

Niger: Note consultative conjointe sur le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté

Niger : Note consultative conjointe sur le Plan de développement économique et social

La note consultative conjointe de 2013 pour le Niger, préparée conjointement par les services de la Banque mondiale et du FMI, a été soumise aux conseils d'administration des deux institutions avec le Plan de développement économique et social élaboré par le pays membre. Cette note consultative conjointe a pour but d'offrir au pays membre des avis précis, francs et constructifs sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté.

La politique qui régit la publication des rapports des services et autres documents du FMI autorise la suppression d'informations délicates.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services
700 19th Street, N.W. • Washington, D.C. 20431
Téléphone : (202) 623-7430 • Télécopieur : (202) 623-7201
Courriel : publications@imf.org Internet : <http://www.imf.org>

Prix unitaire : \$18,00

Fonds monétaire international
Washington, D.C.



NIGER

DOCUMENT DE STRATÉGIE POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ — NOTE CONSULTATIVE CONJOINTE SUR LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL POUR 2012-2015

Le 13 mars 2013

Approuvée par
David Robinson et
Peter Allum (FMI);
Ousmane Diagana (IDA)

Préparée par les services du Fonds monétaire international (FMI) et de l'Association internationale de développement (IDA).

APERÇU GÉNÉRAL

- 1. La nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté du Niger, intitulée Plan de développement économique et social (PDES), a été approuvée par le Conseil des ministres le 1^{er} août 2012.** Cadre de référence primordial du programme de développement des autorités, le PDES vise à opérationnaliser le Programme de renaissance du Niger, qui a été lancé par le Président de la République et qui intègre les orientations définies dans la Déclaration de politique générale du gouvernement. L'objectif primordial est de porter le taux de croissance économique à 8 % environ pendant la durée du PDES (2012-2015) afin d'améliorer sensiblement les conditions de vie de tous les Nigériens.
- 2. Le PDES propose également de modifier l'orientation des politiques et les dispositifs institutionnels pour faire face aux événements survenus récemment au Niger et dans la sous-région.** En particulier, afin d'éviter la résurgence de l'instabilité politique que le pays a connue entre 2009 et 2010, le PDES met un accent particulier sur la consolidation de la crédibilité et de l'efficacité des institutions publiques. En raison des menaces croissantes qui pèsent sur la sécurité depuis la chute du régime en Libye et les mouvements rebelles au Mali voisin, on privilégie davantage la sécurité, mais aussi une approche du développement plus solidaire qui vise à réduire les disparités régionales. Compte tenu des crises alimentaires récurrentes, le PDES privilégie aussi le développement du secteur agricole et la sécurité alimentaire dans le cadre de l'un des programmes prioritaires du gouvernement.

3. Sur le plan institutionnel, le PDES relève désormais du Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire, alors que son prédécesseur — la Stratégie de développement accéléré et de réduction de la pauvreté (SDRP) 2008-2012 — relevait de la Primature. Le Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire a été créé pour renforcer la planification stratégique, la coordination du processus de développement et la gestion économique. Il est en train d'élaborer une stratégie à long terme de croissance solidaire pour la période 2012-2035. L'on prévoit que le PDES et les programmes subséquents seront alignés sur la stratégie à long terme et constitueront les principaux instruments d'opérationnalisation de cette stratégie.

4. Le PDES cible 11 résultats stratégiques et recense 86 programmes pour les réaliser. Ceux-ci sont regroupés en cinq domaines axés sur des programmes : i) renforcement de la crédibilité et de l'efficacité des institutions publiques ; ii) création des conditions propices à un développement solidaire, durable et bien partagé ; iii) sécurité alimentaire et développement agricole durable ; iv) économie compétitive et diversifiée pour une croissance accélérée et inclusive ; v) promotion du développement social.

5. Le PDES a été élaboré dans le cadre d'un processus participatif et inclusif. Étant donné qu'il vise à opérationnaliser le programme du gouvernement démocratiquement élu, il tire directement sa légitimité de son lien avec le programme du gouvernement, qui a été présenté et adopté à l'Assemblée nationale. Le cadre institutionnel de préparation du PDES comprenait une Commission interministérielle de planification stratégique, un comité regroupant les pouvoirs publics et les partenaires au développement, un comité technique national, 12 groupes de travail sectoriels et thématiques et huit comités régionaux. Les représentants de la société civile et les partenaires au développement ont participé aux activités des comités sectoriels, thématiques et régionaux. Dans le cadre d'un processus de participation réitératif, les versions préliminaires du PDES ont été présentées aux partenaires au développement et à la société civile pour obtenir leurs commentaires et contributions à diverses étapes du processus. En outre, le PDES intègre une gamme de stratégies sectorielles et thématiques élaborées également à l'issue de processus inclusifs, notamment la stratégie de développement agricole et de sécurité alimentaire ou le programme de réforme de la gestion des finances publiques. Durant la mise en œuvre du PDES, il importera de maintenir l'engagement de l'Assemblée nationale et d'approfondir les processus de participation.

