

REPUBLIQUE DU NIGER
CABINET DU PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT PERMANENT DU DSRP

**Stratégie
de Réduction de la Pauvreté
(2002-2015)**

DOCUMENT DE SYNTHESE POUR LE FORUM

20 décembre 2002

TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS.....	4
<u>1 SOMMAIRE EXECUTIF</u>	<u>5</u>
1.1 GENÈSE ET PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA SRP	5
1.2 LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA SRP	5
1.3 LE FORUM ET LE DIALOGUE SUR LES POLITIQUES	7
1.4 MISE EN ŒUVRE ET SUIVI-ÉVALUATION DE LA SRP.....	9
<u>2 DIAGNOSTIC.....</u>	<u>11</u>
2.1 LES POLITIQUES DU PASSÉ.....	11
2.2 CADRAGE MACRO-ÉCONOMIQUE ET ASPECTS INSTITUTIONNELS	11
2.2.1 CONTEXTE GÉNÉRAL.....	11
2.2.2 L'ÉQUILIBRE RESSOURCES-EMPLOIS	12
2.2.3 LES FINANCES PUBLIQUES.....	14
2.2.4 LA DETTE.....	15
2.2.5 MONNAIE, CRÉDIT.....	15
2.2.6 ASPECTS INSTITUTIONNELS.....	16
2.3 LA PAUVRETÉ AU NIGER.....	17
2.3.1 LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE	17
2.3.2 LE FAIBLE ACCÈS AUX SERVICES SOCIAUX	18
2.4 ASPECTS SECTORIELS	20
2.4.1 DÉVELOPPEMENT RURAL	20
2.4.2 AUTRES SECTEURS PRODUCTIFS ET INFRASTRUCTURES	22
2.4.3 SECTEURS SOCIAUX.....	23
<u>3 STRATEGIE.....</u>	<u>26</u>
3.1 LES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT	26
3.2 AXE N° 1 : LA CRÉATION D'UN CADRE MACRO-ÉCONOMIQUE STABLE, CONDITION DE CROISSANCE DURABLE.....	27
3.2.1 SCÉNARIO BAS.....	28
3.2.2 SCÉNARIO HAUT	28
3.2.3 SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE	28
3.2.4 L'ASSAINISSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES.....	29
3.2.5 L'AMÉLIORATION DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE.....	29
3.2.6 UN SECTEUR FINANCIER SAIN	30
3.3 AXE N° 2 : LE DÉV. DES SECTEURS PRODUCTIFS ET LA CRÉATION D'EMPLOIS	30
3.3.1 DÉVELOPPEMENT RURAL	30
3.3.2 AUTRES SECTEURS PRODUCTIFS, INFRASTRUCTURES ET ENVIRONNEMENT	33
3.3.3 PROMOTION DU SECTEUR PRIVÉ.....	34
3.4 AXE N° 3 : GARANTIR L'ACCÈS DES PAUVRES AUX SECTEURS SOCIAUX.....	35
3.5 AXE N° 4 : BONNE GOUVERNANCE, RENF. DE CAPACITÉS, DÉCENTRALISATION	37
3.5.1 BONNE GOUVERNANCE ET DÉCENTRALISATION	37
3.5.2 RENFORCEMENT DE CAPACITÉS	40

4	MISE EN ŒUVRE ET SUIVI-EVALUATION.....	41
4.1	CHIFFRAGE DE LA SRP.....	41
4.2	MISE EN ŒUVRE	42
4.2.1	LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL.....	42
4.2.2	LA FORMULATION DES PROGRAMMES.....	43
4.2.3	LA MOBILISATION DES RESSOURCES	43
4.2.4	LA COORDINATION DES INTERVENANTS	43
4.3	SUIVI-ÉVALUATION	44
4.3.1	SUIVI-ÉVALUATION DE LA SRP.....	44
4.3.2	OBSERVATOIRE DE LA PAUVRETÉ ET DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN	46
4.4	LE RENFORCEMENT DE CAPACITÉS	47
 CONCLUSION		 48

TABLEAUX

Tableau n° 1	:	Structure du PIB
Tableau n° 2	:	Equilibre Ressources Emplois
Tableau n° 3	:	Finances Publiques
Tableau n° 4	:	Indicateurs de l'offre publique de services de l'éducation
Tableau n° 5	:	Moyens du secteur de la santé
Tableau n° 6	:	Objectifs de développement du secteur de l'éducation
Tableau n° 7	:	Objectifs de développement du secteur de la santé
Tableau n° 8	:	Objectifs de développement du secteur de l'eau et de l'assainissement
Tableau n° 9	:	Scénario de référence de la SRP

ENCADRES

Encadré n° 1	:	Les grandes étapes du processus de la SRP
Encadré n° 2	:	Caractéristiques de la situation du milieu rural
Encadré n° 3	:	Les huit Objectifs de Développement du Millénaire
Encadré n° 4	:	le Programme Spécial du Président de la République
Encadré n° 5	:	L'expérience de l'ANPIP
Encadré n° 6	:	Processus d'élaboration du Code Rural
Encadré n° 7	:	L'expérience de EAN (Entreprendre Au Niger)
Encadré n° 8	:	Le suivi-évaluation au Niger

ANNEXES

Annexe n° 1	:	Carte administrative du Niger
Annexe n° 2	:	Carte de la pauvreté
Annexe n° 3	:	Principaux indicateurs du scénario de référence

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ANPIP	:	Agence Nigérienne de Promotion de l'Irrigation Privée
BAD	:	Banque Africaine de Développement
BCP	:	Bilan Commun de Pays (ONU)
BIE	:	Budget d'Investissement de l'Etat
BID	:	Banque Islamique de Développement
BIT	:	Bureau International du Travail
BM	:	Banque Mondiale
CAADIE	:	Centre Autonome d'Amortissement de la Dette Intérieure de l'Etat
CDMT	:	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CNSS	:	Caisse Nationale de Sécurité Nationale
DCPE	:	Document-Cadre de Politique Economique
DFI	:	Direction du Financement des Investissements
DHD	:	Développement Humain Durable
DISRP	:	Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSRP	:	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSCN	:	Direction de la Statistique et des Comptes Nationaux, MEF
DSEPP	:	Direction du Suivi et de l'Evaluation des Programmes et Projets, MEF
EAN	:	Entreprendre au Niger
FED	:	Fonds Européen de Développement
FMI	:	Fonds Monétaire International
FRPC	:	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GRN	:	Gestion des Ressources Naturelles
HCRAD	:	Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation
INRAN	:	Institut National de Recherche Agronomique du Niger
IPPTE	:	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
MAB	:	Mécanisme d'Accompagnement Bancaire
MDA	:	Ministère du Développement Agricole
MEF	:	Ministère de l'Economie et des Finances
MHE	:	Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement
MRA	:	Ministère des Ressources animales
MSP	:	Ministère de la Santé Publique
NEPAD	:	New Partnership for Africa's Development
OCDE	:	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OHADA	:	Office pour l'Harmonisation du Droit des Affaires
ONAHA	:	Office National des Aménagements Hydro-Agricoles
ONG	:	Organisation Non Gouvernementale
OPEP	:	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OSM	:	Objectif Spécifique Mesurable
PAIP	:	Programme d'Actions et d'Investissements Prioritaires
PCLCP	:	Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté
PCNPSP	:	Programme Cadre National de Promotion du Secteur Privé
PDES	:	Programme de Développement Economique et Social
PIB	:	Produit Intérieur Brut
PIE	:	Programme des Investissements de l'Etat
PMA	:	Pays les Moins Avancés
PNH	:	Programme National Hydraulique
PNP	:	Politique Nationale de Population
PNUD	:	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPIP	:	Projet Pilote de Promotion de l'Irrigation Privée
PPTE	:	Pays Pauvres Très Endettés
SAP/GC	:	Système d'Alerte Précoce et de Gestion des Catastrophes
SDR	:	Stratégie du Développement Rural
SIDA	:	Syndrome d'Immuno-Déficience Acquise
SNU	:	Système des Nations Unies
SP	:	Secrétariat Permanent
SRP	:	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
TEP	:	Tonne d'Equivalent Pétrole
TR	:	Table Ronde
UBT	:	Unité de Bétail Tropical
UE	:	Union Européenne
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	:	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

1 SOMMAIRE EXECUTIF

1.1 Genèse et processus d'élaboration de la SRP

- L'élaboration de la **Stratégie de Réduction de la Pauvreté** a pris le relais des exercices de planification qui se sont tenus jusqu'à une époque récente¹ et des documents cadres de politique économique qui ont accompagné les programmes d'ajustement structurel. Cette nouvelle démarche a adopté un tour particulier dont l'originalité a été la systématisation du processus participatif, la prise en considération de la pauvreté comme point focal de l'analyse et point de mire de la stratégie et la convergence des objectifs avec ceux des programmes d'action adoptés lors des grands sommets mondiaux sur le développement².
- Cette orientation sur la pauvreté avait déjà fait l'objet de la deuxième **Table Ronde** organisée à Genève en 1998. Le Programme Cadre de Lutte Contre la Pauvreté (PCLCP), qui avait servi de référence à la rencontre, avait reçu l'adhésion d'un nombre important de partenaires et, malgré une conjoncture politique défavorable en 1999, avait enregistré des résultats encourageants. Ces résultats sont cependant restés partiels et ils n'ont pas eu d'effets significatifs sur l'incidence de la pauvreté, ce qui a poussé à la mise en place du nouveau cadre global et concerté de la SRP. Entre temps, le retour à la stabilité politique et la marche vers plus de démocratie ont déjà permis une relance du dialogue sur le développement. La volonté de réforme du gouvernement est un signe supplémentaire en direction des partenaires extérieurs pour les mobiliser sur le soutien financier à la Stratégie et au renforcement des capacités nationales.
- La SRP a été élaborée sur la base d'un **large consensus** qui a impliqué les composantes les plus diverses de la société : l'Etat et ses services déconcentrés, les Assemblées d'élus, le grand public, les couches les plus défavorisées de la population (les pauvres), les organisations paysannes, les organisations de la société civile (ONG, syndicats, groupements de paysans,...), le secteur privé (associations professionnelles), les partenaires au développement, l'Université, les confessions religieuses ou les structures traditionnelles.
- Le processus a été lancé dans le contexte de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) et il a coïncidé avec l'entrée en lice du 9ème FED de l'Union Européenne et avec l'élaboration du Bilan Commun de Pays (BCP/UNDAF) du Système des Nations Unies, ce qui a permis des échanges fructueux avec ces organismes. Notons de même que le Canada, la Belgique, la France, le PNUD et la Banque Mondiale ont apporté un appui financier et technique important au dispositif chargé de l'élaboration de la Stratégie. La plupart des partenaires ont, par ailleurs, organisé leur dialogue de politique avec le gouvernement, autour des orientations de la SRP.

1.2 Les grandes orientations de la SRP

¹ Le dernier en date, quoique non validé officiellement, a été le PDES 2000-2004.

² Essentiellement le Sommet sur le développement durable de Johannesburg (« Rio + 10 ») en 2002, le Sommet du Millénaire de septembre 2000 à New York, le Sommet sur la sécurité alimentaire de Rome (2000), la IVème Conférence sur les femmes de Beijing (1995), le Sommet sur le développement social de Copenhague de 1994, la Conférence internationale pour la population et le développement du Caire (1994), le Sommet pour l'éducation de Alma Ata, la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme (1993), la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement (1992) et le Sommet mondial de New York sur les enfants (1990).

- La Stratégie de Réduction de la Pauvreté procède du constat d'un pauvreté généralisée, mise en évidence par les dernières enquêtes réalisées dans le cadre du PADEM³. Ces enquêtes révèlent que près des deux tiers des Nigériens vivent en dessous du seuil de pauvreté et un tiers d'entre eux se situent en dessous du seuil d'extrême pauvreté. L'intensité de la pauvreté est en outre plus accentuée en milieu rural qu'en milieu urbain.

- La stratégie a été fondée sur la conviction que la réduction de la pauvreté passe par une **croissance soutenue** créatrice d'emplois et de revenus, notamment dans la sphère des pauvres. Cette orientation suppose un processus politique orienté sur une bonne gestion des affaires publiques, le respect des grands équilibres macro-économiques, des institutions saines, un secteur privé dynamique et une exploitation durable des ressources naturelles. Les premières réflexions sur **les sources de la croissance** ont permis d'identifier quelques secteurs porteurs, au premier rang desquels les secteurs de l'agriculture et de l'élevage.

- Le succès de la stratégie sera conditionné par la volonté clairement affichée de mettre en œuvre ce processus politique. Le gouvernement du Niger a exprimé à plusieurs reprises sa volonté d'agir en faveur des pauvres et de leur donner les moyens de se faire entendre. Il a pris des **engagements**, dans le cadre de sa politique économique et financière, dans celui du Traité de l'UEMOA et dans ses déclarations de politique générale qui vont dans le sens d'une gestion assainie de l'économie et d'une démarginalisation des pauvres. Des mesures ont déjà été prises pour amorcer le processus, à travers notamment le Programme Spécial du Président de la République et des actions multiples en faveur du développement local. Elles seront poursuivies, en dialogue avec les partenaires de l'aide.

- Ces engagements ont été repris dans la SRP, qui constitue le document principal d'orientation de la politique économique et sociale. A cet effet, la Stratégie de Réduction de la Pauvreté ne s'est pas substituée aux programmes et aux stratégies sectorielles existants mais elle a conduit à leur réaménagement dans la logique des nouvelles priorités gouvernementales à l'horizon 2015. Les principales dispositions de son action ont été regroupées autour **de quatre axes principaux** :

- **L'axe n°1** est articulé autour du scénario de référence **d'une croissance à un taux de 4% par an** et d'un taux d'inflation limité à 3% et de la condition de base de sa réalisation, qui est la stabilité d'un cadre macro-économique favorable à la production. Cette perspective est en ligne avec les engagements pris à l'égard des Institutions de Bretton Woods dans le cadre de la politique économique et financière du pays. Elle dégage une marge de manœuvre de 0,7% de croissance par habitant. Elle repose sur l'hypothèse d'une évolution du taux d'investissement (public et privé) de 11 % (taux moyen constaté sur la période 1990-2000) à au moins 15 % du PIB en 2005 et au delà. Elle implique également un redressement du déficit budgétaire global de 7,6 % en 2000 à moins de 6 % pour 2005 et au delà. La pression fiscale doit parallèlement être portée de 8% à 10,7% sur la même période.

- **L'axe n°2** constitue le noyau central de la Stratégie en matière de croissance et de génération de revenus. Il a pour objectif principal le **développement des secteurs productifs et la création d'emplois**. L'accent y est mis sur les potentialités du secteur rural (agriculture et élevage) et notamment sur la mise en valeur des terres par l'utilisation et la maîtrise des ressources en eaux de surface. Le gouvernement s'est par ailleurs engagé à apporter un soutien vigoureux aux secteurs privé et associatif, qui doivent constituer le moteur de la

³ Programme Africain de mise en place d'un Dispositif d'Enquête auprès des Ménages.

croissance dans une optique de rentabilisation des investissements. La poursuite des efforts engagés par le gouvernement dans le cadre du Traité de l'UEMOA, sur l'harmonisation du droit des affaires et la libéralisation des échanges va dans ce sens. Ils seront renforcés par la mise en place de mécanismes incitatifs à la création et au développement de l'entreprise.

- **L'axe n° 3** s'inscrit dans la ligne des engagements pris par la communauté internationale sur les objectifs du **Sommet du Millénaire** de 2000, qui ont été repris dans la Stratégie avec, pour certains d'entre eux, des cibles en taux de réalisation, moins ambitieuses à l'horizon 2015 compte tenu des retards du Niger dans les domaines correspondants. Il est fondé sur une meilleure redistribution des revenus de la croissance en faveur des pauvres. Les efforts seront concentrés sur les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'eau et de l'assainissement et sur la politique de population (les objectifs chiffrés sont indiqués dans le paragraphe 3.2). Certains secteurs comme celui de l'éducation ont commencé à intégrer la Stratégie dans leurs budgets-programmes triennaux. Le processus sera poursuivi dans les autres secteurs.

- **L'axe n°4** est mobilisé sur l'amélioration de la **gouvernance politique, administrative, économique et locale** et sur la recherche d'une gestion saine du bien public et de l'économie. Les réformes engagées sur la gestion des ressources et la transparence de leur utilisation, seront poursuivies. Le processus de la décentralisation, qui est déjà bien avancé avec la ratification par l'Assemblée Nationale des grands textes d'orientation, fait l'objet d'un programme large de sensibilisation et d'information qui doit conduire aux élections locales. Le gouvernement discutera avec ses partenaires de la mise en œuvre d'un programme de renforcement de capacités pour aider l'administration et la société civile à prendre en mains et à maîtriser les affaires du développement.

- L'élaboration de la Stratégie a été confiée à onze groupes thématiques sous la coordination du Secrétariat Permanent du DSRP. Le diagnostic de la pauvreté a été réalisé dans des délais très courts, ce qui n'a pas permis de constituer une **base de données** complète et parfaitement fiable. Les délais ont néanmoins été tenus et l'analyse, qui a bénéficié des réflexions de la Table Ronde de 1998 et des exercices sur le développement humain⁴, a été suffisamment concluante pour permettre d'échafauder les grands axes de la Stratégie pour la période 2002-2015. L'exploitation des résultats du Recensement Général de la Population de 2001 et de nouvelles enquêtes sur les ménages vont permettre d'affiner le diagnostic.

1.3 Le Forum et le dialogue sur les politiques

- Le gouvernement a souhaité réunir ses partenaires dans le cadre d'une démarche novatrice, qui a requis l'appui conjugué de la Banque Mondiale et du PNUD. Le choix d'un **Forum** a été préféré aux approches habituellement retenues, le Groupe Consultatif ou, dans le cas du Niger, la Table Ronde. Le gouvernement y présentera les grandes lignes de la **Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP)**, ses ambitions et ses contraintes ainsi que les appuis financiers et techniques qui sont attendus de la communauté internationale. Au delà de la mobilisation de ces appuis, il s'agira de réaffirmer le consensus entre le gouvernement et ses partenaires autour de la Stratégie, de sa mise en œuvre et de son suivi-évaluation.

