dernière main à son plan d'activités, à commencer à défendre les intérêts du secteur, et à assurer la prestation de certains services d'appui à ses membres. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 33 pour cent.
- iv) Des propositions de perfectionnement du cadre réglementaire allant dans le sens de la stratégie du programme ont été élaborées par les partenaires nigériens.
Des propositions ont effectivement été préparées par l'ANIP-MF avec l'aide du programme et présentées à l'occasion d'un atelier régional de l'UEMOA en juillet 2004. Certaines des pratiques de crédit qui allaient à l'encontre de la SNMF ont progressivement disparu grâce à l'action de plaidoyer de l'ANIP-MF et du programme. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 50 pour cent.

Composante Consolidation, professionnalisation et développement des IMF

- i) Deux contrats-plans sont conclus avec des IMF.
Deux contrats sont exécutés avec deux des plus grands réseaux d'IMF, à savoir le Mouvement des caisses populaires d'épargne et de crédit (MCPEC) et la Coopérative de services d'intermédiation en crédit rural (KOKARI/SICR). D'après les calculs, le taux de réalisation est de 100 pour cent.
- ii) Les IMF appuyées répondent de façon satisfaisante aux contrôles et disposent d'un plan de développement et d'une organisation interne renforcée.
Trois des quatre réseaux les plus importants ont déjà pris des mesures en réponse à l'état des lieux auquel ils se sont prêtés et en ont tenu compte dans la préparation de leur plan d'activités. Deux ont commencé à mettre leur plan en application. Un renforcement de l'organisation interne a été engagé dans deux réseaux d'IMF (MCPEC et KOKARI/SICR). D'après les calculs, le taux de réalisation est de 60 pour cent.

- iii) Les méthodologies et les produits déjà disponibles permettant de fournir des services financiers aux populations cibles sont diffusés.

Des informations ont été diffusées à propos des nouveaux services et des tests commerciaux ont été mis au point. Cependant, les IMF se sont pour la plupart d'entre elles surtout consacrées au diagnostic interne, à la formulation de leur plan d'activités et à la consolidation. Elles ont été dans l'incapacité de dispenser plus largement de nouveaux services, et certaines d'entre elles ont dû revoir à la baisse leur couverture dans le cadre de l'exercice de consolidation. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 25 pour cent.

Composante Recherche-développement

- i) 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.

Ce déclencheur fait dans une certaine mesure double emploi avec celui figurant au iii) de la composante précédente. Les cinq grands axes retenus pour le premier cycle ont fait l'objet d'un travail de R-D. On relèvera en particulier l'expérimentation commerciale du système de warrantage. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 33 pour cent.

- ii) Les dispositifs d'évaluation de l'impact sont fonctionnels.

Un système d'évaluation de l'impact a été conçu, mais il n'a pas été activé faute de saisie des données de référence au démarrage du programme. En tout état de cause, il aurait été prématuré de rechercher une quelconque manifestation de l'impact au niveau de groupe cible à ce stade de l'exécution du programme. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 10 pour cent.

- iii) La participation des IMF dans les activités de R-D est effective.

Les IMF ont pleinement participé au travail de R-D. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 100 pour cent.

Composante Gestion du programme

- i) Les manuels de procédures sont opérationnels.

Il est apparu que la première version du manuel était trop complexe pour permettre une bonne gestion du programme. Une version révisée a été utilisée et la plupart des procédures relatives à la gestion financière ont été convenablement appliquées. Les contrats du personnel ont fait exception, car ils ne prévoyaient pas d'évaluation périodique de la performance. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 90 pour cent.

- ii) Des mécanismes adéquats de financement sont fonctionnels.

Des mécanismes de financement sont en place. Cela étant, le recours à ces mécanismes a retardé l'exécution. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 50 pour cent.

- iii) Les flux financiers du programme sont cohérents avec la stratégie du programme.

Seuls 57 pour cent des fonds alloués au premier cycle ont été décaissés. Les décaissements ont toutefois été effectués au rythme de la progression effective du programme. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 80 pour cent.

- iv) Les rapports contractuels sont efficacement administrés.

À de rares exceptions près, les contrats ont été conclus en temps opportun et ont été en général exécutés correctement. Il faudra néanmoins revoir les dispositions contractuelles et les modalités de partenariat de façon à y introduire un système comptable axé sur les résultats. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 90 pour cent.

v) Le dispositif de suivi et évaluation est opérationnel.

Le programme a permis de mettre en place un système de collecte et de traitement des informations afin d'assurer le suivi des réalisations matérielles et d'un nombre restreint d'indicateurs de performance. Par ailleurs, un processus d'évaluation interne sur un mode participatif a pu être organisé et il a donné d'assez bons résultats. En revanche, il n'existe pas de données de référence concernant les groupes cibles ni de procédure analytique qui permettent d'apprécier l'impact. D'après les calculs, le taux de réalisation est de 50 pour cent.

V. CONCLUSIONS

13. Compte tenu de ce qui précède, le taux global de réalisation des 15 déclencheurs est estimé à 60 pour cent environ. Il s'ensuit que les conditions requises pour passer au deuxième cycle ne sont pas réunies. Divers facteurs sont en cause, au nombre desquels le nombre excessif d'objectifs à atteindre et les retards enregistrés au démarrage du programme.

14. Cela étant, des signes favorables sont récemment apparus au niveau de certains des réseaux de microfinance visés par le programme. On citera: i) l'achèvement de plans d'activités détaillés qui mettent en évidence les réformes nécessaires et la recherche de la durabilité; ii) la mise au point de cadres de coopération et la mobilisation de fonds supplémentaires auprès de plusieurs importants bailleurs de fonds, parmi lesquels la Banque mondiale (par le biais du Projet de promotion de l'irrigation privée et du Projet de développement des services financiers) et Développement international Desjardins. En outre, iii) la Banque régionale de solidarité a fait part de son vif désir de prêter son concours au programme, ce qui permettrait d'injecter des capitaux pour l'octroi de prêts dans la perspective de consolider et d'élargir le rayon d'action de certaines IMF, dans le contexte de leur plan d'activités. Enfin, iv) le programme a permis à des IMF de mettre à l'essai un nouveau service financier prometteur (le récépissé-warrant) conçu dans le cadre du Projet intrants agricoles de la FAO, qui a de grandes chances de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire des ruraux pauvres et qui pourrait être reproduit à plus grande échelle.

15. Dans un tel contexte, on a jugé qu'il serait prématuré et qu'il n'était pas totalement justifié de mettre immédiatement un terme au programme en invoquant les problèmes rencontrés au démarrage. Il a donc été décidé de prolonger le premier cycle jusqu'au mois de décembre 2006 et de mettre à profit ce délai pour recentrer les interventions du programme sur les IMF les plus solides, appuyer l'exécution de leur plan d'activités et préparer des plans de prospection dans la perspective de desservir de nouveaux bénéficiaires et de nouvelles zones. D'ici à la nouvelle date de clôture, une évaluation approfondie de la situation sera effectuée de façon à pouvoir juger de l'intérêt de poursuivre l'action menée par le FIDA au Niger dans le secteur de la microfinance à la lumière du nouvel exposé des options et stratégies d'intervention pour le pays. Si les résultats obtenus pendant la période de sursis ne sont pas satisfaisants et les conditions requises pour passer au deuxième cycle ne sont pas remplies, il sera mis fin au programme.