6. La revue à mi-parcours de la SPRP a mis en évidence les enseignements suivants, qui ont été pris en compte dans la préparation du PDES :

- Toutes les parties prenantes ont apprécié le processus participatif qui a permis d'élaborer le SDRP et ont donc décidé de maintenir ce type de processus pour la préparation du PDES.
- Les dispositions prises pour la mise en œuvre du SDRP étaient bien conçues, mais n'ont pas bien fonctionné. Il faudrait donc prêter une attention particulière au renforcement des

mécanismes d'exécution du PDES. En particulier, la pléthore de comités multisectoriels associés à chaque stratégie sectorielle n'a pas souvent bien fonctionné en raison du manque de ressources humaines, logistiques et financières appropriées. La rationalisation du cadre d'exécution du PDES serait donc essentielle à sa réussite.

- Souvent, les politiques sectorielles n'ont pas été bien alignées sur le SDRP. Par conséquent, il faudra que les secteurs participant à la réalisation du PDES élaborent ou alignent leurs stratégies pour les mettre en harmonie avec le PDES.
- Tous les risques qui ont été identifiés dans le SDRP se sont matérialisés. Cela signifie que le PDES doit accorder une attention particulière à l'établissement de mécanismes efficaces de gestion des risques.
- Sur les financements extérieurs nécessaires pour mettre en œuvre la SDRP, on n'a pu mobiliser que 17,3 % du montant visé, à cause notamment de l'instabilité politique qui prévalait durant cette période. Néanmoins, le renforcement des capacités pour la mobilisation et l'absorption des ressources sera essentiel au succès du PDES. En ce qui concerne les grands projets d'investissement envisagé dans le cadre du PDES, il importera en outre d'établir des mécanismes appropriés pour des partenariats public-privé.
- L'examen met aussi en évidence les améliorations apportées à toutes les dimensions de la gouvernance.
- Enfin, l'examen suggère d'établir un nouveau cadre de collaboration avec les partenaires au développement afin de renforcer le dialogue de politique économique et la responsabilisation mutuelle.

PAUVRETÉ ET GENRE

7. La pauvreté reste un phénomène très répandu au Niger et n'a connu qu'une légère baisse, passant de 63 % environ en 1990 à 59,5 % en 2008. Une évaluation détaillée de la pauvreté a été réalisée par la Banque mondiale en partenariat avec les autorités nigériennes et utilisée dans la préparation du PDES. Une enquête de mesure du niveau de vie a été menée en 2011 et les nouvelles estimations de la pauvreté sont en cours de préparation. Les résultats de ces initiatives constitueront une base solide pour suivre l'impact de la mise en œuvre du PDES sur la pauvreté au Niger. Un suivi de l'enquête de mesure du niveau de vie est prévu en 2014.

8. Le PDES est centré sur l'accélération de la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie de tous les Nigériens. La réduction de la pauvreté se matérialise dans l'objectif d'élargir la classe moyenne nigérienne définie comme la population qui vit au-dessus du seuil national de pauvreté, mais qui n'appartient pas aux 10 % les plus riches de la population. L'objectif du PDES est d'accroître la classe moyenne en la faisant passer d'environ 30 % de la

population en 2012 à près de 50 % d'ici à 2015. Cette progression de la classe moyenne impliquerait une baisse de l'indice de pauvreté par habitant de quelque 20 points de pourcentage. Les services du FMI conviennent que les progrès escomptés en matière de réduction de la pauvreté correspondraient à une projection de croissance moyenne du revenu par habitant d'au moins 4 % par an, une élasticité-revenu de –2 au minimum et un niveau constant d'inégalités. Mais les services tiennent à préciser qu'au cours des six dernières années, la pauvreté n'a diminué que de six points de pourcentage et, en raison du fort taux de croissance démographique, le nombre absolu de pauvres s'est effectivement accru. Le PDES reconnaît que ce fléchissement de l'incidence de la pauvreté serait encore insuffisant pour atteindre l'OMD relatif à la réduction de la pauvreté, qui nécessiterait que la pauvreté recule d'environ 30 %. Afin de s'assurer que la politique économique favorise une croissance favorable aux pauvres, les services du FMI suggèrent d'approfondir l'analyse d'impact des mesures proposées dans le PDES en matière de pauvreté et d'emploi.

9. Durant la mise en œuvre du PDES, il importera de veiller à ce que les interventions ciblent explicitement les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables pour éviter que les plus nantis ne profitent de façon disproportionnée de prestations telles que les subventions aux intrants, l'irrigation des terres et la promotion de la sécurité alimentaire. Par exemple, le développement de l'irrigation doit être assorti de l'élaboration d'une démarche claire d'affectation des terres irriguées.