- La tenue du Forum offrira l'occasion d'un **approfondissement du dialogue déjà engagé sur les politiques**. Cette rencontre permettra au gouvernement de réaffirmer ses engagements sur les grands axes de la stratégie, dont certains sont la poursuite d'actions en cours. Les

⁴ Notamment les Rapports Nationaux 1998, 1999, 2000 et 2001 sur le Développement Humain au Niger.

fondements théoriques et techniques de la stratégie seront partagés avec la communauté des bailleurs de fonds. Le Forum permettra également de discuter avec les partenaires de la marche à suivre pour aller progressivement vers l'approche-programme.

- Les réflexions sur les **sources de la croissance** seront présentées dans l'état de leur avancement, sachant que l'identification et la valorisation de filières porteuses continueront à être explorées ultérieurement avec les partenaires. Les relations entre croissance et réduction de la pauvreté mériteront également des approfondissements, auxquels le système de suivi-évaluation pourra utilement contribuer. Les ressorts de l'émergence d'un secteur privé dynamique sont partiellement connus, sinon maîtrisés et c'est aussi à l'occasion de la mise en œuvre de la Stratégie que la connaissance de cette question sera enrichie.

- L'exécution de la SRP va dépendre de la mobilisation des ressources dans le cadre d'une évolution graduelle vers « **l'approche-programme** ». Le secteur de l'éducation est largement avancé dans cette expérimentation. Elle est en cours dans les secteurs de la santé, de la sécurité alimentaire, de l'élevage, de la lutte contre la désertification et de la communication. Elle sera étendue aux autres secteurs selon des calendriers appropriés à chaque situation. Le processus engagé porte sur deux réformes d'envergure.

- La première concerne l'introduction du Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), dans lequel un budget sectoriel triennal (ou « **budget-programme** ») est établi sur la base du programme intégré du secteur et non plus celui d'une juxtaposition de projets. Dans ce cadre, la gestion des fonds publics est confiée au gestionnaire du programme lui-même, ce qui constitue un élément fort pour la visibilité de la politique sectorielle et pour l'engagement des partenaires, qui peuvent dès lors intervenir par dotations budgétaires et par un suivi à partir d'indicateurs de programme plutôt que projet par projet. Le budget-programme du secteur de l'Éducation devrait être prêt pour le Forum^[C1].

- La deuxième réforme, qui complète la précédente, vise à introduire des procédures (souvent qualifiées de « **mécanismes fiduciaires** ») qui garantissent aux deux parties, gouvernement et bailleurs de fonds, la bonne gestion des ressources des programmes. Cela concerne les procédures courantes, les contrôles internes et externes et le système de suivi-évaluation, notamment sur l'impact des politiques en matière de pauvreté. C'est sur l'assurance d'un bon fonctionnement de ces mécanismes que les partenaires pourront accepter de confier à la partie nationale le soin de gérer, selon les procédures nationales, les programmes et les fonds du secteur. Ces réformes sont déjà engagées, avec notamment l'adoption d'un nouveau code des marchés publics et la mise en place de mécanismes transparents de reddition des comptes.

- La **coordination des programmes** à l'intérieur de la SRP est un corollaire de l'approche-programme engagée dans le CDMT. Elle suppose la prééminence de la notion de programme et sa pleine appropriation par les nationaux. Ces derniers sont les mieux placés pour assurer la cohésion intra-sectorielle d'un programme et les coordinations inter-sectorielles entre programmes. La réalité d'une bonne coordination nationale convaincra les partenaires d'y insérer leurs propres appuis et de coordonner leurs interventions.

- Le programme d'action de la stratégie sera présenté au Forum, avec une estimation des coûts par secteur et par action. Le travail d'affinage des programmes se poursuivra jusqu'aux **consultations sectorielles ou thématiques** qui prendront le relais du Forum et qui auront pour objet le financement du gap de chaque secteur ou de chaque domaine de la Stratégie. Ces

consultations se tiendront au fur et à mesure que les budgets-programmes correspondants auront été élaborés. Le gap de financement est actuellement estimé à un peu plus de 500 milliards de FCFA pour les seuls secteurs prioritaires. Les partenaires pourront indiquer les volumes de financements (réallocation de ressources déjà acquises et ressources additionnelles) qu'ils sont prêts à mobiliser mais la négociation proprement dite sur les accords de financement se fera ultérieurement, à l'occasion des consultations sectorielles ou thématiques.

1.4 Mise en œuvre et suivi-évaluation de la SRP

- Le dispositif de **concertation** adopté jusqu'à présent doit être maintenu pour la mise en œuvre. Le **Secrétariat Permanent du DSRP (SP/DSRP)**, qui a servi de cheville ouvrière pour l'élaboration de la Stratégie continuera à jouer un rôle central. Il doit cependant rester un organe léger et n'a aucune vocation à se substituer aux services techniques de l'administration. Sans eux, il serait même condamné à l'inaction. Il devra donc activement militer en faveur d'une réhabilitation de ces services s'ils apparaissent défaillants. L'étude sur l'amélioration des mécanismes de mobilisation des ressources extérieures a mis en relief la nécessité de procéder à des programmes de **renforcement de capacités** pour le passage à cette deuxième phase. Le SP devra aller jusqu'à appuyer l'élaboration de ces programmes et aider les structures concernées à en faire le plaidoyer auprès des bailleurs de fonds.
- Pour la mise en œuvre, le SP/DSRP veillera à ce que les programmes sectoriels soient discutés avec les populations concernées et à ce qu'ils intègrent bien la problématique de réduction de la pauvreté de la SRP. Il s'assurera également de la mise en forme de leurs **cadres logiques**. De leur qualité dépendront aussi bien les niveaux de mobilisation des ressources que la pertinence des activités et des systèmes de suivi-évaluation. Il suivra les négociations avec les partenaires et veillera au respect des engagements pris par le gouvernement en matière d'endettement. Il s'attachera enfin à la mise en cohérence des objectifs intégrés dans la SRP avec ceux du Millénaire et des rapports à établir avec les processus en cours dans le cadre de l'UEMOA et du NEPAD.
- Le **suivi-évaluation de la SRP** va procéder de deux mécanismes distincts : (i) le suivi-évaluation des programmes eux-mêmes, dans le cadre du PIE, en termes de décaissements, de résultats et d'impact et (ii), un deuxième mécanisme, à un niveau plus agrégé, chargé des indicateurs rattachés aux objectifs spécifiques⁵. Entre ces deux niveaux d'analyse, des passerelles seront installées de manière à raccorder les deux systèmes d'information.
- Le SP travaillera **en réseau** avec les ministères techniques par les circuits de remontée vers le MEF et du système d'information associé au PIE, système qui doit être mis au service de la SRP. Il sera en liaison permanente avec le Système Statistique National renforcé et réhabilité, notamment dans sa fonction de coordination des statistiques sectorielles. Il pourra être renforcé par un observatoire de la pauvreté pour la mise au point du système des indicateurs de suivi de la SRP, en cohérence avec ceux qui sont utilisés pour le suivi du DHD et avec ceux du Millénaire. L'observatoire aura en outre un rôle de veille sur la situation du développement humain et contribuera par ses analyses à l'enrichissement de la stratégie.

⁵ ou « objectifs spécifiques mesurables » (OSM), suivis par des « indicateurs objectivement vérifiables » (IOV)

Encadré N° 1

Les grandes étapes de la SRP au Niger jusqu'à présent

Phase préparatoire

Janvier 2000 : conférence de Libreville : démarrage du processus du DSRP au Niger ;
Décembre 2000 : présentation du DSRP Intérimaire (DISRP) aux Conseils de la Banque
Mondiale et du Fonds Monétaire International ;
Avril 2000 : atelier de sensibilisation sur le DISRP ;

Phase de formulation

Février 2001 : atelier de lancement du DSRP complet ;
Mars 2001 : mise en place du Secrétariat Permanent du DSRP ;
Avril 2001 : mise en place du cadre institutionnel et des 11 groupes thématiques ;
Avril-juillet 2001 : enquête pilote qualitative sur la pauvreté ;
Avril-mai 2001 : installation des comités régionaux de pilotage et sous-régionaux de
concertation et de dialogue interne ;
Mai 2001 : préparation des plans de participation et de communication ;
Août 2001 : débats publics sur la pauvreté ;
Novembre 2001 : journées d'information à l'Assemblée Nationale ;
Novembre 2001 : atelier national de validation de la SRP ;
Décembre 2001 : atelier national sur les statistiques de la pauvreté ;

Phase du dialogue de politiques

Janvier 2002 : adoption de la SRP par le gouvernement ;
Février 2002 : les Conseils de la Banque Mondiale et du FMI émettent un avis favorable sur la
SRP ;
Mars 2002 : décision de l'équipe-Niger du SNU d'intégrer son Plan-Cadre dans la SRP ;
Avril 2002 : mise en place par la Primature du groupe de travail de préparation du Forum ;
Mai 2002 : transmission officielle du DSRP aux partenaires par le Premier Ministre et
annonce de la tenue du forum pour novembre 2002 ;
Juin 2002 : mise en place du dispositif conjoint BM/PNUD d'appui au Secrétariat Permanent
chargé de la préparation du Forum.

Phases ultérieures

Tenue du Forum et des consultations sectorielles et thématiques
Consolidation et suivi de la mise en œuvre

2 DIAGNOSTIC

2.1 Les politiques du passé

- Les facteurs humains, naturels et climatiques sont en bonne partie à l'origine des difficultés économiques du Niger, qui s'expliquent également par les politiques adoptées dans le passé. Après une ère d'interventionnisme massif de la part de l'Etat, le pays est entré au début des années 1980 dans une **phase de libéralisation** des marchés et de désengagement de l'Etat des activités productives et marchandes, qui a introduit de profonds changements dans la répartition des rôles en matière de développement. Le retrait de l'Etat n'a été compensé ni par l'identification des sources de la croissance ni par la promotion du secteur privé, qui aurait dû l'amener à prendre la relève de l'Etat dans les activités productives. La relance de la croissance ne s'est pas produite.

- Dans les années 90, l'Etat a été amené à corriger certains effets de cette politique. Ainsi, en matière de sécurité alimentaire, il a récemment dû remettre en place son dispositif d'intervention et redéfinir son rôle dans ce domaine en tant que mission de service public. La décennie a également été marquée par deux mesures majeures de politique économique. La première a été la dévaluation du franc CFA en 1994. Le Niger, qui était alors plongé dans une grave crise politique et économique, n'a cependant guère tiré profit de l'opportunité offerte par le changement de parité. La même année était signé le Traité de l'UEMOA, qui est à la source d'un grand nombre de réformes d'harmonisation de la gestion des affaires publiques, d'ouverture des frontières intra-régionales et d'engagements en matière d'équilibres macro-économiques.

- Le **retour à la stabilité politique** en 1999 a conduit le gouvernement à reprendre les réformes de politique économique et financière qui avaient été engagées puis interrompues avec les Institutions de Bretton Woods. L'application de ces mesures a permis d'obtenir des résultats encourageants⁶ tels que, (i) le rétablissement de la régularité du paiement des salaires des agents de l'Etat, (ii) le paiement régulier des factures des fournisseurs de l'Etat et des entreprises publiques, (iii) le retour à la stabilité économique, suivi par la conclusion d'un accord avec le FMI au titre de la FRPC et, (iv) la fixation du point de décision de l'IPPTE pour le Niger en décembre 2000.

2.2 Cadrage macro-économique et aspects institutionnels

2.2.1 Contexte général

- Rappelons que le Niger appartient au groupe des Pays les Moins Avancés (PMA) et qu'au dernier classement du Rapport sur le Développement Humain 2002 du PNUD, il se situait, en fonction de l'indice du développement humain IDH, au 172^{ème} rang sur 173. Ce pays d'environ 10 millions d'habitants est essentiellement rural avec une population agricole concentrée sur la bande sud/sud-est frontalière avec le Bénin et le Nigeria. Plus des trois quarts de ses 1.267.000 km² sont situés dans la zone septentrionale désertique. Son économie est très dépendante du **résultat des campagnes agricoles**, elles-mêmes largement tributaires

⁶ Lettre de Politique de Développement, MFE, September 2001

des conditions climatiques. Ainsi, sur les dix-neuf dernières campagnes, de 1982 à 2000, douze ont été déficitaires en termes de bilans céréaliers[MM2]. La croissance est, de ce fait, marquée par une grande irrégularité.

- La **croissance démographique** est particulièrement élevée avec un taux de 3,3% par an et un taux de fécondité de 8 enfants par femme en âge de procréer, ce qui fait du Niger le pays ayant la plus forte fécondité au monde⁷. A titre de comparaison, le taux moyen pour les pays d'Afrique subsaharienne est de 5,5. Le Niger est le 3^{ème} pays ayant la plus forte croissance démographique naturelle et le 2^{ème} ayant la plus forte proportion de jeunes. La moitié de la population est en effet âgée de moins de quinze ans⁸[MM3]. Les médiocres résultats de la production agricole n'ont pu qu'encourager la tendance universelle à l'exode rural. De 1965 à 2000, la population urbaine est passée de 6,8% à 17% du total[MM4], taux qui, somme toute, reste assez modeste.
- Depuis la fin du boom de l'uranium en 1981, le pays a connu une **longue crise économique** qui a été aggravée par l'instabilité politique. La réduction ou la suspension de la coopération avec certains partenaires au développement pendant la période 1990-1996 a encore accentué les difficultés. Le retour récent à la stabilité politique et la volonté nationale de renforcer la démocratie augurent cependant d'une reprise en mains plus volontariste et plus participative du développement et soulignent plus que jamais la nécessité d'un appui des partenaires extérieurs sur le plan financier et en termes de renforcement des capacités.

2.2.2 L'équilibre Ressources-Emplois⁹

- Les deux dernières décennies ont été marquées par une faible croissance et le poids d'un endettement de plus en plus coûteux pour les finances publiques[MM5]. De 1990 à 2000, le **taux de croissance du PIB** en termes réels n'a été que de 1,9% par an en moyenne contre 3,3% de progression démographique, ce qui n'a pas permis d'améliorer le revenu moyen par habitant. Cette évolution n'a cependant pas été uniforme. Entre 1990 et 1993, le PIB a diminué de 1,7% par an et ce n'est qu'à partir de la dévaluation de janvier 1994 que la croissance a repris avec un taux moyen de + 2,5% par an jusqu'à 2000.
- La **structure du PIB** reste dominée par le secteur tertiaire dont la part évolue entre 41% et 47% sur la dernière décennie, alors que celle du secteur primaire, où s'exercent 85% de la population, oscille entre 35% et 40%. Le secteur secondaire n'occupe que la troisième place dans les comptes, ce qui est le reflet du très faible niveau d'industrialisation. La tendance du secteur est même à la baisse en raison du déclin des industries minières.
- Le bilan des dernières années illustre bien la **fragilité de l'économie** nigérienne et sa grande dépendance aux performances du secteur rural. En 1998, par exemple, le PIB a crû de 10,4% grâce à une bonne pluviométrie et aux excellents résultats de la campagne agricole. Les deux années suivantes, en revanche, le phénomène climatique inverse a provoqué une baisse ou une stagnation du PIB en termes réels. En 2001, la bonne campagne a permis de nouveau une hausse de 7% du PIB¹⁰[MM6].

⁷ Bilan Commun de Pays, Nations Unies, mars 2002, p. 33

⁸ id, p. 33-34 puis 29

⁹ sauf mention contraire, les chiffres suivants du paragraphe 2.2 renvoient à la SRP complète de janvier 2002

¹⁰ Revue IDA, juin 2002, 1

Tableau n° 1
Structure du PIB_[MM7]

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>milliards de FCFA courants, aux prix du marché</i>							
PIB	675	939	1017	1083	1225	1243	1300
% secteur primaire	nd	40	41	35	39	40	38
% secteur secondaire	nd	18	18	16	15	14	15
% secteur tertiaire	nd	42	41	49	46	46	47
total	100	100	100	100	100	100	100
<i>variations annuelles à prix constants (%)</i>							
PIB réel	nd	2,6	3,4	3,3	10,4	- 0,6	0,1
secteur primaire	nd	1,1	0,2	0,7	21,0	- 5,0	2,6
secteur secondaire	nd	3,0	5,8	4,2	3,1	2,7	3,4
secteur tertiaire	nd	3,2	4,5	4,8	1,9	1,3	- 6,9

nd : non disponible

Source : SRP complète, janvier 2002, tableau 10, MEF

- La consommation finale représentait 95% du PIB en 2000. Il s'agit d'une consommation de subsistance difficilement compressible et qui n'autorise qu'une **faible capacité d'épargne**. A l'intérieur de ce poste cependant, la réduction des dépenses de l'Etat dans le cadre de l'ajustement structurel a entraîné une légère baisse du taux qui, au milieu de la dernière décennie, était plutôt de l'ordre de 100%.

Tableau n° 2
Equilibre Ressources Emplois

	1990	1995	2000
<i>milliards de FCFA courants aux prix du marché</i>			
PIB	675	939	1300
Importations	146	228	272
Total ressources	821	1167	1572
Consommation	647	937	1237
Investissement	74	69	146
Exportations	100	161	189
Total emplois	821	1167	1572

Source : SRP complète, janvier 2002, tableau 12, MEF

- Le **taux d'investissement** est toujours resté à un faible niveau. Il a évolué autour de 11% du PIB sur toute la période 1990-2000, alors que les taux recommandés pour induire une forte croissance dans des pays semblables au Niger sont plutôt de l'ordre de 25 à 30_[MM8]%. La structure de l'investissement a cependant subi des modifications au cours de la dernière décennie. A partir de l'année 1994, la part de l'investissement privé a augmenté, passant de 5,5% cette année-là à 8% en 1998. Au total, le taux d'absorption (consommation + investissement) s'est établi en moyenne sur la période à 105% du PIB. L'excédent correspond en gros à la part (d'environ 90%) de l'investissement public qui est financée par les ressources extérieures. Les investissements publics n'ont atteint que 5_[MM9]% du PIB en 2000¹¹.

¹¹ Revue IDA, juin 2002, 2

- Le solde de la **balance commerciale** s'est dégradé au cours de la dernière décennie, passant d'un déficit de 0,7% du PIB en 1990 à 2,7% en 1999^[MM10]. La dévaluation de 1994 n'a pas eu d'effet positif sur l'équilibre des comptes extérieurs en raison de la faible élasticité à la demande, des productions pour l'exportation. Les exportations sont essentiellement constituées de produits primaires à faible valeur ajoutée : en 2000, l'uranium représentait 35% du total (contre 60% en 1990), les produits de l'élevage 21% et le niébé 8%.
- Le solde courant de la **balance des paiements** ^[MM11] a également été négatif sur presque toute la période 1990-2000^[MM12]. Le déficit représentait, hors dons, 6,8% du PIB en 2000^[MM13]. Cette situation traduit un besoin de financement extérieur constant, qui est comblé par l'aide au développement et les investissements directs de l'étranger. L'aide au développement a diminué en volume depuis le début des années 90, y compris au Niger, où elle s'est stabilisée autour de 100 milliards de FCFA par an entre 1998 et 2001^[MM14].

2.2.3 Les finances publiques

- Les finances publiques ont enregistré un **déficit chronique** tout au long de la décennie 1990. Les principaux soldes ont cependant connu une amélioration modérée à ^[MM15] partir de 1994, qui a été l'année du plus gros déficit courant (moins 8% du PIB), suite à la simplification de la fiscalité qui a permis d'augmenter la pression fiscale de 6 à 9% du PIB entre 1994 et 1999 et à une progression des dépenses publiques inférieure à celle des recettes. Le déficit budgétaire courant est passé de moins 8% du PIB en 1994 à moins 2,5% en 2000. En intégrant les dépenses en capital, le déficit (global, hors dons) est passé sur la même période, de 13,8 à 7,6%.

Tableau n° 3
Finances publiques

	1990	1993	1994	2000 ^[P16]
<i>milliards de FCFA</i>				
Recettes totales	69	46	52	110
Dépenses courantes	89	81	111	144
Dépenses en capital	60	27	50	63
<i>en % du PIB</i>				
Recettes fiscales	8,0	6,4	5,9	7,9
Solde courant	- 3,5	- 5,7	- 8,0	- 2,5-
Solde global (hors dons)	- 12,4	- 9,2	- 13,8	- 7,6

- De 1990 à 1993, les recettes (hors dons) ont chuté de plus de 30^[MM17]%. Pour l'essentiel, cette dégradation s'explique par l'évasion fiscale liée à la perte d'autorité de l'Etat. A partir de 1994, la tendance s'est inversée et les recettes ont doublé entre cette année et l'année 2000, en partie sous l'effet de la dévaluation de 1994. La **pression fiscale** est toutefois restée en dessous des 10%, loin du seuil communautaire de 17% recommandé par l'UEMOA pour la fin de l'année 2002. La base d'imposition est restée étroite en raison du caractère informel de la grande majorité de l'activité économique et de l'absence de recensement des biens fonciers et immobiliers qui pourraient entrer dans l'assiette fiscale.

- Sur la période 1990-2000, les **dépenses publiques** ont suivi une trajectoire à peu près semblable à celle des recettes. Elles ont diminué de quelques 30% entre 1990 et 1993 et sont brusquement remontées l'année de la dévaluation du FCFA, avec une hausse de 50% entre 1993 et 1994 puis de 27% entre 1994 et 2000. D'une extrémité à l'autre de la décennie, la part des dépenses en capital a diminué au profit des dépenses courantes. Elles représentaient 33% du total des dépenses en 2000 contre 40% en 1990.

2.2.4 La dette

- Au 31 décembre 2001, l'encours de la **dette extérieure** était estimé à 1.013 milliards de FCFA. Sa structure reflète la prépondérance des créanciers multilatéraux avec 71% du total contre 29% pour les bilatéraux¹², ce qui s'explique notamment par une politique d'emprunt de l'Etat nouvellement orientée vers les prêts concessionnels. Le service de la dette (montant prévisionnel de 2002, avant rééchelonnement) rend bien compte du caractère concessionnel des emprunts auprès des multilatéraux puisque la part de ces derniers dans le service de la dette n'est plus que de 42% contre 58% pour les bilatéraux.

- Les indicateurs de la dette ont peu évolué ces dernières années. L'encours de la dette extérieure représentait 78% du PIB à la fin de l'année 2000 (et plus de cinq fois le montant des exportations de biens et services en 1999_[MM18], ce qui dépasse de très loin le seuil critique de une fois et demie retenu dans le cadre de l'IPTE_[MM19]). En 1999, le service de la dette extérieure s'élevait à 25% du total des exportations et à peu près à la moitié du total des recettes fiscales. Le gouvernement a signé¹³ avec ses créditeurs du Club de Paris des accords bilatéraux pour un **rééchelonnement** ou un refinancement de la dette puis a engagé le même processus avec les bilatéraux hors OCDE.

- Concernant **l'initiative PPTE**, le Niger a atteint le point de décision en décembre 2000. Un programme de mesures a été convenu avec les partenaires. Sa réalisation conditionne l'accès du pays au point d'achèvement. L'exécution de la première année du programme a été considérée comme concluante. Ce résultat est dû notamment au Programme Spécial du Président de la République, qui est financé _[MM20] par l'Assistance intérimaire de l'initiative PPTE_[MM21]. Le point d'achèvement pourra être prochainement atteint sous réserve de quelques mesures complémentaires.

- La situation de la **dette intérieure** est également préoccupante. En 1995 l'encours de la dette intérieure était déjà estimé à 118 milliards de FCFA, soit 13% du PIB. Il avait atteint 302 milliards en 2000 (23% du PIB). En 1997, environ 70 milliards étaient dus au secteur financier et 70 autres milliards aux fournisseurs, dont environ la moitié en arriérés. Le gouvernement a mis en place le Centre Autonome d'Amortissement de la Dette Intérieure de l'Etat (CAADIE) et un programme de résorption des arriérés de l'Etat. Ce programme, qui est en cours d'exécution, constitue **un des éléments clefs de la relance du secteur privé**, de l'assainissement du secteur financier et de la restructuration du secteur public.

2.2.5 Monnaie, crédit

¹² DFI/D, cité dans Revue conjointe FMI/BM de mai-juin 2002, p. 30

¹³ id, p. 33

- Les agrégats monétaires ont évolué à l'image de la situation économique[MM22]. Le volume de la masse monétaire a diminué, les crédits intérieurs n'ont que faiblement progressé, la situation du portefeuille des banques s'est dégradée et la position extérieure nette s'est affaiblie. L'évolution du **crédit intérieur** s'est ralentie au cours de la période. Le crédit à l'économie s'est contracté de 42,5% entre 1990 et 1999 en raison de la crise économique. La période a en effet enregistré la faillite de plusieurs entreprises publiques et la liquidation de plusieurs banques. La part du crédit bancaire net à l'Etat est de ce fait passée de 24% en 1990 à 60% en 1999, ce qui est aussi dû aux difficultés persistantes de trésorerie de l'Etat.
- La structure actuelle du **crédit à l'économie** n'est pas adaptée au financement des activités productives de long terme. A l'image des ressources des banques, dont la part des dépôts à court terme était de 60% en 2000, les crédits ne sont guère octroyés que sur le court terme. Le ratio du crédit à l'économie est tombé à 4% du PIB en moyenne sur les années 1995-1999 contre des taux de 10% et plus dans les trois pays voisins, Nigeria, Mali et Burkina Faso. Le principal bénéficiaire est le commerce qui absorbe 53% des crédits, alors que l'industrie n'en reçoit que 11% et l'agriculture tout juste 1%.

2.2.6 Aspects institutionnels

- La conduite du développement s'est exercée jusqu'à la fin des années 70 dans le cadre d'une planification classique. En 1983, l'économie nigérienne est passée **sous ajustement** et elle y est restée jusqu'alors. Au cours des quinze dernières années, les relations du Niger avec les bailleurs de fonds ont connu des périodes de rupture et de reprise. Une bonne partie de la coopération a été suspendue entre 1990 et 1993 puis en 1995, et enfin en 1996 et en 1999.
- L'ajustement a relégué au second rang les instruments traditionnels de planification. Le Plan 1987-1991 a été faiblement exécuté et le Plan 2000-2004 n'a même pas été adopté officiellement. Ce n'est qu'en 2000, après les **débats sur le renouveau de la planification** qu'un nouveau mécanisme a été introduit. Après les Plans et les Documents Cadres des Politiques Economiques et financières (DCPE) de l'ajustement, le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) est devenu le nouvel instrument du dialogue avec la communauté des partenaires et la future référence pour la mobilisation des ressources intérieures et extérieures.
- Jusqu'en 2001, le dispositif de concertation globale avec les bailleurs de fonds adopté par le Niger a été celui des **Tables Rondes**, générales ou sectorielles/thématiques, organisées conjointement par le PNUD et le gouvernement. La dernière Table Ronde Générale s'est tenue en 1998 à Genève sur le thème de la pauvreté et de la croissance. Elle a été suivie de deux consultations, une sur le secteur privé en novembre 2000 et une sur l'eau en mai 2001.
- Sur les trois dernières années 1999 à 2001, l'aide budgétaire a représenté environ 42%¹⁴ de l'aide extérieure (de 100 milliards par an en moyenne). Le reste a été administré sous forme d'aide projet. Aux yeux des bailleurs de fonds, la **modalité de l'aide projet** a été justifiée par l'insuffisance des procédures d'exécution des programmes par l'administration. Cette modalité est toutefois remise en cause, en raison du fait qu'elle repousse toujours à plus loin l'appropriation de la gestion du développement par des structures nationales pérennes.

¹⁴ SRP complète, janvier 2002, p. 137

- Des réflexions ont été engagées entre le gouvernement et les partenaires pour étudier les moyens de passer progressivement à une **approche-programme** en exécution nationale. Le secteur de l'éducation est assez avancé dans l'expérimentation du processus, sans être pour autant passé à l'exécution nationale avec les procédures nationales. Le budget de l'éducation a été reconstruit sur la base des programmes d'action du secteur, sur un horizon de trois ans.
- Au niveau national, le gouvernement est déjà engagé dans **l'amélioration du processus budgétaire**, avec (i) la révision de la nomenclature budgétaire, (ii) l'adoption du nouveau plan comptable de l'Etat selon les normes UEMOA, (iii) l'adoption par le Conseil des Ministres du nouveau code des marchés publics et (iv), le renforcement des moyens d'action de la Chambre des Comptes à la Cour Suprême.

2.3 La pauvreté au Niger

- La pauvreté est un phénomène complexe et ses implications sont multiples. Cette complexité est accentuée par des **perceptions** de leur état de pauvreté par les populations, différentes des mesures statistiques comme le montrent les résultats de l'enquête qualitative réalisée en 2001¹⁵. Les résultats des enquêtes disponibles permettent d'apprécier l'ampleur et les principales caractéristiques de la pauvreté, mais le **système d'information sur la pauvreté** présente encore des insuffisances, en raison notamment de la diversité méthodologique des travaux. Il sera enrichi par de nouvelles enquêtes et par l'exploitation des résultats du dernier recensement de la population de 2001.
- La dernière grande enquête budget-consommation des ménages a été réalisée dans le cadre du PADEM¹⁶ entre 1990 et 1993. Elle a révélé que près des **deux tiers des Nigériens vivaient en dessous du seuil de pauvreté** et que plus du tiers se situait en dessous du seuil d'extrême pauvreté. L'intensité de la pauvreté était plus accentuée en milieu rural. Depuis cette période, aucune enquête de ce type n'a été réalisée mais il y a tout lieu de croire que la situation s'est dégradée, ne serait ce qu'en raison de la baisse du PIB par tête d'environ 1,4% par an sur la décennie 1990-2000.

2.3.1 La pauvreté monétaire

- Au Niger, les seuils de pauvreté monétaire, correspondant à une couverture minimale des besoins annuels d'une personne, ont été évalués par le PADEM à 75 000 FCFA en milieu urbain et à 50 000 FCFA dans les zones rurales ; les seuils d'extrême pauvreté y seraient respectivement de 50 000 et 35 000 F CFA. C'est sur cette base que 63% de la population se situerait en dessous du seuil de pauvreté et 34% en dessous du seuil d'extrême pauvreté. La situation est cependant variable selon le milieu, le genre et la catégorie socio-professionnelle. Ainsi, l'incidence de la pauvreté¹⁷ dans le milieu urbain est de 52% contre **66% en milieu rural**.
- En milieu urbain, l'incidence de la pauvreté est plus importante dans le **secteur informel**, y compris les chômeurs exclus du secteur moderne. En milieu rural, les ménages les moins touchés par la pauvreté sont ceux dont le chef de famille est salarié, petit commerçant ou

¹⁵ Il s'agit de l'enquête qualitative sur la perception de la pauvreté par des populations villageoises.

¹⁶ Programme Africain de mise en place d'un Dispositif d'Enquête auprès des Ménages.

¹⁷ Pourcentage de personnes vivant en deçà du seuil de pauvreté.

retraité mais ces trois catégories ne représentent que 5% de la population de ce milieu. Les groupes les plus touchés par la pauvreté en milieu rural sont ceux dirigés par une femme au foyer ou par un inactif. Dans ces deux groupes, l'incidence de la pauvreté est de 75%.

2.3.2 Le faible accès aux services sociaux

A - Education

- La couverture du système éducatif nigérien demeure extrêmement faible. Au cours des 10 dernières années, les gains annuels dans la couverture globale du système n'ont été en moyenne que de l'ordre de 1,7% dans le primaire et de 2,2% dans le supérieur, très inférieurs à la croissance démographique. Dans le second degré, ces gains ont été négatifs dans les deux cycles (-2,2% en moyenne)¹⁸. Le taux brut de scolarisation est estimé à 34% (en 2000) pour l'ensemble du Niger. Ce taux est l'un des plus faibles de la sous-région.
- Sur le plan de **l'équité**, les données dégagent une nette disparité entre genres et lieux de résidence. Les filles scolarisées ne représentaient en 2000 que 40% de la population scolarisée, soit un taux de scolarisation de 27% sur une moyenne nationale de 34%. Les taux d'accès des filles aux cycles d'enseignement primaire ont cependant sensiblement augmenté au cours des dernières années grâce à des actions appropriées. La disparité des taux de scolarisation en fonction du lieu de résidence est également très forte. Il est de 52% en milieu urbain (99% à Niamey) et seulement de 28% en milieu rural. Entre les plus pauvres et les plus riches, on note un écart important de scolarisation : 21% de scolarisation pour les 20% les plus pauvres contre 78% pour les 20% les plus riches.
- **L'analphabétisme**, quelle que soit la langue utilisée, touche environ 83% des adultes. Ce taux présente d'importantes disparités selon le milieu et le genre. Pour le français, dont le taux d'alphabétisation est le plus élevé (6,5% de la population), les hommes sont deux fois plus alphabétisés que les femmes (8,5% contre 4,6%) et les populations urbaines sont 6 fois plus alphabétisées que les populations rurales (24,7% contre 3,3%).

B - La santé

- Les principaux indicateurs traduisent une **situation sanitaire précaire** malgré les efforts importants déployés dans le secteur. En 1998, le taux de couverture sanitaire était estimé à 42% au Niger. Les taux de mortalité infantile et infanto-juvénile se situent respectivement à 126 pour mille et 280 pour mille naissances vivantes. Ces taux varient fortement d'un milieu à l'autre en fonction de l'importance de la couverture vaccinale qui demeure dans l'ensemble très faible. Ainsi, 47%, 7% et 2% des enfants ne sont pas vaccinés respectivement en milieu rural, en milieu urbain et à Niamey.
- Les indicateurs de **santé maternelle** sont également médiocres, la situation dans les zones rurales étant particulièrement préoccupante. En effet, en 2000, on estimait que seulement 36% et 9% des femmes vivant en milieu rural avaient reçu respectivement des soins prénatals et l'assistance d'un personnel qualifié pendant les accouchements, contre environ 85% et 65% en milieu urbain. Avec environ 700 décès de mères pour 100 000 naissances enregistrées vivantes, le Niger enregistre l'un des taux de mortalité maternelle les plus élevés du monde.

¹⁸ MEN, Contraintes et espaces de liberté pour le développement de l'éducation au Niger, 2000, p.22.

- **L'information sur le SIDA** a fait des progrès sensibles puisque 89% des hommes et 74% des femmes ont entendu parler de cette maladie. La perception du SIDA reste cependant superficielle. La proportion des femmes qui connaissent les méthodes de protection n'est que de 26%. Si 83% des hommes et 79% des femmes savent que le condom demeure l'un des meilleurs moyens de prévention contre le sida, seulement 14% des hommes et 3% des femmes reconnaissent l'avoir utilisé, la disparité entre les groupes de femmes les plus pauvres et les groupes de femmes les plus riches étant aussi très grande.

- Le nombre de personnes **infectées par le VIH** est mal connu¹⁹. De la notification du premier cas en 1987 à l'an 2000, les formations sanitaires ont signalé 5 624 cas, alors que l'OMS estimait déjà ce nombre à 65 000 en 1997 (et à 20 000 le nombre d'orphelins dus au SIDA_[MM23]). Une enquête de Care International est en cours d'exploitation et devrait fournir de nouvelles indications sur le taux de prévalence. Parmi les facteurs de propagation de la pandémie, on relève le déni, le silence, les migrations de populations et surtout la pauvreté qui favorise les comportements sexuels à risque.

C - L'accès aux autres services sociaux

- L'état de santé des populations est affecté par des facteurs non médicaux tels que la malnutrition ou les insuffisances en matière d'hygiène, d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable ainsi que la pollution et la promiscuité. Ces facteurs jouent un rôle important dans la prolifération des vecteurs pathogènes et dans la transmission des principales **endémies**, dont le paludisme, les maladies parasitaires et les maladies hydriques.