10. Le PDES propose de considérer le genre comme une question transversale et prévoit des programmes spécifiques pour la promotion de l'égalité entre hommes et femmes. L'on pourrait renforcer le PDES en adoptant une feuille de route claire indiquant avec précision les mesures et les ressources permettant d'obtenir des résultats qui attestent de cette égalité. Au nombre des actions permettant de remédier à certaines disparités fondamentales entre les sexes, il y a le programme visant à garantir une éducation de base universelle et obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans. Il contribuerait non seulement à réduire les disparités dans l'éducation de base, mais aussi à relever l'âge moyen du mariage et abaisser la mortalité infantile et maternelle — souvent attribuable au très jeune âge des femmes lors de leur premier accouchement. Les services du FMI signalent qu'il faudra déployer des ressources humaines et financières considérables pour atteindre cet objectif et préconisent un plan détaillé sur les modalités de réalisation de cet objectif. Les programmes de gestion de la croissance démographique et d'amélioration des services de santé génésique auront aussi des effets positifs sur la situation des femmes. L'amélioration de l'accès à l'eau permettra de réduire l'une des principales corvées ménagères pour les femmes, et plus précisément pour les filles, qui parcourent de longues distances pour puiser de l'eau et y consacrent souvent un temps considérable. Dans d'autres domaines, surtout le développement économique et la gouvernance, les programmes de réduction des inégalités entre hommes et femmes sont moins visibles. Par conséquent, les services du FMI suggèrent que les autorités cherchent à identifier des catalyseurs du développement économique tels que l'accès au crédit, aux intrants agricoles et à la propriété foncière, qui pourraient jouer un rôle important dans la promotion des opportunités économiques pour les femmes. Les efforts de sensibilisation visant à améliorer la situation et les droits de la femme peuvent aussi contribuer largement à créer une dynamique positive pour un processus de développement associant davantage les femmes. L'on

pourrait mieux suivre l'impact de la mise en œuvre du PDES sur le genre en intégrant un plus grand nombre d'indicateurs désagrégés du genre dans la matrice de suivi du PDES.

CADRE MACROÉCONOMIQUE

11. Le PDES présente trois scénarios macroéconomiques différents — un scénario de référence au taux moyen annuel de 8 %, un scénario de forte croissance à 9,7 % et un scénario de faible croissance à 6,2 % sur la période 2012-2015. Les trois scénarios tablent sur un ambitieux programme d'investissements publics. Le PDES identifie plusieurs menaces à la croissance : i) des chocs climatiques et des catastrophes naturelles ; ii) une dégradation de l'environnement mondial, y compris la situation régionale en matière de sécurité ; et iii) les risques liés au financement du PDES. Dans le scénario de référence, la croissance est tirée principalement par l'expansion du secteur des ressources naturelles. Le scénario de faible croissance présume que les risques baissiers se matérialisent et se traduisent notamment par des sécheresses plus fréquentes, l'affaiblissement de la demande extérieure et la baisse des niveaux d'investissement. Le scénario de forte croissance repose sur de bonnes conditions climatiques et un environnement économique mondial favorable, avec la montée en puissance des investissements.

12. Les chiffres de la croissance dans le scénario de référence du PDES correspondent pour l'essentiel aux projections du programme appuyé par le FMI. En particulier, le PDES suppose que le démarrage des exportations pétrolières en 2012 entraînera pour cette année un taux de croissance annuelle du PIB de 11,6 %, suivi de 6,8 %, 7 % et 6,6 %, respectivement pour 2013, 2014 et 2015. Les projections de croissance du programme appuyé par le FMI sont inférieures d'environ 0,5 point de pourcentage chaque année.

13. Le PDES identifie le secteur des industries extractives comme le principal moteur de la croissance économique pendant la période visée. Les services du FMI notent que, si l'expansion de ce secteur peut donner une forte impulsion à d'autres secteurs, le développement hors ressources naturelles reste indispensable pour une croissance solidaire. Dans cette optique, il faudrait privilégier les réformes axées sur le climat des affaires et sur l'atténuation des risques généralement associés à un vaste secteur des industries extractives. Ces risques concernent notamment la vulnérabilité accrue à la demande internationale d'uranium et de pétrole ainsi que le spectre du syndrome hollandais sous forme d'appréciation du taux de change réel entraînant la détérioration de la compétitivité internationale du Niger ; il existe aussi d'autres facteurs qui entravent souvent le développement des économies riches en ressources naturelles : affaiblissement de la gouvernance, recherche de rente ou intensification des conflits. Mal gérée, l'expansion des industries extractives peut nuire à la compétitivité de l'économie nigérienne et avoir des effets néfastes sur la croissance.

14. La priorité devrait être accordée à l'exploitation judicieuse de tout le potentiel du secteur pétrolier. Durant la première année de production pétrolière, en 2012, divers problèmes relatifs au raffinage et à la commercialisation des produits pétroliers ont entraîné une mauvaise

performance du secteur. La production a été nettement inférieure à la capacité de raffinage, causant des pertes financières de l'ordre de 1 % du PIB à la raffinerie. Les services du FMI se félicitent de la préparation et de la mise en œuvre d'un plan d'action visant à assurer une bonne coordination des intervenants du secteur. L'application continue des normes de l'ITIE et la transparence dans l'utilisation des recettes minières pour une croissance partagée contribueront largement à la cohésion nationale, car les tensions antérieures concernant la distribution de la rente tirée des ressources naturelles ont été une cause sous-jacente de conflit.

15. Les services du FMI considèrent que le scénario de forte croissance a peu de chances de se matérialiser à ce stade, en l'absence de réformes profondes visant à améliorer le climat des affaires, réformes qui seront cruciales pour diversifier l'économie et créer des emplois.