- La **malnutrition** est considérée comme l'une des principales causes de la mauvaise situation sanitaire des enfants nigériens, dont 41% vivent dans un état de malnutrition chronique et 20% sont atteints de malnutrition chronique sévère. La situation nutritionnelle est fortement liée au lieu de résidence. A Niamey, 25% des enfants accusent un retard de croissance et 8% souffrent de malnutrition chronique sévère mais ces pourcentages sont respectivement de 43% et 21% en milieu rural. Entre 1992 et 2000, le pourcentage des enfants souffrant d'insuffisance pondérale a évolué de 32% à 40% et ceux qui accusent des retards de croissance sont passés de 36% à 40%.

- On estime qu'à peine la moitié des Nigériens a accès à **l'eau potable** et que 4,9% seulement des ménages nigériens disposent d'un robinet privé. Ce pourcentage cache d'importantes disparités. En milieu rural pratiquement aucun ménage n'a de robinet privé, alors que 35% des ménages urbains en ont un. Entre 1992 et 1998, le pourcentage des ménages urbains qui s'approvisionnent à partir de forages/pompes est passé de 2,8% à 14,2%, alors que celui des ménages ruraux qui utilisent un puits public est passé de 74,5% à 56%.

- En ce qui concerne **l'assainissement**, on estime que plus de 80% des ménages au Niger ne disposent pas de lieux d'aisance, ce pourcentage étant encore plus important en milieu rural où il est de 94,1%, contre 20% en milieu urbain (où seulement 2,6% ont une toilette personnelle avec chasse d'eau). En ville, les latrines améliorées demeurent le mode d'aisance le plus répandu. Elles équipent environ 52% des ménages.

¹⁹ Document intérimaire du DSRP, 2001

- La persistance et l'expansion de la pauvreté sont liées à la **vulnérabilité**, c'est à dire au risque élevé de devenir pauvre et aux faibles capacités à s'en prémunir. Les enquêtes menées au Niger ont montré que la vulnérabilité concerne essentiellement les salariés du secteur informel, les femmes et les inactifs. Chez les agriculteurs et les éleveurs, la vulnérabilité est forte en raison des risques climatiques. La vulnérabilité des ménages dirigés par une femme est due à son faible niveau d'instruction mais aussi à la difficulté qu'elle rencontre dans ses recherches d'emploi.

2.4 Aspects sectoriels

2.4.1 Développement rural

A – Situation et potentiel

- Plus de **85% de la population appartient au monde rural**^[MM24] et c'est dans cette catégorie que l'on retrouve la majorité des pauvres du pays. Leur proportion y est légèrement supérieure à la moyenne nationale : 66% et 36% de la population rurale vivent en dessous des seuils de pauvreté et de l'extrême pauvreté contre 63% et 33% en moyenne nationale. Malgré quelques progrès notables dans le statut de la femme tel que l'adoption par le code rural ^[MM25]de leur accès à la terre, les indicateurs de disparité montrent de plus que les femmes rurales restent les premières concernées par la pauvreté^[MM26].

Encadré n° 2		
Quelques caractéristiques de la situation sociale en milieu rural		
	<u>milieu rural</u>	<u>moyenne nationale</u>
La proportion des pauvres	66%	63 ^[MM27] %
La malnutrition chronique	43%	41%
Un faible taux de scolarisation primaire	32%	37 ^[MM28] %
Un faible taux d'alphabétisation	14%	20% ²⁰
Un faible accès à l'eau potable	43,6%	48,3% ²¹
Une mortalité infanto-juvénile élevée	347	318 ²²

Source : SDR, mars 2002, p 5 et Orientations du MSP, mai 2002, p. 52
Rapport Mondial sur le Développement Humain 2002 (ONU)

- Le secteur rural dans son ensemble représente **moins de 40% du PIB** et cette part est même en régression en raison de la dégradation des conditions climatiques et de l'environnement. Depuis la chute des cours de l'uranium, le secteur est cependant devenu un contributeur important de l'apport en devises. En 1998, les exportations de bovins, de cuirs et peaux et de niébé représentaient 22,5% du total des exportations contre 16% en 1990^[MM29].

²⁰ BCP, p.2

²¹ RNDH 1999

²² Min. du Dév. Social/CERPOD, août 1994, p. 9

- L'essentiel de la **production** agricole (le mil, le sorgho et le niébé sont les trois principales spéculations) est localisé dans la frange sud du territoire, qui abrite plus des trois quarts de la population. Le cheptel, estimé à plus de 5 millions d'UBT²³ [MM30], est plus dispersé mais le bilan fourrager des aires pâturables au sud est en constante diminution, ce qui pousse les éleveurs à concurrencer les agriculteurs sur leurs terres ou à transhumer au delà des frontières. La pêche constitue une source de revenus pour une population d'un peu plus de 10.000 familles de pêcheurs[MM31], avec une production annuelle de l'ordre de 20.000 tonnes.
- Les systèmes de production sont pour l'essentiel de type traditionnel et ils ne favorisent ni l'innovation, ni l'accroissement des rendements ni l'apparition d'exploitations modernes de taille suffisante pour les rendre compétitives. **L'Etat**, qui avait pris une part active à l'exploitation des ressources agricoles, **s'est désengagé** au début des années 80 des secteurs productifs et marchands. La production agricole a bien connu au cours de la dernière décennie une augmentation constante grâce à des politiques d'encadrement de la petite irrigation et à la diffusion de techniques culturales améliorées mais le **taux de croissance n'a pas dépassé 2% l'an** contre un taux d'augmentation de 3,3% pour la population[MM32].
- **L'environnement** naturel est par ailleurs en **constante dégradation**. La baisse des productions par tête a poussé les agriculteurs à surexploiter les terres. La pression foncière est devenue source de conflits. Elle a poussé une partie des exploitants vers des terres proches mais considérées auparavant comme marginales et vulnérables, elle a entraîné une réduction et parfois la disparition des jachères et elle a entamé le capital forestier. Sur les terres traditionnellement exploitées, la fertilité des sols a diminué[MM33]. L'amenuisement des aires de pâturage a dégradé le couvert végétal là où il reste fréquenté par les troupeaux. Le défrichement de nouvelles terres pour la culture et l'exploitation toujours plus poussée du bois de feu ont déjà réduit le capital forestier de 12% sur les quinze dernières années[MM34].
- Les **potentiels du monde rural** sont pourtant loin d'être négligeables. Un tiers seulement [MM35] des 15 millions d'hectares cultivables sont annuellement emblavés et 20% à peine des terres irrigables sont mises en valeur. On a recensé des potentialités de cultures fourragères irriguées dans certaines vallées[MM36]. Plus de 400.000 ha de potentiel halieutique ont été identifiés, sans compter les nombreux barrages collinaires et étangs piscicoles[MM37] réalisables.
- L'eau est un élément déterminant pour la production et pour la sauvegarde de l'environnement. Le Niger recèle d'énormes **potentialités en eaux de surface et souterraines** mais elles sont très peu exploitées. A peine 1% des écoulements superficiels (essentiellement dus au fleuve Niger) est exploité à des fins agro-sylvo-pastorales. L'énorme réserve d'eau souterraine (environ 2.000 milliards de m³, à comparer aux 30 milliards charriés annuellement dans le réseau hydrographique) n'est guère exploitée que par les sociétés de prospection minière en raison des coûts élevés[MM38] d'accès.

C – Politiques et résultats

- Les résultats décevants des politiques publiques de production et de commercialisation dans le secteur rural ont conduit l'Etat à encourager l'initiative privée et à libéraliser les prix. Ces nouvelles politiques auraient dû renforcer le rôle d'appui-conseil de l'Etat mais les moyens mis en œuvre sont restés insuffisants et **l'initiative privée n'a pas pris sa relève**

²³ Unité de Bétail Tropical (une UBT = un bovin de 250 kg)

comme moteur de la croissance. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, l'Etat a dû reprendre un rôle actif en mettant en place un système de prévention des crises alimentaires.

- La **sécurité alimentaire** n'est cependant pas encore une garantie pour tous et la forte croissance démographique risque même d'aggraver la situation. Une année sur trois enregistre un déficit de 200 000 à 300 000 tonnes de céréales sur un besoin annuel d'environ 2,5 millions de tonnes. En permanence, la faiblesse des revenus menace certains groupes sociaux d'insuffisances alimentaires. Le Système d'Alerte Précoce et de Gestion des Catastrophes (SAP/GC), la constitution d'un stock de sécurité et une organisation concertée de prévention des crises avec les donateurs ont atténué les effets directs des rigueurs climatiques mais certaines zones restent sous la menace d'une pénurie ou de carences alimentaires.

- La **recherche** a débouché sur des techniques d'améliorations variétales et animales mais les services de vulgarisation sont encore trop faibles pour provoquer de véritables retombées dans le milieu rural^[MM39]. Ce dernier est peu appuyé ou conseillé et il ne dispose pas des moyens de sa propre promotion. Depuis la fin des années 80 il est pratiquement privé de système de **crédit** formel suite à l'échec ou la faillite des institutions de crédit agricole^[MM40]. Des expériences de micro crédit ont été lancées mais elles ne sont pas orientées sur les prêts à moyen ou long terme. Par ailleurs, elles ne sont guère accessibles aux pauvres.

- L'absence d'électricité et les faibles revenus des ménages réduisent leurs moyens d'accès à **l'information** par la radio rurale et par la presse villageoise. Cette dernière reste d'une efficacité limitée en raison de l'analphabétisme des populations. L'état des **infrastructures** constitue également un handicap sérieux à tout progrès dans le secteur rural. Depuis 1990, le linéaire de dessertes agricoles créé chaque année est en baisse et le retard d'entretien a conduit à une dégradation accélérée du réseau^[MM41]. Le parc de véhicules de transport est réduit et vétuste. Les équipements et les modes d'organisation qui pourraient créer de la valeur ajoutée en amont et en aval des filières agricoles et animales font largement défaut. Les producteurs sont peu structurés ou le sont de manière peu efficace, ce qui réduit l'accès aux intrants ou à la petite mécanisation et limite le nombre d'infrastructures de stockage et de conservation^[MM42].

2.4.2 Autres secteurs productifs et infrastructures

- Depuis la crise économique du début des années 80, la situation du secteur industriel n'a cessé de se dégrader, à telle enseigne que la part des industries manufacturières dans le PIB était à peine de 1% l'année 2000^[MM43]. Le **secteur moderne** est représenté à plus de 50% par le secteur public. Le secteur privé moderne est dominé par la filière uranium^[MM44]. En dehors de quelques unités de l'agro-industrie dans les filières lait, cuirs et peaux ou fruits et légumes, le reste du secteur est surtout composé de sociétés de commerce et de services.

- Le secteur privé est de fait totalement dominé par les **établissements informels**. En 1995, on en dénombrait environ 670.000 (contre 418 la même année dans le secteur privé moderne). L'informel représentait en 1997 les trois quarts du PIB et, hors secteur rural, la moitié. Seulement 15% de ces établissements sont situés en milieu urbain contre 85% en milieu rural. En 1995, l'ensemble occupait près de 250.000 employés, en plus de leurs propriétaires.

- Le secteur privé moderne se plaint de²⁴ la concurrence « déloyale » du secteur informel qui supporte des charges bien plus faibles, paie rarement des impôts et importe frauduleusement des biens sans s'acquitter pleinement de tous les droits. Cette forme de concurrence n'est pas à négliger mais le développement du secteur moderne est surtout handicapé par un environnement juridique, fiscal et judiciaire qui n'inspire pas confiance aux investisseurs potentiels.
- Depuis les années 80, le gouvernement a engagé de nombreux programmes de **soutien au secteur privé** mais, comme le soulignait le document de synthèse de la Table Ronde sur le Secteur Privé de novembre 2000, elles n'ont pas entraîné d'amélioration sensible des performances du secteur moderne^[MM45], faute d'une véritable volonté politique de les mettre en œuvre. C'est un défi que la SRP se propose de relever. Les atouts dont dispose l'économie sont loins d'être négligeables mais ils ne pourront être exploités que si l'environnement de la condition d'entrepreneur est sérieusement amélioré. On relève **d'importantes potentialités** au moins dans trois sous-secteurs : (i) la mise en valeur des terres grâce à la gestion de l'eau, (ii) la transformation des produits du monde rural et (iii), le tourisme et l'artisanat.
- Pour diminuer les coûts des facteurs et renforcer les avantages comparatifs du Niger dans la sous-région, des investissements complémentaires doivent être réalisés dans les **infrastructures et les services de base**. On a déjà cité les insuffisances dans le domaine des dessertes agricoles et du transport. La consommation d'énergie est l'une des plus faibles du monde avec une consommation spécifique de 0,15 tep²⁵ par habitant. La production d'électricité dispose d'une relative autonomie grâce au charbon national ^[MM46](les trois-quarts de la production d'électricité en 1999) mais le taux d'électrification ne dépasse pas les 5^[MM47]%. Dans les télécommunications, les infrastructures sont importantes (réseaux téléphoniques fixe et cellulaire, télévision, radio rurale,...) mais les taux d'accès sont encore très limités et le niveau de service est loin d'être satisfaisant^[MM48].

2.4.3 Secteurs sociaux

- Depuis les années 1990, les pouvoirs public et les partenaires au développement ont accordé une attention particulière à l'éducation de base et au secteur de la santé et des résultats appréciables ont été obtenus. Il ressort toutefois de l'analyse de la pauvreté que les besoins essentiels des populations sont loin d'être satisfaits. L'offre des services sociaux demeure insuffisante en quantité et en qualité et elle est marquée par des disparités importantes entre les milieux rural et urbain et entre les riches et les pauvres d'autre part.

A - L'offre des services d'éducation

- L'Etat reste le principal fournisseur de services d'éducation (construction d'écoles, recrutement d'enseignants, équipements pédagogiques) dont l'indicateur global d'offre est le niveau et la structure des dépenses publiques du secteur.
- Le rapport des dépenses publiques d'éducation au PIB demeure inférieur aux 6% suggérés par la commission Delors pour l'UNESCO mais il n'est pas insignifiant par rapport à des régions comparables. Il est sensiblement égal à celui de l'ensemble des pays en

²⁴ Table Ronde sur le Secteur Privé, novembre 2000, vol. I, p. 17

²⁵ Tonne équivalent pétrole

développement (3,8) et ne varie que faiblement dans le temps. Eu égard aux capacités fiscales du pays et au poids de la dette publique, le niveau actuel pourra difficilement être dépassé. Il a été maintenu dans le Programme Décennal de Développement de l'Education.

Tableau n°4
Indicateurs de l'offre publique des services d'éducation

	1989	2000
Dépenses d'éducation en % du PIB	3	3,6
Dépenses d'éducation en % du budget national	21	19

Sources : DSCN et MEN

B - L'offre des services de santé

- Comme pour l'éducation, le secteur public joue un rôle prédominant dans l'offre des services de santé. Ce rôle se matérialise par la formation du personnel médical, la construction de dispensaires et d'hôpitaux, la délivrance des licences aux praticiens, le contrôle des médicaments ou la mise en œuvre des systèmes de subvention et d'assurance.

Tableau n°5
Secteur de la santé ; moyens financiers et matériels

	1994	1999
Dépenses publiques de santé en % du PIB	1,2	1,1
Budget de fonctionnement Santé (% du budget de l'Etat)	5,8	5,4
Budget d'investissement Santé (% du budget de l'Etat)	18,4	24,2
Dépenses publiques de santé par habitant (FCFA)	1096	1158
Nombre d'habitants pour une formation sanitaire publique	26 598 (1992)	22 013

Moyens humains

	Effectif	Ratio	Norme OMS
Médecins	332	1 pour 31 500 hab.	1 pour 10 000
Pharmaciens	20	1 pour 420 000 hab.	1 pour 20 000
Chirurgiens dentistes	18	1 pour 671 000 hab.	1 pour 50 000
Infirmiers diplômés d'Etat	1 213	1 pour 9 000	1 pour 5 000
Sages-femmes diplômées d'Etat	350	1 pour 6 400 femmes en âge de procréer	1 pour 5 000

Source : DSRP- Groupe thématique Santé

- Les politiques sectorielles ont cherché à concilier l'efficacité, c'est-à-dire le recours aux techniques les plus adaptées et la justice sociale, à savoir l'égalité devant l'accès aux services de santé. Une politique de recouvrement des coûts a été mise en œuvre de manière à trouver un équilibre entre une mobilisation suffisante de ressources financières pour le fonctionnement des centres de soins, et une tarification des prestations qui en favorise l'accès.
- Un problème crucial est celui du **coût élevé des charges récurrentes**. Le Niger a installé de nombreuses infrastructures de base et les a dotées d'équipements performants. Le budget de l'Etat n'a cependant pu supporter les charges correspondantes de fonctionnement toujours plus élevées, ce qui a très nettement réduit l'efficacité des équipements. Le système de santé du Niger souffre également de l'insuffisance et de la mauvaise répartition des ressources humaines, de la trop grande centralisation des effectifs et d'une capacité limitée de recherche.

Encadré n° 3
Les huit Objectifs de Développement
du Millénaire (ODM)

A l'issue du sommet du Millénaire, qui s'est tenu à New York en septembre 2000, les 189 Etats membres de l'Organisation des Nations Unies se sont engagés à réaliser d'ici à 2015 les objectifs suivants :

Objectif 1 Eliminer l'extrême pauvreté et la faim
dont : réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour

Objectif 2 Assurer une éducation primaire pour tous

Objectif 3 Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Objectif 4 Réduire la mortalité des enfants
(réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans)

Objectif 5 Améliorer la santé maternelle
(réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle)

Objectif 6 Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies

Objectif 7 Assurer un environnement durable
dont : réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre.

Objectif 8 Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Source : Département de l'information des NU, février 2002

(tous les objectifs sont mesurés par rapport aux niveaux de 1990)

3 STRATEGIE

3.1 Les engagements du gouvernement

- La Stratégie de Réduction de la Pauvreté repose sur la détermination du gouvernement de lutter contre la pauvreté et de mettre en place les conditions durables de sa réduction. Cette préoccupation répond à celles qui ont été exprimées par les populations rencontrées tout au long du processus de préparation et aux objectifs du Sommet du Millénaire qui s'est tenu à New York en septembre 2000. La SRP repose sur la conviction qu'il est nécessaire d'agir sans attendre contre les causes directes de la pauvreté mais que cette action serait vaine sans relance du moteur de la croissance et sans un cadre favorable pour assurer sa consolidation.
- La crédibilité de la Stratégie repose avant tout sur les **engagements du gouvernement**. Dans sa Lettre de Politique de Développement de septembre 2001, qui accompagne la mise en œuvre de la SRP, le gouvernement s'est mobilisé sur trois axes majeurs :
 - (i) l'amélioration de la gestion des ressources publiques, dans la préparation du budget (de manière à ce qu'il reflète les priorités de la SRP), dans la rationalisation de son exécution et la transparence des procédures comptables ;
 - (ii) l'amélioration de la couverture et de la qualité des services sociaux essentiels qui se traduira, dans le domaine de l'éducation par les engagements contenus dans la Loi-Cadre du 1^{er} juin 1998 et repris dans le Programme Décennal de Développement de l'Education (PDDE), et dans le domaine de la santé par une focalisation des efforts sur la santé de la reproduction, la poursuite de la décentralisation du système de santé et le renforcement de la couverture sanitaire du pays ;
 - (iii) l'intensification des actions de promotion du secteur privé afin de l'amener à jouer un rôle déterminant dans la croissance économique et dans la gestion de certains services sociaux.
- Les principaux engagements d'ordre macro-économique du Niger sont repris dans le cadre de l'**UEMOA**. Un Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité a été conclu entre les Etats membres en décembre 1999. Dans ce cadre, un programme pluriannuel de convergence a été mis en œuvre au Niger en 2000. Ces engagements ont également intégrés dans le Programme Economique et Financier (PEF) 2000-2003, élaboré par le gouvernement en accord avec le FMI. Le programme a déjà fait l'objet de trois revues successives qui ont abouti à des constats satisfaisants en ce qui concerne l'impact des réformes des Finances Publiques sur les équilibres budgétaires et l'avancement des politiques structurelles²⁶.
- Sur la base de ces engagements et des exigences de croissance, la SRP a été construite autour de **quatre axes stratégiques** qui consistent à :
 - (i) favoriser la croissance en assurant la stabilité économique et financière. C'est l'axe « Création d'un cadre macro-économique stable, condition de croissance durable » ;
 - (ii) développer les secteurs productifs, essentiellement à travers le secteur rural et le secteur privé en général ;

²⁶ Bilan des Programmes de Réformes Economiques et Financières 1996-2002, décembre 2002

- (iii) prendre des mesures directes de lutte contre la pauvreté. C'est l'axe « Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base » ;
 - (iv) garantir une bonne gestion du développement à travers « la promotion de la bonne gouvernance, le renforcement des capacités humaines et institutionnelles et la décentralisation ».
- Ces orientations seront accompagnées par trois groupes de mesures destinées à renforcer l'implication de tous les acteurs, à savoir :
 - (i) une redéfinition du **rôle des parties prenantes** à l'exécution de la Stratégie. Il s'agira en particulier de montrer comment l'Etat et le secteur privé peuvent se compléter dans tous les domaines, la relance des productions agricoles, la gestion de services sociaux ou encore le suivi-évaluation de la SRP ;
 - (ii) la prise en compte du **genre**. Une attention particulière sera apportée à la situation de la femme, afin de valoriser son rôle et de tirer parti également de sa capacité à participer et à prendre en mains les affaires du développement ;
 - (iii) la promotion d'une **bonne gestion des affaires publiques**, pour améliorer l'efficacité des deniers publics et pour intégrer la Stratégie dans la gestion courante du développement.

Encadré n°4

Le Programme Spécial du Président de la République

Le programme a été lancé en mars 2001 pour réaliser, sur cinq ans, des actions sociales à l'intention des catégories les plus pauvres de la population. Il est financé sur les fonds de l'initiative PPTE. Son coût total a été estimé à 16,8 milliards de FCFA. Il s'est donné pour objectif d'améliorer les revenus, de faire passer le taux de couverture sanitaire de 47,2% à 66,8% et le taux de scolarisation de 34,1% à 41,2%, au moyen des réalisations suivantes :

- 1.000 puits, 1.000 salles de classes et 1.000 cases de santé ;
- 100 mini-barrages ;
- des reboisements dans les zones surexploitées en bois de feu ;
- des infrastructures de base, des moulins et des banques céréalières ;
- des micro crédits pour des activités génératrices de revenu.

A mai 2002, la revue conjointe du FMI et de la Banque Mondiale estimait que les taux d'exécution du Programme étaient satisfaisants et qu'ils contribuaient à valider la première année de la transition entre le point de décision et le point d'achèvement de l'IPPTE. Ces taux ont été de 71,3% pour l'ensemble, de 91% pour les mini-barrages et les cases de santé, de 63% pour les puits pastoraux et villageois et de 45% pour les salles de classes. Une évaluation d'impact permettra d'apprécier la manière dont les acquis du programme pourraient être valorisés et prolongés.

3.2 Axe n° 1 : La création d'un cadre macro-économique stable, condition de croissance durable

- La SRP a fait l'objet de trois scénarios de croissance dont le scénario central, construit sur la base d'un taux de croissance réel de 4% par an et d'une inflation limitée à 3%, qui a été retenu comme **scénario de référence**. Ce dernier suppose de faire passer le taux d'investissement de 10,5 % à 15 % du PIB en 2005 et projette un redressement du solde budgétaire global de moins 7,6 % en 2000 à moins 6 % en 2005. Le scénario bas a été bâti sur un prolongement de la croissance, telle qu'elle a été observée de 1994 à 2000, avec un taux de

2,5% par an. Le scénario haut se rapproche des objectifs de croissance conseillés par le NEPAD, avec un taux de 6% l'an.

3.2.1 Scénario bas

- L'hypothèse correspondant au scénario bas de 2,5% par an n'a pas été retenue en raison des résultats décevants associés à ce taux sur les dernières années. Les simulations [MM49] opérées sur cette base montrent que les objectifs de stabilisation macro-économique et de réduction de la pauvreté risquent fort d'être compromis. Comparé à une croissance de la population de 3,3% par an, le taux de 2,5% ne peut que continuer à dégrader le niveau de vie des ménages
- Il y a cependant un risque de retomber à ce niveau de croissance, étant donnée la grande dépendance du Niger aux aléas climatiques et au cours de ses exportations (sur lesquels le pays n'a qu'un faible pouvoir d'action). Le scénario a donc été testé pour en estimer l'impact sur la politique budgétaire. La réduction des rentrées fiscales amènerait le gouvernement à couper dans les dépenses non prioritaires de manière à respecter les équilibres prévus dans le scénario de référence. Les enveloppes destinées aux secteurs qui contribuent le plus à la réduction de la pauvreté pourraient cependant être sécurisées.

3.2.2 Scénario haut

- Le scénario le plus ambitieux, avec un taux de croissance de 6%, dépasse très largement les tendances passées. Comme le taux de l'investissement public peut difficilement être porté à des niveaux supérieurs à celui exigé par le scénario de référence en raison des limitations imposées à l'endettement du pays, la croissance doit être entraînée par l'investissement privé sur lequel les pouvoirs publics n'ont qu'un faible pouvoir d'action sauf grands changements dans l'environnement du secteur privé. C'est cette hypothèse qui a paru irréaliste, étant donné les difficultés rencontrées dans le passé à mobiliser ce secteur et l'importance des efforts à réaliser pour le remobiliser seulement sur le scénario moins ambitieux de référence.

3.2.3 Scénario de référence

- L'hypothèse de **croissance de + 4% par an** est en ligne avec le programme économique et financier soutenu par le FMI et la Banque Mondiale dans le cadre de la FRPC, qui avait par ailleurs pris en compte la nécessité de concentrer les crédits sur le secteur rural, considéré comme l'élément moteur de la croissance.
- Dans le cadre de la SRP, l'hypothèse retenue pour la croissance passe par un **taux d'investissement de l'ordre de 15% du PIB** à l'horizon 2005, contre 11% en 2000. Le gouvernement entend soutenir cet objectif en portant le taux d'investissement public de 6% en 2000 à 7% en 2005. Le complément devra être recherché auprès de l'investissement privé qui devrait passer de 5% en 2000 à 8% en 2005, ce qui, plus que jamais, rend nécessaire la mise en place d'une politique ferme de soutien à l'égard du secteur privé.
- Le scénario de référence table sur une augmentation des recettes totales, qui devraient passer de 8,6% du PIB en 2000 à 11,9% en 2005 [MM50] et sur une limitation des dépenses

(courantes et en capital) à environ 18% du PIB, ce qui permettra un redressement du solde budgétaire global de moins 7,6% en 2000 à moins 6% en 2005. L'augmentation de la **pression fiscale** [MM51] de 8% en 2000 à 10,7% en 2005 sera atteinte par l'amélioration de l'efficacité des régies financières, un élargissement de l'assiette, l'élimination progressive des exemptions [MM52] et par les effets de l'augmentation du revenu par tête qui, sur la période, compte tenu d'un accroissement démographique de 3,3%, devrait augmenter de 0,7% par an.

3.2.4 L'assainissement des finances publiques

- La SRP a repris les orientations du gouvernement dans le cadre de la FRPC, dont les **grandes lignes** sont les suivantes [MM53]:
 - (i) l'élimination des arriérés de paiement extérieurs et d'une partie importante des arriérés de paiement intérieurs afin de contribuer à la relance du secteur privé ;
 - (ii) la bonne utilisation des ressources procurées par l'initiative PPTE ;
 - (iii) l'amélioration de la qualité des dépenses publiques courantes et d'investissement par la systématisation des revues des dépenses publiques ;
 - (iv) une politique monétaire mesurée pour continuer de maîtriser l'inflation.
- Compte tenu de la situation préoccupante de l'**endettement**, le gouvernement s'est engagé dans le cadre de la SRP à observer une politique très prudente [MM54] en matière de financements extérieurs. Il compte poursuivre ses discussions avec ses créanciers pour tirer le meilleur parti des possibilités d'allègement de la dette et de financement d'actions prioritaires offertes par l'initiative PPTE. Il s'est engagé, par ailleurs, à contenir l'endettement dans des limites supportables en recherchant au maximum les dons auprès de ses partenaires et en **limitant le recours aux prêts à des formules fortement concessionnelles**.

3.2.5 L'amélioration du processus budgétaire

Le gouvernement est conscient de la faiblesse de son système budgétaire et de la nécessité de l'adapter aux priorités de la lutte contre la pauvreté. Le programme de réformes engagé sera poursuivi et renforcé sur les trois axes suivants :

A – Introduction du **Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT)**, qui reformule le budget sur la base des programmes des secteurs. Le CDMT favorise les arbitrages entre les dépenses productives et les autres et facilite la fixation des enveloppes budgétaires sectorielles par rapport aux contraintes du cadrage macro-économique.

B - Amélioration des procédures d'exécution du budget dans la perspective d'une **approche-programme**. Le gouvernement a commencé à mettre en place des **mécanismes fiduciaires** pour la gestion des fonds alloués aux programmes. A terme, ces mécanismes devraient permettre aux donateurs de se reposer sur les procédures nationales pour l'exécution de l'aide (voir axe 4, B).

C - Amélioration des procédures de comptabilité publique, pour **une plus grande transparence** de l'information de gestion. La discipline de la comptabilisation des opérations du trésor sera renforcée et l'Etat s'est engagé à procéder à la clôture des comptes en fin d'année budgétaire et à la production de lois de règlement pour transmission régulière à l'Assemblée Nationale et à la Cour des Comptes.

3.2.6 Un secteur financier sain

Le renforcement du secteur financier est un élément majeur de la SRP^[MM55]. Il doit^[MM56] contribuer à la croissance, par les mécanismes de paiement qu'il met à la disposition des agents économiques, par la mobilisation de l'épargne et par l'offre de moyens de financement. Le gouvernement entend poursuivre la politique déjà engagée avec le soutien de la Banque Mondiale, sur les six points suivants :

- (i) l'amélioration de l'**environnement juridique et réglementaire**
- (ii) la **restructuration du secteur** bancaire ;
- (iii) le développement et la promotion du secteur des **assurances** ;
- (iv) le renforcement des institutions de **micro-finance** ;
- (v) la réforme du système de **protection sociale** et la restructuration de la CNSS ;
- (vi) la mise en place de **financements des investissements et des PME**.

3.3 **Axe n° 2 : Le développement des secteurs productifs et la création d'emplois**

3.3.1 Développement rural

- La présence de plus de 85% des pauvres dans le monde rural justifie amplement une concentration des efforts sur ce secteur. La Stratégie de Développement Rural (SDR) cherche, à l'intérieur de la SRP, à capitaliser les succès de certaines des expériences passées et à se distinguer de celles qui n'ont pas été concluantes.

A – Les acquis du passé

- Depuis la grande sécheresse de 1973, l'Etat a orienté son action vers la **recherche** de l'autosuffisance alimentaire à travers l'augmentation des superficies et des rendements céréaliers en culture pluviale, la production de céréales irriguées, la création de l'Institut National de Recherche Agronomique du Niger (INRAN) et la reconstitution du cheptel²⁷. Il a opté pour la diversification des productions par le développement des pêcheries et la promotion du niébé. En 1984, la deuxième grande sécheresse a provoqué la mise en œuvre de stratégies qui ont donné des résultats positifs en matière de lutte contre la désertification, de gestion des ressources naturelles et de technologies d'augmentation des productions.
- Un des enseignements de cette période a porté sur l'exigence d'une approche plus **multisectorielle** et plus orientée sur la réduction de la pauvreté. Une autre exigence procède des engagements pris au plan international et notamment dans le cadre de l'UEMOA, en matière de politique agricole commune, d'ouverture des frontières et de développement de filières sur la base des avantages comparatifs nationaux^[MM57].

B – Les orientations de la SRP

- La SRP a repris ces exigences en cherchant à associer plus étroitement les politiques conçues pour le secteur rural avec celles adoptées par ailleurs pour les infrastructures, la promotion du secteur privé et la politique de population. L'objectif central reste l'amélioration

²⁷ SDR, mars 2002, p. 20

du niveau de vie des populations et multiplication des emplois, notamment dans les zones les plus touchées par la pauvreté. Il passe par la mise en valeur de l'important **potentiel** en matière de terres cultivables et irrigables, de cheptel et d'acquis de la recherche.

- La **politique de population**, qui porte en grande partie sur le monde rural, devrait permettre aux producteurs de mieux maîtriser leur position dans la sphère économique active. Les composantes relatives à la santé de la reproduction, à l'éducation et la réduction de l'analphabétisme et au statut des femmes, notamment, peuvent être des facteurs favorables à l'épanouissement des cellules productives de base que sont les ménages ruraux.
- L'appui à l'**organisation des producteurs** ruraux constituera une constante de l'action des pouvoirs publics. Comme les moyens dont disposera l'Etat pour encadrer le monde rural resteront à un niveau limité, ils seront d'autant mieux valorisés que les bénéficiaires de cet appui seront capables de définir leurs besoins, de les exprimer et de les défendre. Cette action doit s'étendre à des domaines vitaux pour les activités rurales telles que :
 - (i) la diffusion des résultats de la recherche dans les exploitations ;
 - (ii) une plus grande maîtrise des approvisionnements en semences et en intrants et ;
 - (iii) une plus grande maîtrise également de la commercialisation des productions.
- Une des innovations de la SRP sera le rôle nouveau qu'elle appelle **le secteur privé** à jouer dans le développement du secteur rural. Une nouvelle classe d'entrepreneurs du monde rural doit prendre le relais de l'Etat dans les initiatives d'envergure de la production marchande. Celles-ci devraient permettre de générer emploi et revenus et de produire plus, pour vendre plus loin (marchés urbains et exportation notamment).

Encadré n°5

L'expérience de l'ANPIP (Agence Nigérienne de Promotion de l'Irrigation Privée)

L'Agence Nigérienne de Promotion de l'Irrigation Privée (ANPIP) a été mise en place en 1995 avec l'appui du Projet Pilote de Promotion de l'Irrigation Privée (PPIP) financé par la Banque Mondiale. L'ANPIP a été fondée par des associations de petits exploitants de périmètres irrigués (de 0,1 à 1ha) et est entièrement privée.

L'expérience vient d'achever la première phase de son existence et le projet appuyé par la Banque Mondiale a été reconduit en 2002. Il a jusqu'à présent apporté un appui-conseil sur les techniques de forage et la gestion des eaux. Au cours de la seconde phase, il est également prévu de mettre en place une ligne de crédit pour accorder des subventions aux irriguants.

L'association regroupait en juin 2001 plus de 3.000 exploitants. Parmi eux, environ 1.300 ont adopté une technique d'irrigation mécanisée améliorée, testée par le projet et près de 1.900 ont adopté les techniques manuelles améliorées. La surface totale mise en valeur dépasse les 2.000 hectares.

Source : Rapport d'achèvement du projet PPIP, documents annexes.

- Même si ses ressources financières restent limitées, l'Etat doit **s'investir et investir**. Il s'investira plus activement dans son appui au monde rural en renforçant l'efficacité de ses services de recherche et de vulgarisation et celle du système de suivi-évaluation de sa

politique. Il investira là où l'initiative privée est impuissante à engager des actions d'envergure, notamment dans la rénovation et l'extension du réseau de desserte agricole, les télécommunications et l'électrification rurale.

C – La Stratégie du Développement Rural

- L'engagement de l'Etat sur la SDR repose sur l'engagement de « réduire l'incidence de la pauvreté rurale de 66% à 52% à l'horizon 2015, en créant les conditions d'un développement économique et social durable garantissant la sécurité alimentaire des populations et une gestion durable des ressources naturelles²⁸ ». A cet effet, il est prévu une croissance de 5% par an du PIB réel du secteur sur les quatre ans du programme. Pour atteindre cet objectif, trois axes stratégiques ont été retenus :

- **Axe 1** : création des conditions d'une croissance économique durable en milieu rural par un accès des producteurs ruraux aux opportunités économiques. Cet axe intègre :

- (i) les appuis de l'Etat à travers les services de recherche et de vulgarisation ;
- (ii) le soutien à la mise en place de réseaux d'organisations rurales ;
- (iii) la mise en place de systèmes de financement adaptés ;
- (iv) la promotion d'activités de renforcement des filières agro-sylvo-pastorales ;
- (v) la promotion de l'exportation et ;
- (vi) le développement du réseau routier et l'amélioration des conditions de transport.