L'incidence du secteur des ressources naturelles sur l'emploi étant limitée, il est essentiel d'améliorer le climat des affaires en prenant des mesures complètes visant à renforcer le système judiciaire et combattre la corruption, à simplifier les règles et procédures commerciales et à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale et douanière pour stimuler la croissance hors ressources naturelles et promouvoir ainsi la diversification, afin de réaliser le scénario de forte croissance des autorités.

16. Les services du FMI constatent que, même si les variations des prix des exportations sont considérées à juste titre comme des risques mondiaux pesant sur le cadre macroéconomique, l'analyse du scénario de faible croissance n'intègre pas l'impact de la baisse des prix à l'exportation du pétrole. Dans l'hypothèse d'une baisse de 30 % des prix à l'exportation des produits pétroliers, les projections des services indiquent une baisse de 20 % des recettes pétrolières de l'État.

17. Le budget de l'État est le principal outil de mise en œuvre du PDES. Toutefois, le PDES et la Loi de finances de 2013 ont été élaborés en parallèle sans aucune harmonisation. La scission de l'ancien Ministère de l'économie et des finances en un Ministère des finances chargé de la préparation du budget et un Ministère du plan responsable du PDES et du budget d'investissement, a créé à maintes reprises de sérieux problèmes de coordination quant à la préparation et la mise en œuvre du budget. Le renforcement de la coordination entre le Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire et le Ministère des finances devrait donc être prioritaire pour garantir que le PDES se traduise effectivement par des cadres de dépenses à moyen terme et des budgets annuels.

18. Les services du FMI estiment que le cadre budgétaire du PDES doit être clarifié. Par souci de cohérence, il importerait d'établir un lien plus clair entre le coût du PDES et les scénarios macroéconomiques et budgétaires. Les dépenses annuelles du PDES présentées dans son plan d'actions prioritaires avoisinent ou dépassent les projections de dépenses publiques totales

(dépenses courantes et en capital) indiquées dans les différents scénarios macroéconomiques. De plus, les chiffres du PDES font état d'un déficit budgétaire de 15,9 % en 2013, déficit qui grimpe à 19,1 % en 2015, alors que le programme appuyé par le FMI prévoit un déficit de 12 % en 2013¹ et 11,1 % en 2015. Le PDES ne présente ni examen approfondi, ni analyse de viabilité de la dette.

19. Le PDES se traduirait pour l'essentiel par une augmentation du budget d'investissement public. Déjà, quand les dépenses courantes et les dépenses d'investissement représentent environ 12,4 % et 13,3 % du PIB, respectivement, les dépenses de fonctionnement et d'entretien (routier notamment) sont souvent mal financées. Compte tenu de l'accroissement rapide des dépenses d'investissement, il sera essentiel d'en examiner attentivement l'incidence sur les dépenses courantes.

QUESTIONS TRANSVERSALES

20. Le PDES est un programme ambitieux dont l'exécution sera néanmoins soumise à des contraintes énormes liées à la disponibilité des ressources et à la capacité d'absorption. Le Plan d'action prioritaire prévoit une augmentation des dépenses liées au PDES, qui passeraient de 1,2 milliards de dollars EU environ en 2012 à 3,8 milliards de dollars EU en 2015, pour un total de 10,8 milliards de dollars EU sur la période de quatre ans. Près de 77 % de ce montant, soit 8,3 milliards de dollars EU, seront financés sur ressources extérieures. Lors d'une table ronde sur le PDES tenue à Paris les 13 et 14 novembre 2012, les marques de soutien des donateurs pour la période 2012-2015 se sont élevées à quelque 4,8 milliards de dollars EU, laissant un besoin de financement extérieur d'environ 3,6 milliards de dollars EU. Au cours des cinq années antérieures, les financements extérieurs en faveur du Niger se sont situés entre 300 millions et 400 millions de dollars EU par an. Pour atteindre le niveau de dépenses financées sur ressources extérieures envisagé dans le PDES, il faudrait accroître massivement les concours extérieurs et la capacité d'absorption du pays. En guise de stratégie opérationnelle pour parer aux risques concernant le financement et la capacité d'absorption, les services du FMI conseillent aux autorités de mieux hiérarchiser les actions prévues dans le PDES pour atteindre un volume de dépenses qui représente une évolution plus organique par rapport aux niveaux de dépenses historiques, tout en prenant des mesures pour accroître la capacité d'absorption.

21. L'on pourrait améliorer la hiérarchisation et l'échelonnement des dépenses en envisageant de façon plus explicite les liens entre les programmes transversaux et en privilégiant ceux qui sont conjointement essentiels à la réalisation des principaux résultats généraux. Cette démarche pourrait également être facilitée par une hiérarchisation plus claire des

¹ Ce montant exclut le nouveau prêt-projet envisagé de 12 % du PIB visant à refinancer le prêt pour la construction de la raffinerie Soraz.

résultats escomptés. Une telle hiérarchisation permettrait en outre de prêter une attention accrue aux synergies entre les axes stratégiques et entre les secteurs dans la conception des programmes prioritaires du PDES, en mettant l'accent sur les principales causes et solutions et en adoptant une approche plus intersectorielle. Si les priorités ne sont pas mieux définies, les autorités manqueront une occasion importante d'orienter effectivement l'assistance des bailleurs de fonds vers les besoins les plus essentiels.