- **Axe 2** : sécurisation des conditions de vie des populations à travers la gestion durable des ressources naturelles et l'amélioration de la sécurité alimentaire. L'accent est mis sur :

- (i) la gestion des terroirs et des ressources naturelles ;
- (ii) la clarification des conditions d'accès au foncier ;
- (iii) les modes de gestion des ressources en eau pour la mise en valeur des terres ;
- (iv) la diversification des activités para agricoles (transformation, services,...) ;
- (v) l'amélioration de la qualité de l'alimentation des ménages ruraux et ;
- (vi) le renforcement des systèmes de prévention et de gestion des crises alimentaires.

- **Axe 3** : amélioration de la gestion du secteur rural par le renforcement des capacités des institutions et des organisations rurales, à savoir :

- (i) le renforcement du processus participatif (mise en œuvre, suivi-évaluation) ;
- (ii) une meilleure diffusion de l'information rurale et la réduction de l'illettrisme ;
- (iii) le développement de la formation technique et professionnelle.

- Une des conditions de la réussite de la stratégie sera l'adoption d'une approche intégrée à toutes les étapes de son exécution. Pour prendre **l'exemple de la mise en valeur des terres par la gestion des eaux**, maillon central de la croissance du sous-secteur agricole, les responsables de la mise en œuvre de la SRP devront veiller à l'exécution concomitante d'actions complémentaires telles que :

- le règlement des questions foncières ;
- la mise en place rapide d'un cadre propre à rassurer les futurs investisseurs privés ;
- la mise en place de lignes de crédit d'équipement ;
- l'appui-conseil pour les questions d'ordre technique et organisationnel ;
- un minimum d'investissements publics ;
- la promotion d'organisations rurales, là où la gestion doit être communautaire ;

²⁸ SDR, version préliminaire, 25 mars 2002, p. 25

- les mécanismes institutionnels de coordination de tous ces acteurs.

Encadré n°6
Le processus d'élaboration et de mise en œuvre
du Code Rural

Le gouvernement a mis en place, dès 1989, un Comité National du Code Rural pour :

- (i) réfléchir sur la gestion de l'espace rural et les modalités de l'accès à la terre ;
- (ii) en proposer une réglementation afin de sauvegarder l'équilibre écologique et de créer les conditions de la rentabilité des investissements.

L'Ordonnance 93-015 du 2 mars 1993 a fixé les principes d'orientation du Code Rural et l'une de ses innovations a été la création de **commissions foncières** locales dotées d'une large représentativité (services techniques, organisations paysannes, autorités coutumières). A fin 2001, 21 commissions avaient été installées grâce au concours des partenaires au développement. Elles disposent de compétences consultatives et décisionnelles. L'avis des commissions est requis pour :

- (i) la mise en valeur des terres de l'arrondissement ou de la commune ;
- (ii) la mise en place de concessions rurales conduisant à l'acquisition d'un titre de propriété.

Au titre de leurs compétences décisionnelles, elles procèdent à l'établissement des droits fonciers et à la délivrance des titres de propriété. Les commissions foncières ont déjà pu régler des problèmes tels que la matérialisation des couloirs de transhumance ou des aires de pâturage et ont monté des banques de données sur les ressources naturelles de leurs zones de compétences, dont celles en eau.

3.3.2 Autres secteurs productifs, infrastructures et environnement

- Les mines, l'artisanat et le tourisme peuvent contribuer à la relance de la croissance et à la création d'emplois, à condition de tirer parti du potentiel important de chacun de ces secteurs.

L'exploitation minière se poursuivra dans le domaine du charbon et de l'uranium et se développera par la mise en valeur de nouveaux gisements, dont ceux du Liptako (or), l'intensification de la recherche pétrolière et de phosphates (production d'engrais) et l'amélioration de la commercialisation des substances minières produites artisanalement (or, étain, gypse).

- Le Niger dispose d'un **potentiel touristique** important. Le secteur est en progression mais il est handicapé par un environnement administratif qui ne favorise pas son émergence. La SRP entend tripler d'ici 2005 le nombre de touristes internationaux et assurer un accroissement des flux touristiques de toutes origines de 10% par an, grâce à une politique intense de promotion et la libéralisation complète du secteur hôtelier.

- Le secteur de **l'artisanat** [MM58] dispose d'une grande capacité de création d'emplois et de génération de revenus. Il comporte de multiples activités, dans lesquelles les mesures d'encouragement à la production doivent être associées à une politique active de l'emploi. Le gouvernement encouragera l'organisation des artisans individuels, la promotion des produits de l'artisanat auprès d'une clientèle nigérienne et par le biais de manifestations internationales et la mise en place des filières de formation professionnelle.

- L'Etat financera les **infrastructures et les services de base** qui doivent accompagner la relance des secteurs productifs. A ce titre, la SRP a retenu les actions prioritaires suivantes :

- (i) l'entretien courant de 8.530 km de routes et voies urbaines ;
- (ii) un programme spécial de réhabilitation d'ouvrages d'art endommagés ;

- (iii) la mise en place d'un système local d'entretien routier ;
- (iv) le passage du taux d'électrification de 5% à 15% en 2005 ;
- (v) la baisse de la consommation du bois énergie grâce aux énergies de substitution.

- La SRP prévoit également un volet **environnement** sur lequel l'Etat doit s'investir avec le concours des populations. Les principaux axes d'intervention sont les suivants :
 - (i) la réhabilitation, avec les populations, des terres dégradées ;
 - (ii) l'établissement par les populations de plans d'aménagement et d'exploitation des ressources agricoles, forestières et pastorales ;
 - (iii) la mise en place de systèmes d'information géographique ;
 - (iv) l'agro-foresterie et l'aménagement participatif des forêts naturelles ;
 - (v) la sécurisation de la mise en valeur des terres avec les commissions foncières.

3.3.3 Promotion du secteur privé

- Le désengagement de l'Etat de la sphère marchande et le recentrage de son rôle sur des actions d'encadrement, de régulation et de promotion place le secteur privé au centre du développement des activités productives. L'Etat a cependant la responsabilité de créer les conditions favorables pour amener le secteur privé à s'investir sur le long terme et à tirer profit de ses investissements. Les mesures prises jusque là ont été **trop timides** pour inciter les entreprises privées à s'installer durablement dans la production. La SRP entend tirer les enseignements des politiques passées et relancer un message fort en direction du secteur privé. C'est la condition sine qua non de la relance du secteur rural.

Encadré n°7
L'expérience de EAN,
l'Association « Entreprendre au Niger »

Le lancement de « Entreprendre au Niger » s'est effectuée en 1997 dans le cadre de la promotion du secteur privé avec l'assistance du BIT et le financement du PNUD. EAN est une structure d'appui à la **micro-entreprise**. Elle a adopté le statut d'association de droit privé et ses membres sont essentiellement des organisations socio-professionnelles et des regroupements de petits opérateurs économiques.

En plus des appuis en formation à la gestion et au montage de dossiers, EAN a mis en place un « mécanisme d'accompagnement bancaire », le MAB, avec l'appui du PNUD, qui a mis une dotation initiale de 517.000 dollars à la disposition du projet. Le MAB joue le rôle de fonds de garantie à l'égard des banques qui acceptent de financer les micro-entreprises (aux conditions du marché), en couvrant 50% des risques encourus sur les capitaux prêtés. Jusqu'à présent, l'association n'a pas eu besoin de faire jouer la garantie.

Au 15 juin 2001, 162 dossiers avaient été financés pour un montant de 671 millions de FCFA (environ un million de \$), ce qui a permis de créer 616 emplois nouveaux et de consolider 413 emplois existants, soit au total 1029 emplois assurés. Sur les 162 dossiers financés, 65 ont été présentés par des femmes, soit un taux de 40%.

Source : Revue CCP/PNUD, 21-06-2001, note d'information

- A ce titre, le gouvernement s'investira dans la promotion d'un **environnement institutionnel et légal favorable**. Il cherchera à promouvoir le développement du secteur financier et de la micro-finance. Il entend poursuivre l'harmonisation et la modernisation de la réglementation commerciale dans le cadre de l'OHADA. Il se prépare enfin à prendre des

mesures radicales pour améliorer le système judiciaire, en particulier sur l'impartialité des cours et la rapidité de traitement des dossiers. La SRP s'appuiera sur le Programme Cadre National de Promotion du Secteur Privé, PCNPSP et en facilitera la mise en œuvre.

- La **Chambre de Commerce** a fait l'objet de nombreuses réformes suite à la Table Ronde de novembre 2000. Elle continuera à être appuyée par le PCNPSP. Son nouveau statut lui a déjà valu une plus grande autonomie, que des moyens financiers supplémentaires devraient renforcer. L'élection de ses dirigeants lui confère un statut d'interlocuteur privilégié du gouvernement mais elle devra en devenir un partenaire plus actif pour le réaménagement et la simplification de la réglementation de la vie de l'entreprise.
- Des mesures spécifiques sont également envisagées pour inciter le secteur privé à investir **dans le secteur rural** :
 - (i) la diffusion des études de l'administration et de l'ONAHA sur les filières porteuses et sur les progrès en matière de gestion de l'eau, notamment pour la petite irrigation ;
 - (ii) la mise au point de textes pour clarifier et sécuriser l'accès au foncier ;
 - (iii) la mise au point de schémas d'exploitation des ressources en eau.

3.4 Axe n° 3 : Garantir l'accès des pauvres aux secteurs sociaux

- La faiblesse des indicateurs sociaux explique la place peu enviable qu'occupe le Niger dans le monde et l'amélioration de l'accès des populations les plus démunies aux soins de santé, aux services de l'éducation et à l'eau potable a été considérée comme l'un des axes prioritaires de la SRP. Comme objectif principal, le Niger s'est assigné la réduction du nombre des pauvres, de 66% actuellement, à 50% d'ici 2015.

A - Education

Tableau n° 6

Objectifs de développement du secteur de l'éducation à l'horizon 2015 (SRP)

Education	Situation de référence 2001	Objectif 2005	Objectif 2015
Taux brut scolarisation primaire	37,3%	45%	84%
Taux brut de scolarisation primaire en zones rurales	32%	43%	84%
Taux brut de scolarisation des filles	29,6%	42%	84%
Taux d'alphabétisation	19,9%	28%	44%
Taux d'achèvement du primaire	24,5%	44%	85%
Taux d'accès en première année du primaire	40%	63%	100%
Taux de survie dans le primaire	54%	69%	85%
Taux brut de scolarisation au collège	13%	18%	28%
Proportion des effectifs des collèges ruraux dans l'effectif total des collèges	19%	25%	49%
Proportion des effectifs de l'enseignement technique et de la formation prof. dans les effectifs du secondaire	8%	20%	50%
Taux d'encadrement de l'éducation de la petite enfance	1%	3%	10%
Réorienter 20% des effectifs du secondaire vers des formations pratiques préparant à un métier	-	-	-
Fixer les bases d'une refondation de l'enseignement supérieur	-	-	-

- Par réalisme, les objectifs pour l'éducation ont été fixés un peu en retrait par rapport à ceux du millenium compte tenu du retard accusé dans ce domaine par le pays. Ainsi, l'objectif de scolarisation primaire est de 84% en 2015 contre un taux de 100% pour les objectifs internationaux. En revanche, la SRP reste ambitieuse pour l'accès des filles à l'enseignement puisqu'elle s'assigne l'égalité des sexes [MMS9] à l'horizon 2005. Dans le Programme Décennal de Développement de l'Education 2002-2012 figurent des mesures volontaristes telles que le recrutement exclusif d'enseignants contractuels (les Volontaires de l'Education) dans les écoles primaires, en partenariat avec la société civile et le renforcement du rôle du secteur privé dans l'offre des services d'éducation.

B - Santé

- Les Orientations Stratégiques pour le Développement Sanitaire 2001-2011 ont défini les axes prioritaires suivants, qui sont repris dans la SRP : la prévention à travers des actions d'information des populations, le renforcement de l'hygiène de milieu, l'accroissement du taux de couverture vaccinale et la réorientation des investissements en vue d'une meilleure couverture sanitaire du pays. Une attention particulière sera accordée à la Santé de la Reproduction dans ses volets santé de la femme et de l'enfant, nutrition, planification familiale, lutte contre le Sida et infections sexuellement transmissibles. Afin de favoriser l'équité, les couches sociales les plus défavorisées continueront de bénéficier des effets de la solidarité nationale par le partage des coûts de la santé. Les Plans de Développement Sanitaire des Districts seront mis en œuvre pour assurer une meilleure décentralisation des soins.

Tableau n° 7

Objectifs de développement du secteur de la santé à l'horizon 2015 (SRP)

Santé	Situation de référence 2001	Objectif 2005	Objectif 2015
Taux de couverture sanitaire	48%	60%	60%
Taux de couverture vaccinale	18,4%	50%	82,8%
Taux de malnutrition enfants < 5 ans	39,6%		17%
Taux de prévalence du SIDA	1,4%		0,8%
Réduire le taux de mortalité infanto-juvénile d'au moins 25% d'ici à 2005			
Améliorer l'accès équitable aux soins et services à tous les niveaux du système d'ici à 2005			
Éliminer la poliomyélite d'ici à 2002			
Réduire de moitié la malnutrition protéino-énergétique d'ici à 2015 et éliminer les carences en vitamine A et en iode			
Accroître l'accessibilité financière des pauvres aux soins de santé			
Assurer la disponibilité des médicaments essentiels			
Accroître la fréquentation des services de santé			

C – Eau et assainissement

- Les stratégies en matière d'eau et d'assainissement sont définies par le **Programme Hydraulique National (PNH)**. Elles s'articulent autour de cinq axes prioritaires : l'amélioration de la connaissance des ressources en eau, la satisfaction des besoins des populations en eau, l'appui aux secteurs de production, l'adaptation du cadre juridique et

institutionnel et le transfert progressif des responsabilités des structures étatiques vers les collectivités locales et le secteur privé. Dans le cadre de ces stratégies, la construction d'ouvrages hydrauliques peu coûteux et faciles à entretenir sera privilégiée, l'objectif poursuivi étant, conformément aux décisions du Sommet du Millénaire, de réduire de moitié, d'ici à l'an 2015, la proportion des pauvres qui n'ont pas accès à l'eau potable.

Tableau n°8
Objectifs de développement du secteur Eau et assainissement (SRP)

Eau et assainissement
Améliorer et maîtriser la connaissance des ressources en eau
Porter de 1% à 10% le taux d'utilisation des eaux de surface
Porter le taux de couverture en hydraulique rurale à 70% en 2005
Porter à 50% le taux de couverture en assainissement des centres ruraux en 2005
Augmenter le taux de couverture en eau potable et la qualité de desserte en milieu urbain
Assainir les centres urbains

D - La politique de population

- Une bonne partie des problèmes du Niger est liée à la forte croissance de la population dans une situation économique précaire et un environnement en dégradation. La stratégie adoptée s'appuie sur les conclusions de la Conférence sur la population et le développement durable du Caire en 1994 et sur les orientations de la **Déclaration de Politique Nationale de Population** (PNP, 1992). Elle sera enrichie par l'exploitation des résultats du Recensement Général de la Population de 2001 et de nouvelles enquêtes sur les ménages.
- Trois objectifs principaux ont été retenus : (i) créer les conditions d'une meilleure santé dans les domaines de la reproduction (maternité à moindre risque, contraception, santé sexuelle des jeunes et adolescents), (ii) mettre en place un environnement plus favorable au statut de la femme (plus d'équité et d'égalité des chances) et (iii), mieux coordonner l'action des intervenants en matière de démographie et de développement économique.

3.5 **Axe n° 4 : Bonne Gouvernance, Renforcement de Capacités, Décentralisation**

- Cette composante transversale a été intégrée à la SRP en tant qu'axe stratégique de même niveau que les trois précédents pour éviter de retomber dans les difficultés du passé sur la mise en œuvre des programmes de développement. Elle cherche à remédier aux défaillances et aux lacunes institutionnelles qui ont affecté la marche de l'Etat et à procéder aux réformes qui permettront d'asseoir les fondements d'une bonne gouvernance politique, administrative, économique et locale.

3.5.1 Bonne gouvernance et décentralisation

A - Gouvernance politique

- En matière de gouvernance politique, les orientations nationales découlent de textes aussi fondamentaux que la constitution, la charte des partis politiques mais aussi de textes d'orientations du gouvernement. Ces orientations s'articulent autour des grands principes directeurs de démocratie pluraliste, de l'édification d'un Etat de droit, de la consolidation de la paix et la stabilité politique, de la promotion des droits de l'homme, de l'indépendance de la justice, de la formation d'une armée républicaine. Suite au Forum d'Agadès d'août 2001, une Stratégie Nationale de **prévention et la gestion des conflits** va être mis au point, ce qui constitue une innovation dans la sous-région.

- La SRP a centré son intervention sur quelques **actions prioritaires**, dont le Programme d'Appui aux Réformes Judiciaires (PARJ) avec le soutien de l'Union Européenne. Ce programme revêt une importance particulière dans le cadre de la SRP, étant donné les rapports étroits entre pauvreté et déni de justice. D'autres actions seront lancées telles que des programmes de sensibilisation de masse aux principes de gouvernance politique, la mise en œuvre des recommandations du colloque « Armée et Démocratie », le renforcement des organisations de défense des droits de l'homme ou encore le Programme Pilote de Collecte des Armes Illicites de Petit Calibre.

B - Gouvernance administrative

- La SRP a intégré les réformes en cours de la **Fonction Publique** sur l'efficacité de l'administration et la qualité du service public^[MM60]. Elle a mis l'accent sur la notion de responsabilité, en particulier la responsabilité partagée avec les communautés dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de contrôle des budgets. Elle a explicitement mis la lutte contre la corruption au service de la réduction de la pauvreté²⁹. La part importante des ressources extérieures dans le financement de la SRP l'a par ailleurs conduite à proposer plus de cohérence et de transparence dans la gestion des actions de développement.

- La recherche de la cohérence est associée à l'introduction de **l'approche-programme** qui, dans chaque secteur, devrait progressivement substituer des programmes intégrés (eux-mêmes, composantes de la SRP) à la multiplication actuelle des « projets ». Des budgets-programmes seront mis en place pour gérer sur une période de trois ans l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives à ces programmes. C'est à l'intérieur de ce « Cadre des Dépenses à Moyen Terme » ou CDMT que l'Etat et les partenaires négocieront la mise à disposition et le suivi des fonds.

- La recherche de plus de transparence est complémentaire à l'évolution vers l'approche-programme. Il s'agit de mettre en place des dispositifs qui soient de nature à rassurer aussi bien la partie nationale que les partenaires extérieurs sur la bonne utilisation des fonds et qui puissent introduire un vrai climat de confiance entre les deux parties, d'où leur appellation de **mécanismes fiduciaires**. Ces mécanismes devraient garantir que les ressources destinées à un programme y seront effectivement engagées et, qu'une fois engagées, elles seront utilisées correctement et à la satisfaction des deux parties, gouvernement et bailleurs de fonds.

- Cette démarche est évidemment **progressive** et elle suppose l'adhésion du plus grand nombre parmi les partenaires de l'Etat. A terme, lorsque ces mécanismes de gestion fiduciaire seront devenus performants et lorsque les budgets des secteurs refléteront fidèlement les

²⁹ SRP complète, p. 92

programmes de la Stratégie, les partenaires devraient mobiliser leur aide sous forme **d'aide budgétaire**. Le processus est bien avancé dans le secteur de l'éducation. La démarche sera progressivement étendue aux autres secteurs et, secteur par secteur, un calendrier d'évolution vers l'aide budgétaire pourra être dressé entre l'administration et les partenaires extérieurs.

C - Gouvernance économique

- Une des actions principales de la Stratégie consistera à développer le **dialogue avec le secteur privé**. L'actualisation de l'étude sur le rôle de l'Etat devra être l'occasion d'une meilleure compréhension par les agents de la Fonction Publique de l'importance du secteur privé comme moteur de la croissance et comme le meilleur contributeur aux ressources budgétaires. A cette étude sera associée une redéfinition des rôles respectifs de l'Etat et des autres acteurs de la société dans la contribution au développement. L'Etat s'efforcera de faciliter la tâche à ceux qui devraient être amenés à prendre son relais que ce soit pour des activités productives ou pour l'action sociale. Des actions sont déjà ciblées dans le cadre du programme d'appui au secteur privé moderne. La réflexion doit se poursuivre pour essayer de tirer le meilleur parti des potentialités prisonnières du secteur informel.
- La SRP se mobilisera par ailleurs sur :
 - (i) une ou des études prospectives ;
 - (ii) le programme de **privatisations**, en conformité avec le calendrier retenu mais aussi avec le souci de préserver l'accès des pauvres aux services essentiels ;
 - (iii) l'agenda de **l'UEMOA** concernant les finances publiques, les critères de convergence, la législation du commerce et le code des investissements.

D - Gouvernance locale et décentralisation

- La **charte sur la déconcentration** va permettre de rapprocher l'administration des populations et d'amener celles-ci à gérer les affaires locales que l'Etat ne pourrait pas prendre en charge avec la même efficacité. La campagne d'information sur la SRP sera poursuivie de manière à permettre à ceux qu'elle concerne au niveau local de se regrouper et de proposer à l'Etat des modes d'association pour son exécution.
- Le processus de la **décentralisation** sera poursuivi. Un travail important a été accompli par le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation. Les grands textes d'orientation ont été adoptés par l'Assemblée et les textes d'application sont en cours d'élaboration. Le découpage territorial a été mis au point avec 265 communes (52 communes urbaines et 213 communes rurales), qui serviront de cadre aux prochaines élections locales. Celles-ci vont être préparées par une large campagne d'information, qui se déroulera jusqu'au deuxième semestre 2003. Il est intéressant de noter que les dispositions prises dans les textes ont commencé à être testées dans deux zones pilotes, à Mayahi (Région de Maradi) et à N'Guigmi (Région de Diffa) dans lesquelles douze communes sont en cours d'installation.
- Avec l'appui du Comité de Concertation sur la Décentralisation³⁰ (CCD), le Haut Commissariat a estimé les **ressources nécessaires** à la campagne d'information et à l'installation des futures communes. Un programme de formation des futurs acteurs de la décentralisation et des responsables de l'administration déconcentrée a été mis au point dans ses grandes lignes. Il vient d'être chiffré et ces propositions seront soumises aux bailleurs de

³⁰ Comité mixte gouvernement - société civile – partenaires au développement.

fonds pour trouver les financements. Des études sur les finances publiques locales et la planification régionale vont être lancées avant l'installation des communes afin de ne pas transférer des compétences aux futures collectivités territoriales sans y associer les ressources suffisantes, notamment pour le financement des investissements locaux.

3.5.2 Renforcement de capacités

- Ce chapitre de la SRP occupe une place de première importance tant les changements et les améliorations à apporter à la gestion de l'administration, dans son propre exercice et en rapport avec les autres acteurs du développement sont nombreux et profonds. Le dialogue entre l'Etat et le secteur privé sera renforcé de manière à installer un climat de confiance réciproque entre les parties. Il s'agira aussi de renforcer les capacités de l'Etat à mettre en œuvre et suivre la SRP. Sur ces deux composantes, **l'appui des partenaires** sera nécessaire.
- Concernant l'instauration d'un climat de confiance, un programme de sensibilisation et de formation sera mis en œuvre pour orienter **les agents de l'Etat** vers une gestion des affaires publiques au service de tous et vers des rapports constructifs avec les acteurs du terrain. Des ateliers seront montés pour associer les représentants du secteur privé et de la société civile à l'examen des programmes d'action de la SRP. Un programme de renforcement des capacités sera mis en œuvre pour introduire le processus participatif dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la SRP.
- Les mesures à prendre en matière de finances publiques, de processus budgétaire et de gestion des programmes passeront par un sérieux renforcement de capacités, qui devra s'étendre à toutes les étapes du cycle de la programmation, formulation des programmes, négociations avec les partenaires, mobilisation des fonds, contrôles internes et externes et suivi-évaluation. Le programme devra s'étendre aux structures du Système Statistique National, essentiel à l'analyse et au suivi des indicateurs du développement humain et de la stratégie. Les besoins en formation, perfectionnement et recyclage sont énormes. Le recours à des méthodes de formation-action pourra permettre le transfert du savoir-faire de l'expertise extérieure dans le cadre du travail courant des services et **l'assistance technique** devra privilégier l'appui aux structures à vocation permanente.

4 MISE EN ŒUVRE ET SUIVI-EVALUATION

4.1 Chiffrage de la SRP

- Dans le document complet et validé de la SRP de janvier 2002, le Plan d'action a fait distinctement apparaître les **composantes prioritaires** de la stratégie, à savoir les actions ayant un effet direct sur le niveau de pauvreté (éducation, santé, Sida et développement urbain) et celles relatives à la croissance du secteur rural et de l'eau, au secteur privé et aux infrastructures d'accompagnement. La réduction des arriérés a également été incorporée à cette section prioritaire, qui représente au total 63% du coût de la SRP.
- Les coûts ont été calculés en termes de fonctionnement et d'investissement afin de faciliter leur intégration dans les (futurs, pour la plupart) budgets-programmes du cadre des dépenses à moyen terme. Dans la partie prioritaire du plan d'action, la part de l'investissement dans les dépenses est de 44% et celle relative au fonctionnement^[P61] est de 56%. Les enveloppes sectorielles ont été déterminées à partir de simulations réalisées sur la cadrage macro-économique. Les **gaps de financement** ont été mis en évidence et sont reproduits dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 9
Scénario de référence
Enveloppes sur 4 ans, en milliards de FCFA
(investissement + fonctionnement)

Les secteurs	Coûts de la stratégie	%	Financements acquis ^[P62]	Gaps de financement
Education	270	16	160	110
Santé, VIH/SIDA	286	17	108	178
Développement urbain	67	4	-	67
Développement rural	202	12	44	158
Infrastructures routières	87	5	87	-
Eau	50	3	50	-
Réduction d'arriérés (secteur privé)	98	6	98	-
Total secteurs prioritaires	1.060	63	547	513
Autres	623	37	nc	nc
Total	1.683	100	nc	nc

nc : non calculé

Source : SRP complète, le Niger contre la pauvreté, janvier 2001, p. 113 et 182

- Depuis la publication de la SRP complète en janvier 2002, des corrections ont été apportées aux coûts des activités ou à la programmation des activités elles mêmes. Cela a notamment été le cas dans le secteur rural, qui a réexaminé ses orientations en fonction de la SRP et qui a **reformulé son plan** d'action : la version préliminaire de la Stratégie du Développement Rural (SDR) a été élaborée en mars 2002 pour intégrer les stratégies des trois sous-secteurs agriculture, élevage et eau-environnement.

- Le programme d'action finalisé sera présenté au Forum, au cours duquel les partenaires pourront indiquer les volumes de financements qu'ils sont prêts à mobiliser par réallocation de ressources déjà acquises et par des ressources additionnelles. Le travail d'affinage des programmes se poursuivra jusqu'aux **consultations sectorielles ou thématiques** qui prendront le relais du Forum et qui auront pour objet le financement du gap de chaque secteur ou de chaque domaine de la Stratégie. Ces consultations se tiendront au fur et à mesure que les budgets-programmes correspondants auront été élaborés.

4.2 Mise en œuvre

4.2.1 Le dispositif institutionnel

- Le dispositif de **concertation** qui a été adopté pour la préparation et le montage de la SRP sera maintenu pour l'exécution et il sera adapté au dialogue à mettre en place avec les responsables des programmes, les services techniques de l'administration et la société civile. Le dispositif participatif qui a été mis en place est actuellement le suivant :

- **au niveau national :**

- (i) le Comité de Pilotage présidé par le Premier Ministre ;
- (ii) le Comité Etat/Donateurs qui est présidé par le Ministre des Finances ;
- (iii) le Comité de Concertation et de Dialogue Internes présidé par le Ministre du Développement Social, qui est l'élément du dialogue avec la société ;
- (iv) le Secrétariat Permanent, qui a été la cheville ouvrière du dispositif et qui est présidé par le Directeur de Cabinet Adjoint du Premier Ministre ;

- **au niveau local :**

- (i) des Comités Régionaux de Pilotage ouverts à la société ;
- (ii) des Comités Sous-Régionaux de Concertation et de Dialogue Internes, également ouverts à la société.

- **Le Secrétariat Permanent**, qui a constitué l'élément central de l'élaboration de la SRP, devra évoluer vers une structure dont les principaux rôles seront d'être :

- le coordonnateur de la mise en œuvre de la stratégie ;
- le point de concentration des analyses de suivi-évaluation du PIE ;
- le gestionnaire du dispositif de suivi-évaluation des indicateurs (IOV) de la stratégie ;
- le responsable du suivi-évaluation global de la Stratégie ;
- l'animateur du processus participatif autour de la SRP.

- Cette structure, qui doit rester légère mais dotée d'une grande capacité de travail, devra s'appuyer sur les services techniques de l'administration. Elle n'aura aucune vocation à se substituer à leurs activités. Elle devra en revanche travailler en liaison étroite avec eux, notamment avec ceux de la Statistique, ceux du suivi-évaluation du PIE et avec les collectifs de la société civile porteurs d'information sur les projets menés par cette dernière. Une de ses missions sera de veiller à la mise en œuvre rapide du **renforcement de capacité** des structures sur lesquelles elle devra s'appuyer et d'aider ces structures à en faire le **plaidoyer** auprès des bailleurs de fonds. Elle pourra être complétée par un observatoire de la pauvreté et du développement humain (voir 4.3.2).

- En ce qui concerne la mise en œuvre de la Stratégie, cette structure devra veiller au bon déroulement de : (i) la formulation des programmes et (ii) de la mobilisation des ressources,

qui font l'objet des deux paragraphes ci-dessous, le suivant traitant de la coordination des intervenants.

4.2.2 La formulation des programmes

- Le travail de finalisation des programmes d'action, qui doit se poursuivre jusqu'aux consultations sectorielles ou thématiques, ne s'arrêtera pas là puisque ces consultations feront elles-mêmes l'objet de mécanismes de suivi appropriés. Une mise à jour de la SRP sera par ailleurs effectuée chaque année pour tenir compte des attentes des populations, des résultats de l'exécution et des données issues des nouvelles enquêtes. Tous les trois ans, la Stratégie fera l'objet d'une revue générale. En permanence, il s'agira de veiller à la bonne qualité de la formulation des programmes à mettre en œuvre.
- A ce titre, il sera nécessaire de procéder au renforcement de capacités de tous ceux qui seront chargés **de l'instruction des dossiers de projet et du montage des programmes**, dont les communautés de base concernées. Un programme de formation à l'approche du « **cadre logique** », qui est recommandée par la majorité des partenaires, pourra être monté. De la qualité des cadres logiques dépendront la bonne analyse des problèmes, le bon choix des actions et des stratégies censées les résoudre et la pertinence des systèmes de suivi-évaluation. Cet exercice sera par ailleurs un des meilleurs moyens de s'assurer de l'appropriation de la stratégie par les populations, ce qui devrait renforcer ses chances de succès.

4.2.3 La mobilisation des ressources

- L'adoption du CDMT permettra de monter de meilleures combinaisons entre ressources internes et aides extérieures pour la conception et le financement des programmes. L'évolution vers **l'aide budgétaire** permettra à terme de bénéficier de tous les avantages de ces combinaisons pour la phase d'exécution. A terme, il deviendra en effet possible de remettre à la partie nationale le soin de gérer, selon ses procédures, les deux sources de financement, dans un cadre unique de programme.
- Le processus est en route, notamment dans le secteur de l'éducation, qui s'engage sur l'approche-programme pour la programmation de ses dépenses. Parallèlement, les **mécanismes fiduciaires** de gestion des dépenses publiques commencent à être mis en place. Les réformes seront étendues aux autres secteurs selon un calendrier qui sera discuté avec les partenaires.

4.2.4 La coordination des intervenants

- La mise en œuvre de la Stratégie va passer par l'Etat mais aussi par les opérateurs des secteurs productifs. L'exemple type est celui de la **combinaison Etat / secteurs privé et associatif** pour la mise en valeur des terres par les ressources en eau. Le pilotage de ces opérations va mobiliser des expertises aussi diverses que des techniciens de la gestion de l'eau, des agronomes, des juristes, des spécialistes des droits coutumiers ou des fiscalistes.

- La mise en œuvre des programmes correspondants devra régler de manière concomitante des problèmes tels que l'accès à la terre et sa sécurisation sur une longue période, le régime fiscal des investisseurs, la diffusion par les services de recherche de tout ce qui a pu être fait d'utile dans le domaine, la mise au point et la divulgation des informations sur les ressources en eau ou la mise en place d'un minimum d'infrastructures.
- Cette **combinaison d'actions** et de réformes et la **coordination des intervenants** ne sont certes pas du ressort du Secrétariat Permanent ou de sa structure relais. Le rôle de ce dernier sera de s'assurer que tous les services concernés de l'administration sont effectivement mobilisés sur le chantier et que les autres acteurs sont informés du programme et des mesures prises pour sa facilitation.
- Un autre domaine de coordination va être celui des dispositifs de suivi. En premier lieu, on comprendra aisément que le langage adopté pour l'analyse et le suivi du développement humain (rapports sur le DHD) soit le plus proche possible de celui utilisé pour le suivi de la SRP. Il y a là une première exigence de cohérence. Le gouvernement s'est par ailleurs engagé à mettre en œuvre et à suivre les Objectifs du Millénaire (ODM). Pour la mise en œuvre, le dispositif d'action est celui de la SRP³¹. Pour le suivi³², le mécanisme devra donc être le plus étroitement possible associé à celui du DHD et de la SRP.

4.3 Suivi-évaluation

Sans préjuger du résultat des réflexions sur l'observatoire de la pauvreté et du développement humain, le suivi-évaluation de la SRP va procéder de **deux mécanismes distincts** : le suivi-évaluation des projets et des programmes eux-mêmes, dans le cadre du PIE, et le suivi, à un niveau plus agrégé, des indicateurs rattachés aux Objectifs Spécifiques Mesurables (OSM) de la Stratégie. Entre ces deux niveaux d'analyse, des passerelles devront être installées de manière à raccorder les deux systèmes d'information. Le Secrétariat Permanent favorisera l'interprétation et l'utilisation des résultats de ce double suivi par des échanges entre le dispositif de pilotage et les responsables de l'exécution des programmes

4.3.1 Suivi-évaluation de la SRP

- Le **premier niveau d'analyse** est celui des projets et programmes. Il devra être défini dès l'étape de leurs cadres logiques, en liaison avec le système de suivi du PIE. Ce premier niveau d'observation et d'analyse émanera des projets et programmes eux-mêmes ainsi que du système de suivi des décaissements et de suivi physique, tel qu'il est actuellement assuré par la Direction du Financement des Investissements (DFI) au MEF. Il conviendra d'adapter ces mécanismes aux programmes de la SRP et d'apporter, en cas de besoin, un renforcement de capacités aux DEP des ministères techniques, à la DFI et à la Direction du Suivi et de l'Évaluation des Projets et Programmes (DSEPP) du même ministère.
- Le **deuxième niveau d'analyse** est celui des indicateurs liés aux Objectifs Spécifiques Mesurables (OSM) des actions prioritaires de la SRP. Une liste d'indicateurs a déjà été mise au point par les groupes thématiques de la SRP et ils ont été perfectionnés et validés au cours

³¹ au moins pour ce qui a pu être intégré à la stratégie, dans sa phase actuelle.