22. Nous donnons ci-après quelques exemples des liens entre les programmes qui pourraient contribuer à la hiérarchisation et à l'échelonnement des réformes et des investissements. L'on pourrait renforcer le PDES en portant une attention accrue à l'interaction entre la croissance économique, l'emploi et le développement des compétences. Le PDES considère le développement des compétences comme un élément de l'axe stratégique sur le développement social. Mais il importerait de considérer cette activité comme un volet crucial du programme de promotion de la croissance au Niger et de définir les besoins en compétences spécifiques et les perspectives d'emploi dans les domaines porteurs de croissance proposés dans le PDES. Par exemple, il a été largement démontré que la promotion de l'emploi dans les industries extractives est limitée par le manque de travailleurs semi-qualifiés et qualifiés dont on a besoin durant les phases de construction et d'exploitation. L'inadéquation entre les emplois et les qualifications est aussi visible dans d'autres secteurs et contribue à freiner le développement économique du Niger. Le gouvernement doit redoubler d'efforts pour y remédier en appuyant davantage le secteur de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels (EFTP) et en créant un système de développement des compétences axé sur la demande. Un autre exemple serait la contribution que les questions de développement social apporte à réalisation des objectifs des autres piliers du PDES, notamment la contribution de la protection sociale à la sécurité alimentaire ou le rôle du développement des compétences dans la promotion de la compétitivité. Le développement du capital humain est non seulement une fin en soi, mais aussi un facteur crucial de la productivité et de la capacité d'insertion professionnelle et, partant, d'une croissance inclusive.

23. Les services du FMI notent que les contraintes de capacité administrative en matière d'exécution sont sans doute plus fortes que prévu. Même au niveau actuel des dépenses d'investissement, la capacité d'exécution des projets laisse à désirer, de sorte que la mise en œuvre des projets d'investissement est souvent lente et déficiente. Le renforcement des capacités administratives de l'État est donc essentiel à l'exécution du PDES. Par conséquent, les services du FMI suggèrent que l'expansion du programme du gouvernement et de sa capacité d'exécution des projets aillent de pair avec la hausse des dépenses budgétaires pour éviter les projets lents et mal exécutés qui absorbent des ressources sans produire les résultats escomptés. La mise en place d'institutions capables requiert un horizon à long terme et résulte généralement de réalisations progressives et d'avancées rapides dans les domaines visés. L'approche globale qui consiste à être partout en même temps s'est avérée inefficace au Niger. Le gouvernement l'a adoptée en ce qui concerne la GFP, la justice, la fonction publique et la décentralisation, avec peu de succès. Il convient donc d'établir un ordre de priorité et de commencer par les programmes ayant le plus d'effets catalytiques. Il serait particulièrement important de renforcer le système de gestion des

investissements publics au Niger, conformément au diagnostic et aux recommandations formulés dans la seconde Revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière.

24. Le programme d'investissement présenté dans le PDES devrait être assorti d'un plan d'activités prioritaires mesurables pour les réformes institutionnelles et économiques. Une vaste réforme des institutions et des politiques économiques sera nécessaire pour garantir que les investissements proposés atteignent les objectifs visés. Par exemple, le programme de développement Kandadji doit être assorti de réformes des principales institutions des secteurs de l'énergie et de l'irrigation, telles que l'ONAHA et la société publique d'électricité NIGELEC, et de réformes tarifaires. La réforme du financement de l'entretien routier et du mécanisme de gestion des investissements dans le secteur routier est un autre exemple.

25. Afin d'améliorer la gestion et l'efficacité de l'aide, les services du FMI préconisent l'élaboration d'une stratégie de l'aide pour compléter le PDES. Une telle stratégie pourrait guider la coordination des donateurs, le choix des instruments d'assistance et les modalités de l'appui budgétaire, l'utilisation des systèmes nationaux et l'application de mesures visant à accroître l'efficacité de l'aide. Ainsi, une stratégie de l'aide permettrait également de renforcer la responsabilisation mutuelle des autorités nigériennes et de leurs partenaires techniques et financiers. Selon les statistiques de l'OCDE, le niveau global de l'assistance accordée au Niger est faible et les efforts déployés pour mobiliser d'autres ressources auprès des donateurs sont louables et nécessaires. Une forte proportion de l'aide est actuellement décaissée en dehors du secteur public, soit par l'intermédiaire des O.N.G., soit en exécution directe par des organismes donateurs. Comme le souligne le Rapport sur le développement dans le monde, au chapitre sur le développement et la sécurité, d'importants flux d'aide à l'extérieur du secteur public peuvent miner la crédibilité et la stabilité de l'État. Par conséquent, les services du FMI encouragent les autorités à poursuivre le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques afin de rehausser la confiance des donateurs envers ces systèmes pour la prestation de l'aide.

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES CINQ PILIERS DU PDES

26. Dans son Évaluation de la pauvreté 2011, la Banque mondiale signale que les rendements agricoles au Niger sont de moitié inférieurs à la moyenne en Afrique de l'Ouest (sauf pour le riz); cette observation mérite sans doute plus de considération dans le PDES. La faiblesse des prix à la production et le niveau élevé des risques découragent l'investissement nécessaire pour accroître les rendements. La promotion de la concurrence permet de réduire la rente dégagée par les cartels du transport et d'induire la hausse des prix à la production sans accroître les prix à la consommation. Inversement, la cartellisation du transport permet de profiter des avantages des autres réformes et investissements axés sur la productivité sans en faire bénéficier les consommateurs et sans accroître les revenus des agriculteurs. À cet égard, le récent rapport de la Banque mondiale intitulé « L'Afrique peut aider à nourrir l'Afrique » note l'impact

économique au Niger des quotas nationaux de fret et du système de files d'attente pour l'affectation du fret et constate qu'ils entraînent la hausse des prix des aliments de base pour les consommateurs, exacerbant l'insécurité alimentaire.

27. Une évaluation des risques dans le secteur agricole préparée par la Banque mondiale en 2012 analyse systématiquement une gamme complète de risques agricoles et leur incidence sur une longue période (1980-2012). Elle situe la sécheresse dans le contexte des autres risques agricoles ; classe par ordre de priorité les plus gros risques agricoles encourus par les pays à partir de critères objectifs ; établit un cadre d'atténuation, de transfert et de gestion des risques prioritaires. Même si le PDES évoque la possibilité d'une assurance climatique pour stimuler l'investissement dans la production agricole, l'évaluation met en évidence les limites du transfert de risques financiers (assurance) et des filets de sécurité sociale. Elle préconise une vaste démarche de gestion holistique des risques agricoles. Le mécanisme de filtrage proposé dans l'étude peut aider les autorités à choisir des interventions à haut rendement pour la gestion des risques agricoles dans le plan d'action détaillé en cours d'élaboration pour la mise en œuvre de l'initiative « 3N ».

28. Les services du FMI se réjouissent de l'inclusion de la productivité du bétail dans le PDES comme élément crucial du développement rural. En plus de jouer un rôle important dans les efforts visant à promouvoir une croissance favorable aux pauvres, l'attention accordée de façon équitable à l'agriculture et l'élevage contribue aussi largement à la cohésion nationale, car la perception de négligence relative des questions pastorales peut être source de conflit.

29. Certes, le renforcement de la production agricole intérieure est important pour promouvoir la sécurité alimentaire, mais la facilitation du commerce intérieur et international de produits alimentaires et agricoles peut jouer un rôle tout aussi important. La réduction des obstacles au commerce et la promotion de l'intégration régionale (objectifs explicitement énoncés dans l'axe stratégique sur la création d'une économie compétitive et diversifiée) jouent aussi un rôle majeur dans l'agriculture et la sécurité alimentaire et devraient donc constituer un élément crucial de la stratégie gouvernementale dans ce domaine.

30. Les services du FMI estiment que le PDES peut insister davantage sur la nécessité de supprimer les obstacles à la concurrence intérieure et internationale. Cela rehausserait l'efficacité de l'économie et contribuerait à promouvoir la croissance et à réduire les coûts et les prix. Les mesures de renforcement de l'administration fiscale pourraient aussi contribuer largement à créer les conditions d'une concurrence équitable en empêchant les entreprises d'obtenir des avantages injustes par la fraude fiscale. De même, la réforme de la passation des marchés publics devrait viser à libéraliser l'accès aux possibilités de soumissionner et à encourager le respect total des dispositions fiscales. En outre, l'amélioration ciblée du système judiciaire contribuerait nettement à renforcer le commerce intérieur et international.

31. Les services du FMI encouragent les autorités à finaliser et adopter le plan d'action pour l'amélioration du climat des affaires et à bien établir l'ordre de priorité. Diverses évaluations du climat d'investissement et les rapports annuels de la Banque mondiale sur le climat des affaires (*Doing Business*) mettent en évidence des lacunes considérables dans la réglementation de l'activité commerciale au Niger. Afin de garantir que les réformes se traduisent effectivement par un surcroît d'investissement, de commerce et de croissance, il importera de hiérarchiser clairement le plan d'action en tenant spécialement compte des faibles capacités dont disposent les autorités. Il faudra privilégier les réformes visant à faciliter les échanges intérieurs et internationaux et à établir des conditions équitables pour tous les participants potentiels au marché.

32. Le développement du secteur financier, qui peut contribuer largement à la promotion des opportunités économiques et de la croissance, est donc, à juste titre, une réforme prioritaire. Élaborés récemment, la stratégie et le plan d'action pour le développement du secteur financier constituent une feuille de route solide en la matière. À cet égard, il est particulièrement important de faciliter l'accès aux services financiers et au crédit pour les PME et le secteur agricole. Le PDES propose de mener des études sur les conditions de financement dans ces domaines, mais les services du FMI signalent qu'avec l'appui de la Banque mondiale, une étude sur le financement en milieu rural a déjà été réalisée. La stratégie et le plan d'action pour le développement du secteur financier prévoient des mesures importantes pour accroître l'accès au financement pour les PME et le secteur rural, mesures à mettre en œuvre de façon prioritaire. Le PDES ne mentionne pas le rôle de la microfinance dans le développement du Niger. Il convient de signaler que l'accès au microcrédit y est nettement inférieur par rapport aux pays voisins. Il existe donc sans doute de réelles possibilités de renforcer ce secteur et d'offrir ainsi des opportunités accrues aux ménages pauvres.