³² pour lequel, il y a urgence puisque chacun des 189 pays signataires de la Déclaration de septembre 2000 s'est engagé à sortir le premier rapport national d'évaluation avant la fin 2003.

d'un atelier en décembre 2001. Cette liste comprend surtout des indicateurs sociaux plus quelques indicateurs sur les secteurs productifs. Ces derniers seront complétés à l'occasion de l'affinage ou de la révision des plans d'action correspondants.

- Entre ces deux niveaux d'analyse, des **passerelles** seront installées de manière à raccorder les deux systèmes d'information. Le suivi des indicateurs des OSM permettra d'éclairer les gestionnaires de projets et de programmes sur l'évolution de leur environnement. Celui des programmes servira d'indication sur leur contribution à la réalisation des objectifs spécifiques.

Encadré n°8

Le suivi-évaluation au Niger Le réseau ReNSE Un projet de référence : le PASP

Le Réseau Nigérien de Suivi-Evaluation (ReNSE) a été créé en 1999 par une quarantaine de professionnels. Le réseau compte actuellement plus de 200 membres. Son Comité de Coordination regroupe l'administration, le Système des Nations Unies, les partenaires bilatéraux, les ONG, les institutions de formation et les bureaux d'études. En devenant un véritable forum d'échange d'expériences, le ReNSE contribue à diffuser une culture de suivi-évaluation (S&E) et à renforcer les compétences nationales dans ce domaine.

Il a déjà constitué une banque de données sur les évaluateurs au Niger et commencé à promouvoir des normes et des pratiques professionnelles en S&E. Il prépare actuellement un cycle de formation sur l'amélioration des dispositifs nationaux du S&E.

La création du réseau coïncide avec un projet de fédération des réseaux nationaux au niveau africain, parmi lesquels le ReNSE est considéré comme un des plus dynamiques.

*

Les difficultés que rencontrent dans les ministères les Directions des Etudes et de la Programmation (DEP) contrastent avec la réalité du S&E de certains projets. Le PASP (Projet de Protection intégrée des ressources agro-sylvo-pastorales), est l'un de ces exemples. Grâce au support de la Coopération allemande, le PASP s'est doté d'un système de S&E, à la hauteur des standards internationaux. Parmi les principales forces du projet, on note :

- (i) l'existence d'un système de S&E informatisé avec des indicateurs simples;
- (ii) une bonne appropriation du système de S&E par les intervenants ;
- (iii) un système rodé où tout le monde connaît son rôle.

Il est encourageant de constater qu'un réseau tel que le ReNSE permettra la poursuite du dialogue et facilitera le renforcement croisé entre les expériences des uns et des autres.

Source : Bulletin de la Société Québécoise d'Evaluation de Programme, mai 2002.

- Pour le premier niveau, **les sources de vérification** sont les programmes eux-mêmes. La filière remontante est celle des tutelles et du MEF, jusqu'à exploitation finale, sous forme de tableaux de bord, par le Secrétariat Permanent. Le second niveau prend ses sources de manière plus diversifiée :

- (i) dans les programmes lorsqu'ils ont une envergure suffisante pour dresser un système d'information à la dimension de la SRP ;
- (ii) dans les circuits de l'information statistique sectorielle et thématique, qui remonte en général par la Direction de la Statistique et des Comptes Nationaux (DSCN) ;

- (iii) à partir des enquêtes régulières (par exemple, l'enquête agricole annuelle), dont l'exploitation est confiée aux ministères techniques en association avec la DSCN.
- Le système actuel **d'enquêtes** reste insuffisant pour rendre compte de toutes les dimensions de la pauvreté. Il est prévu de le compléter par :
 - (i) l'exploitation du 3^{ème} recensement général de la population de 2001 ;
 - (ii) une enquête budget-consommation des ménages en 2003 ;
 - (iii) un recensement général de l'agriculture et du cheptel en 2003-2004 ;
 - (iv) une enquête démographie-santé en 2003 ;
 - (v) une enquête sur le secteur informel de Niamey, également en 2003 ;
 - (vi) des enquêtes nationales sur les perceptions de la pauvreté en 2003 et 2005 ;
 - (vii) une enquête nationale de prospective en 2003-2004.
 - Le **dispositif institutionnel** du système statistique national sera renforcé. Les attributions et le statut du Comité National de la Statistique seront redéfinis. Le CNS aura, sous la coupe du Comité de Pilotage de la SRP, un rôle d'appréciation et de validation technique des indicateurs de suivi des OSM. La DSCN, qui assure le secrétariat technique du CNS, sera chargée de la gestion et de la maintenance du système d'information correspondant, de la valorisation des indicateurs et elle sera associée à la production des rapports de suivi-évaluation des OSM.
 - Le système de suivi-évaluation de la SRP devra servir de **guide à l'action** pour le pilotage de la Stratégie. Le rattachement institutionnel du Secrétariat Permanent devra lui permettre de jouer le rôle de conseiller de haut niveau du gouvernement mais aussi d'entretenir des rapports quotidiens de travail avec la DSCN, les programmes, les DEP et les services de suivi-évaluation du MEF. Le programme de renforcement de capacités devra prendre en compte cet aspect particulièrement sensible des attributions du Secrétariat

4.3.2 Observatoire de la Pauvreté et du Développement Humain

- Ce dispositif aurait une ambition plus large que le suivi de la SRP. Cette dernière occupe une position centrale dans la réduction de la pauvreté mais elle n'est pas la seule. Le secteur privé, les ONG, des associations et des collectifs jouent aussi un rôle qui est loin d'être négligeable. Le développement humain est par ailleurs un **concept plus large** que celui de la pauvreté. D'autres instruments scientifiques que le système d'information de la SRP méritent d'être mis en œuvre pour creuser toujours un peu plus l'analyse et la compréhension des ressorts du développement humain. Ses attributions devront tenir compte de celles du SP/DSRP et sa position institutionnelle doit lui permettre une ouverture naturelle sur la société civile.
- Le gouvernement a proposé l'étude d'un dispositif léger qui puisse faire avancer la **réflexion** sur le développement humain et la pauvreté au Niger et sur les politiques à adopter en conséquence. Il devrait prendre le relais du groupe de travail chargé du rapport national sur le développement humain. Il pourrait appuyer le SP/DSRP sur le suivi des OSM de la Stratégie et il devra, en tout état de cause, avoir un rôle important dans l'animation du débat national autour de la réduction de la pauvreté.

4.4 Le renforcement de capacités

- La mise en œuvre, le suivi, l'évaluation et le pilotage de la SRP devront réunir des capacités bien spécifiques et des moyens appropriés. Une étude³³ sur les **capacités** de l'administration en matière de suivi-évaluation a bien fait ressortir les lacunes dans ce domaine. Les processus de planification et de programmation n'ont plus la même actualité et les services rattachés à ces fonctions ont perdu de leur pratique. Une étude récente a mis en relief les besoins de renforcement en ressources humaines et matérielles de l'appareil statistique national, qui n'arrive à remplir correctement ni son rôle de collecte et de fournisseur de données fiables ni celui de coordonnateur des informations sectorielles.
- La SRP est par ailleurs un **exercice d'un type nouveau**, par son processus participatif et par l'architecture de son double système de suivi. Elle a été élaborée par une structure légère mais elle sera exécutée par l'ensemble des services pérennes de l'administration et par des opérateurs privés. Entre le dispositif de pilotage, de type participatif et les responsables de l'exécution, le Secrétariat Permanent aura, on l'a vu, à assumer un rôle de liaison délicat.
- Un **programme de renforcement de capacités** devra être mis au point avec les partenaires du développement. Ce soutien extérieur sera nécessaire au moins pour aider les principaux intéressés à formuler et à mettre en œuvre les différents pans de la Stratégie et pour monter et animer les systèmes d'information. Des acteurs clefs tels que ceux en charge du développement rural ou de la promotion du secteur privé devront être renforcés. Le Secrétariat Permanent pourra lui-même exprimer des besoins en expertises et en moyens d'action.
- Ce dernier devra disposer d'une capacité d'analyse suffisamment nourrie en données fiables et en traitements d'information pour émettre des recommandations dans les meilleures conditions d'efficacité et de rapidité. Le système de suivi-évaluation de la SRP devra cependant être mis au point en respectant le **principe de subsidiarité**, autrement dit en faisant exécuter le maximum de tâches de collecte et d'analyse aux niveaux les plus déconcentrés. Aux niveaux suivants, les mécanismes de validation et d'agrégation de l'information devront être définis jusqu'à la dernière étape de la synthèse au Secrétariat, pour diffusion et aide à la décision.

³³ Diagnostic des capacités de suivi et d'évaluation des programmes et projets au Niger, Universalia, novembre 2001

CONCLUSION

- La SRP a été conçue et lancée en réponse à un défi majeur. Le Niger, en raison de la fragilité de son économie mais sans doute aussi de l'absence de stabilité politique, compte parmi les pays les plus pauvres au monde. Près des deux tiers des Nigériens vivent en dessous du seuil de pauvreté, un tiers environ survit en dessous du seuil de pauvreté absolue. **Cette dimension et, semble-t-il aussi, cette extension de la pauvreté** constituent un **grave handicap** pour le développement et risquent d'enfermer le pays dans le cercle vicieux de l'immobilisme si ce n'est de la régression.
- Une première entreprise globale de lutte contre la pauvreté avait été lancée lors de la **Table Ronde de Genève de 1998**. Les événements de 1999 ont privé le pays des bénéfices éventuels de cette expérience. Le gouvernement a relancé début 2000 un processus participatif qui a abouti à la fin de la même année à l'adoption du Document Intérimaire de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, DI/SRP puis à celle de la version complète de la SRP en janvier 2002. Un mois plus tard, les Conseils de la Banque Mondiale et du FMI émettaient un avis favorable sur la SRP.
- Entre temps, dans sa Lettre de Politique du Développement de septembre 2001, le gouvernement a réaffirmé **ses engagements** vis à vis du processus. La mise en œuvre du Programme Economique et Financier 2000-2003 soutenu par la FRPC, avait déjà ouvert la voie à la stabilité macro-économique par l'application ferme de mesures d'assainissement des finances publiques. Dans la Lettre de Politique, le gouvernement a annoncé trois axes d'intervention qui allaient façonner les orientations de la Stratégie.
- Dans sa version officielle publiée quatre mois plus tard, la SRP a repris cette ligne directrice et a dégagé **quatre axes prioritaires** qui reprenaient les trois précédents et faisaient ressortir un axe sur la bonne gouvernance pour souligner le rôle essentiel de cette composante. La Stratégie s'attaque aux racines mêmes de la pauvreté et confirme la nécessité de relancer la croissance, dans un cadre macro-économique équilibré. L'accent y a été mis sur le rôle du secteur privé et sur quelques secteurs clefs, au premier rang desquels l'agriculture et l'élevage.
- Le gouvernement a reçu l'appui de ses partenaires tout au long du processus de la SRP. Il lui a paru nécessaire d'organiser une rencontre globale pour échanger avec eux sur les résultats de ce processus, sur les fondements de la Stratégie et sur les modalités de sa mise en œuvre et de son suivi. C'est la vocation du **Forum de Niamey** d'engager ce débat ouvert et constructif. Le gouvernement n'ignore pas les difficultés qu'il y aura à passer à la phase d'exécution et à éviter les errements du passé. Il entend partager son point de vue avec ses partenaires, proposer des solutions et rechercher leur appui.

- La réflexion sur **les fondements de la Stratégie** sera enrichie par les études complémentaires qui ont été réalisées depuis janvier 2002, notamment l'étude sur les sources de la croissance et celle sur le rôle de la femme dans la politique de population. Sur les modalités de mise en œuvre, le gouvernement rouvrira le débat avec ses partenaires sur le dispositif de pilotage de la stratégie et sur le rôle central du Secrétariat Permanent du DSRP. Un des points importants du débat concernera la mobilisation de l'aide extérieure.
- Des discussions ont déjà eu lieu sur l'évolution des dispositifs actuels de mobilisation vers **l'approche-programme**, qui doit canaliser l'aide non plus à travers des projets mais à travers des programmes, conçus par la partie nationale, exécutés par elle, selon les procédures nationales et dont la phase ultime pourrait être l'aide budgétaire généralisée. Le gouvernement a engagé l'installation de mécanismes « fiduciaires », destinés à rassurer les partenaires sur la bonne utilisation des ressources dans un système d'exécution nationale. Cette expérience devrait faire l'objet d'un premier bilan lors du Forum.
- Les besoins de financement sont exposés dans le programme d'action de la Stratégie, qui fait l'objet d'un document séparé. Ils seront affinés au fur et à mesure de la finalisation des budgets-programmes sectoriels. Les **consultations sectorielles et thématiques** prendront alors le relais du Forum pour négocier les financements du gap de chaque secteur. Les premières réunions pourront avoir lieu au cours de l'année 2003 pour les secteurs dont les budgets-programmes sont déjà prêts. Le Forum sera lui-même l'objet d'un système de suivi dont les mécanismes seront soumis à l'appréciation des partenaires. A chaque consultation ultérieure devra également être associé un dispositif pour en suivre les recommandations.
- Un autre mécanisme de **suivi** doit être mis en place **pour la stratégie elle-même**. Les dispositions déjà prises, telles que la mise en place de la DSEPP ou les aménagements apportés par le MEF au suivi des décaissements, seront présentées lors du Forum. Les débats porteront sur les propositions du gouvernement concernant (i) le suivi financier, physique et appréciatif (résultats et impacts) des programmes et projets de base de la SRP, (ii) celui des indicateurs associés aux OSM de la Stratégie et, (iii) un système global de suivi et d'étude de la pauvreté au Niger. Ils porteront également sur l'évolution souhaitable du Système Statistique National et sur sa contribution au suivi du développement humain et de la pauvreté.
- Les autorités nigériennes ont bien conscience des enjeux de la SRP mais aussi des problèmes qui restent à résoudre. Elles connaissent les limites imposées à l'endettement et les difficultés à mobiliser des ressources dans le cadre d'opérations de développement, qu'elles relèvent du secteur public ou du secteur privé. Elles sont décidées à aller de l'avant mais aussi à faire preuve de souplesse pour s'adapter aux circonstances et réagir promptement à tout ce qui pourra apparaître comme des freins ou des blocages à l'avancement de la Stratégie. Elles comptent sur le soutien financier mais aussi technique de leurs partenaires pour financer les programmes de la SRP et pour procéder aux **renforcements de capacités** des structures qui seront en charge.

PAGE:	8
[C1] Cf Aide-Mémoire Banque Mondiale, juin 2002, p. 16, § 45	
PAGE:	12
[MM2] BCP 30	
PAGE:	12
[MM3] BCP 33, 34	
PAGE:	12
[MM4] BCP 29, annexe 1-1	
PAGE:	12
[MM5] BCP 104	
PAGE:	12
[MM6] Revue IDA, juin 2002, 1	
PAGE:	13
[MM7] SRP, Tableau 10	
PAGE:	13
[MM8] SRP 49	
PAGE:	13
[MM9] Revue IDA, juin 2002, 2 (SRP, tableau 12 : 6,4%)	
PAGE:	14
[MM10] SRP 54	
PAGE:	14
[MM11] exports : Article IV, Tableau 35	
PAGE:	14
[MM12] PDES 19	
PAGE:	14
[MM13] SRP 54	
PAGE:	14
[MM14] SRP 137	
PAGE:	14
[MM15] PDES 15	
PAGE:	14
[P16] SRP 137	
PAGE:	14
[MM17] PDES 15	
PAGE:	15
[MM18] cf tableaux SRP 14 et 19	
PAGE:	15
[MM19] Groupe thématique Cadrage 14	
PAGE:	15
[MM20] 8,8 MM FCFA en 2001, dont les ¾ IDA (FMI, Article 4, Ann. 4)	
PAGE:	15
[MM21] Lettre de Politique de Développement, août 2001	
PAGE:	16
[MM22] Groupe thématique Cadrage 15	
PAGE:	19
[MM23] BCP 67	
PAGE:	20
[MM24] SDR 5 ; PDES 50	
PAGE:	20
[MM25] BCP 41	
PAGE:	20
[MM26] SRP 5	
PAGE:	20
[MM27] SPR 17	
PAGE:	20
[MM28] Cf tableau 3.2 du document	

PAGE:	20
[MM29] SRP 50	
PAGE:	21
[MM30] SDR 10	
PAGE:	21
[MM31] PDES 68	
PAGE:	21
[MM32] PDES 52	
PAGE:	21
[MM33] PDES 54	
PAGE:	21
[MM34] SRP 41	
PAGE:	21
[MM35] PDES 53	
PAGE:	21
[MM36] PDES 62	
PAGE:	21
[MM37] PDES 72	
PAGE:	21
[MM38] SDR 11	
PAGE:	22
[MM39] SDR 15	
PAGE:	22
[MM40] SDR 14	
PAGE:	22
[MM41] SDR 16	
PAGE:	22
[MM42] Rés. PDES 21	
PAGE:	22
[MM43] Art. 4, Tableau 4 + Rés.PDES 72	
PAGE:	22
[MM44] TR S Privé, I, 17 et 18	
PAGE:	23
[MM45] TR S Privé, V, 13	
PAGE:	23
[MM46] PDES 161 et 163	
PAGE:	23
[MM47] Groupe thématique 33	
PAGE:	23
[MM48] Groupe thématique 39	
PAGE:	28
[MM49] Revue IDA, juin 2002, 4	
PAGE:	28
[MM50] SRP, 136	
PAGE:	29
[MM51] SRP, 68	
PAGE:	29
[MM52] Lettre de politique de développement, août 2001, p. 3	
PAGE:	29
[MM53] id	
PAGE:	29
[MM54] Mémo de PEF, juin 2002, p. 24	
PAGE:	30
[MM55] Mémo de PEF, juin 2002, p. 16	
PAGE:	30
[MM56] Mémo de PEF, juin 2002, p. 9	

PAGE:	30
[MM57] SDR 22	
PAGE:	33
[MM58] PDES 187	
PAGE:	36
[MM59] FMI / BM (IDA), évaluation conjointe du DRSP, 16 janvier 2002	
PAGE:	38
[MM60] Lettre de politique de développement, août 2001, p. 9	
PAGE:	41
[P61] SRP 185	
PAGE:	41
[P62] SRP 182	