33. Selon les services du FMI, l'objectif d'une éducation gratuite et obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans devrait constituer l'une des pierres angulaires du PDES, conformément aux priorités énoncées dans le programme du Président et dans la déclaration de politique gouvernementale. Les services notent que le cadre de résultats du PDES vise à relever les taux de scolarisation au primaire (les six premières années d'instruction) de 76,1 % environ en 2011 à 96 % à l'horizon 2015, mais ne fixe pas d'objectifs de scolarisation jusqu'à l'âge de 16 ans. À leur avis, il est judicieux d'accorder la priorité à la hausse de la scolarisation au primaire comme étape importante vers la scolarisation universelle jusqu'à 16 ans. Pour accélérer les progrès vers cet objectif, il faudra accroître les ressources financières et humaines et assurer une meilleure gestion du secteur éducatif. Les services du FMI encouragent par ailleurs les autorités à envisager des méthodes novatrices de prestation des services d'éducation, y compris la participation accrue des collectivités et l'amélioration des mécanismes de responsabilisation.

34. Les services du FMI se réjouissent du fait que le PDES souligne l'importance d'assurer l'efficacité et l'efficience institutionnelles du secteur éducatif. Mais le thème du financement n'est pas abordé. De plus, en ce qui concerne tous les aspects de la gestion et de l'organisation de la formation technique et de l'enseignement supérieur, il importerait de souligner l'importance des partenariats avec le secteur privé — soit dans le contexte des filières doubles (pour la formation

technique) ou dans un cadre d'apprentissage, soit dans le cadre d'une collaboration entre université et industrie (pour la conception des programmes par exemple). Il convient en outre de préciser que la formation technique et professionnelle devrait être axée sur les besoins de l'économie. Selon les services du FMI, la certification et l'évaluation des compétences méritent également une attention accrue.

35. Les services du FMI notent que la politique gouvernementale de gratuité des services de santé pour les personnes vulnérables, y compris les petits enfants et les femmes enceintes, contribue largement à améliorer les indicateurs de santé globale et, en particulier, la santé des ménages les plus pauvres les plus vulnérables. Toutefois, les retards dans le remboursement des centres de santé qui fournissent des services gratuits menacent la viabilité du système, d'où la nécessité d'y remédier de toute urgence.

36. Le rythme escompté de la croissance démographique crée des difficultés considérables en ce qui concerne la possibilité de donner aux Nigériens des conditions de vie décentes et des possibilités économiques suffisantes ainsi que l'accès aux services d'éducation et de santé, tout en exerçant des pressions considérables sur le système d'exploitation des ressources naturelles, qui contribue à la dégradation des terres et aux catastrophes naturelles. Les avancées vers la réalisation de l'objectif d'éducation de base gratuite et obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans devraient avoir une incidence directe sur la poussée démographique. Les services notent aussi que la maîtrise de cette poussée dépend largement de l'existence de bons programmes de promotion de la santé génésique. Le Niger a réalisé en matière de planification familiale des progrès qui doivent être consolidés durant la période du PDES.

COÛT, MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE, SUIVI ET ÉVALUATION

37. Le coût global de tous les programmes prévus dans le PDES s'élève à 12,6 milliards de dollars EU. Un plan d'action prioritaire pour l'exécution du PDES sur la période 2012-2015 contient des programmes d'un montant de 10,8 milliards de dollars EU. Étant donné que le PDES donne peu de détails sur les éléments contenus dans les programmes proposés et sur leur coût, il est difficile pour les services du FMI d'évaluer le bien-fondé des estimations du coût global. Comme on l'a déjà mentionné, il serait crucial de mieux préciser les priorités du PDES pour tenir compte des capacités d'absorption et être en mesure de poursuivre la mise en œuvre si le niveau des ressources disponibles est inférieur aux prévisions.

38. Les modalités de mise en œuvre du PDES impliquent l'établissement d'un système hiérarchisé. Au sommet, il y a un Conseil d'orientation du PDES, qui est présidé par le premier ministre et qui comprend une Commission interministérielle de planification stratégique, un Comité national (gouvernement/donateurs — DAC/OCDE), un Comité technique national, des Comités sectoriels, ainsi que des Comités de suivi régionaux, de district et municipaux. La structure de mise

en œuvre ressemble à celle de l'ancien DSRP, même si l'examen à mi-parcours du DSRP a noté que cette structure n'a pas bien fonctionné. Seuls quatre des huit comités régionaux étaient opérationnels, et les réunions entre le gouvernement et les donateurs se tenaient de façon irrégulière et sans termes de référence précis. Cette situation tenait sans doute en partie à l'instabilité politique qu'a connue le Niger durant la mise en œuvre du DSRP. Le secrétariat du DSRP étant logé à la primature, le DSRP s'est retrouvé au cœur du processus de décision et de coordination du gouvernement. Il s'ensuit que le DSRP était souvent évincé par les nombreuses autres priorités dont s'occupait la primature. Grâce à la création d'un Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et du développement communautaire désormais responsable du PDES, il se peut que la mise en œuvre et le suivi du PDES fassent l'objet d'une attention soutenue et soient assortis de mécanismes efficaces pour coordonner les actions de tous les ministères concernés. À l'avenir, il sera particulièrement important de doter le mécanisme de mise en œuvre et de suivi du PDES de ressources suffisantes pour en assurer le fonctionnement. Par ailleurs, étant donné que le Ministère des finances joue un rôle central dans l'alignement des dépenses publiques sur le PDES, les services du FMI recommandent que le cadre de mise en œuvre reconnaisse également de façon explicite l'importance de ce ministère, en lui confiant par exemple la présidence de la Commission interministérielle de planification stratégique ou d'autres organes de mise en œuvre.

39. Le système de suivi et d'évaluation du PDES vise essentiellement à : i) suivre l'exécution des programmes du PDES à travers des rapports d'exécution trimestriels préparés par les ministères et organismes d'exécution; ii) suivre les résultats au moyen d'indicateurs et d'objectifs identifiés ; iii) suivre les dépenses publiques à travers un examen annuel ; iv) réaliser une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale; et v) mener une évaluation des répercussions des politiques publiques portant sur cinq à dix mesures chaque année. Les services signalent que d'autres travaux sont nécessaires sur les indicateurs de résultats du PDES, car à présent, bien des indicateurs n'ont ni valeur de référence, ni valeur cible. Il est également nécessaire de mieux cerner l'efficacité, la qualité et l'équité des interventions dans les secteurs sociaux en utilisant des indicateurs plus complets. Les services notent par ailleurs que l'enquête de mesure du niveau de vie menée en 2011 peut fournir des références importantes pour suivre l'impact de la mise en œuvre du PDES. Ils soulignent en outre l'importance de l'engagement de l'État à réaliser l'enquête de suivi prévue en 2014, qui sera un outil précieux pour mesurer l'évolution de nombreux domaines visés par le PDES.

CONCLUSIONS ET RISQUES

40. En somme, le PDES présente une analyse complète des problèmes de développement du Niger ainsi que le programme permettant de réaliser une croissance accélérée et durable.

La formulation claire de l'interconnexion entre la bonne gouvernance, la sécurité et le développement, qui a été également soulignée par le président du Niger lors de la table ronde sur le PDES à Paris, est louable et répond aux énormes difficultés intérieures et extérieures auxquelles le Niger est confronté dans ses efforts de développement économique et social. Les services du FMI se réjouissent du fait que le gouvernement ait fait le choix stratégique de privilégier la

promotion d'une croissance durable et inclusive comme moyen de réduire la pauvreté. Toutefois, durant la mise en œuvre du PDES, il faudra veiller particulièrement à ce que les interventions présentent effectivement des opportunités aux pauvres et contribuent à remédier aux disparités entre hommes et femmes. Le PDES est ambitieux et son exécution comportera des difficultés énormes en matière de mobilisation et d'utilisation des ressources, d'où la nécessité de mieux hiérarchiser les programmes envisagés et d'accroître résolument les capacités d'absorption. Il faudra énoncer clairement et privilégier les réformes institutionnelles et économiques nécessaires durant la mise en œuvre du PDES pour s'assurer que les ressources soient bien utilisées et produisent les résultats attendus. Enfin, il sera essentiel de renforcer les mécanismes permettant de traduire le PDES en cadres de dépenses à moyen terme et en budgets annuels.

41. Le PDES identifie les principaux risques relatifs à la réalisation des objectifs du PDES ainsi que les mesures d'atténuation. Ces risques peuvent être répartis en deux grands groupes. Le premier groupe intègre les risques extérieurs à la mise en œuvre du PDES et comprend des catastrophes naturelles comme les sécheresses et les inondations, les invasions acridiennes et les maladies des animaux, un environnement économique extérieur défavorable, des troubles sociopolitiques et des menaces à la sécurité.

42. Le deuxième groupe de risques est de nature à entraver la mise en œuvre du PDES. Il concerne le manque d'engagement des parties prenantes dans la mise en œuvre du PDES, l'insuffisance de financement, le manque de coordination et d'alignement des donateurs, et les carences dans l'exécution des programmes du PDES. Les services reconnaissent qu'il est important d'adopter des mesures d'atténuation pour remédier à ces risques et, en particulier, de renforcer les capacités du secteur public et les systèmes de gestion financière. Toutefois, il convient de noter que ces risques s'enracinent dans des problèmes très profonds liés à la performance du secteur public. L'expérience internationale montre clairement qu'il faudra déployer beaucoup d'efforts et de temps pour résoudre ces problèmes. D'où l'importance de bien échelonner les réformes pour s'assurer que les capacités de mise en œuvre soient suffisantes au moment où les programmes sont lancés.