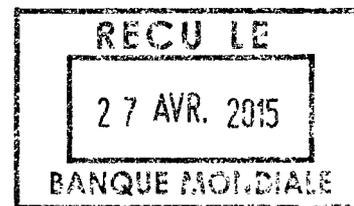


OFFICIAL
DOCUMENTS

CR 5656-NE

REPUBLIQUE DU NIGER



CREDIT D'APPUI BUDGETAIRE 2015 – 2017

LETTRE DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT

Avril 2015

1. CONTEXTE

Le Niger est un pays sahélien et enclavé de l'Afrique de l'Ouest, avec une superficie de 1 267 000 km² dont les deux tiers (2/3) sont quasi désertiques. En plus des contraintes physiques, le pays fait face à de divers et nombreux défis de développement qui sont : (i) l'explosion démographique avec un taux de croissance de 3,9% et une population majoritairement jeune, (ii) un manque de compétitivité de l'économie qui peu diversifiée et avec la prédominance du secteur primaire (40% PIB en moyenne), (iii) le caractère limité des infrastructures économiques et sociales, (iv) un secteur industriel peu dynamique (12% PIB), (v) un marché financier peu développé, (vi) un capital humain peu développé et un cadre institutionnel insuffisamment développé.

Pour relever ces défis et poser les jalons d'une politique économique de moyen terme qui permettra d'impulser une dynamique de développement équilibré, porté par une forte croissance économique inclusive et durable reposant sur l'exploitation des importantes ressources minières et pétrolières, le Gouvernement a mis en œuvre le PDES 2012-2015. Il est articulé autour de cinq axes :

- l'axe 1 « Consolidation de la crédibilité et de l'efficacité des Institutions publiques » ;
- l'axe 2 « Conditions de durabilité d'un développement équilibré et inclusif » ;
- l'axe 3 « Sécurité alimentaire et développement agricole durable » ;
- l'axe 4 « Economie compétitive et diversifiée par une croissance accélérée » ;
- l'axe 5 « Promotion du développement social ».

Le PDES s'affirme alors un instrument de politique économique et sociale à la fois dynamique, ambitieux et volontariste à la dimension des défis auxquels fait face le Niger.

Après 3 ans de sa mise en œuvre, le bilan du PDES est globalement satisfaisant. En effet, des progrès majeurs ont été enregistrés avec une appropriation croissante des différents acteurs et des réalisations concrètes dans les différents domaines.

Dans le domaine économique :

- le taux de croissance moyen du PIB réel sur la période est de 7,76% sur une prévision de 8% ; ce taux était de 3,8% entre 1990 et 2010. Cela dénote d'une création importante de richesse durant la période du PDES ;
- La progression du PIB par habitant est de 4,56% sur la période 2011 - 2014, alors qu'elle était inférieure à 1% entre 1990 et 2010 ;
- le taux d'investissement moyen est de l'ordre de 36,77%, sur une prévision

de 41,4% sur la période, alors qu'il n'était que de 14,8% entre 1990 et 2010. Cette performance est le résultat du caractère volontariste et ambitieux du programme du gouvernement, qui a rendu possible la réalisation d'importants projets structurants notamment dans le domaine des infrastructures (le Barrage de Kandadji, la boucle ferroviaire,...) ;

- le niveau d'endettement se situe à 24,8% du PIB, bien loin du seuil de 70% qui est la norme retenue pour les pays de l'UEMOA ;
- l'évolution des prix est maîtrisée avec durant la période, moins de 3% et connaît même décélération en 2014 (-0,9%) et ce en dépit des augmentations de salaires intervenues durant la période, améliorant ainsi le pouvoir d'achat des nigériens ;
- l'amélioration du climat des affaires, à travers la réduction du délai de création des entreprises qui est ramené de 14 à 3 jours, la réduction du nombre de documents à l'importation (de 10 à 6) et à l'exportation (de 8 à 4).

Dans le domaine social, des améliorations sensibles ont été enregistrées notamment en ce qui concerne le Taux Brut de Scolarisation(TBS), le Taux d'Achèvement Primaire (TAP), le Taux d'Accouchement Assisté; le Taux de Contraception Moderne.

Dans le cadre de la **sécurité alimentaire**, durant la période, malgré les chocs exogènes connus, la situation alimentaire et pastorale a pu être maîtrisée à travers la mise en œuvre de l'initiative 3N qui a permis de renforcer la résilience de la population face aux aléas climatiques. C'est ainsi que les superficies irriguées se sont accrues, d'importantes quantités d'intrants agricoles et d'aliments bétail ont été mises en place ; de nombreux puits et forages pastoraux ont été réalisés ou réhabilités, l'amélioration de la productivité animale à travers l'insémination et la création des fermes modernes.

Ces résultats auraient été meilleurs si les efforts n'étaient pas annihilés par la persistance des défis tels que : le faible taux de consommation des crédits d'investissement, la faiblesse de l'administration à délivrer des services publics de qualité dans les délais, les fluctuations de la production agricole, la gestion des questions sécuritaires au détriment des secteurs inducteurs de croissance économiques (infrastructures, hydraulique) ainsi que la forte croissance démographique.

C'est pourquoi, le gouvernement poursuit les réformes structurelles nécessaires pour faire face à ces défis. Cet engagement va se poursuivre se renforcer dans le cadre de la formulation en cours de la formulation des documents stratégiques de planification de long et moyen termes, qui sont la SDDCI Niger 2035 et le PDES 2016-2020.

Aussi, le présent crédit d'appui budgétaire des réformes des investissements publics 2015-2017 soutenu par la Banque mondiale s'inscrit dans ce cadre par un appui au Gouvernement dans la mise en œuvre des réformes dans les domaines prioritaires suivants :: (i) la gestion des investissements publics, (ii) la gestion du secteur d'électricité et (iii) la gestion des systèmes d'irrigation.

3. GESTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Comme la plupart des pays en développement, dans le but d'accélérer la croissance et de réduire la pauvreté. Conformément au Plan de Développement Économique et Social (PDES 2012-2015, le Gouvernement est convaincu que l'investissement productif est vital pour assurer une croissance accélérée et inclusive. De ce fait, il s'est engagé à porter à plus de 50% la part alloué au financement des investissements publics dans le budget de l'Etat tout en cherchant à accroître l'efficacité des dépenses publiques.

A cet égard, le Gouvernement entend promouvoir les réformes requises pour asseoir le corpus technique et les outils appropriés pour une gestion plus efficace du cycle du projet aux fins d'améliorer la qualité de ces projets et le niveau d'absorption des crédits d'investissements. En effet, on relève un certain nombre d'obstacles qui freinent l'efficacité des investissements publics. Ces difficultés sont stratifiées en quatre (4) étapes et ce, de la planification stratégique jusqu'à l'évaluation des IP.

4. GESTION DE SECTEUR D'ELECTRICITE

Les fréquentes suspensions de la fourniture d'énergie électrique constituent une contrainte majeure pour les activités économiques au Niger. En outre, le faible taux d'accès à l'électricité ne permet pas d'initier des activités non agricoles dans les zones rurales où vivent la majorité de la population. L'approvisionnement énergétique du Niger dépend fortement des importations en provenance du Nigeria, lesquelles sont actuellement limitées en raison du manque de capacité des lignes de transport. Pour répondre à une demande croissante et en attendant la construction d'un centre de 100 MW diesel (mise en œuvre prévue en fin d'année 2015), le Niger compte sur la production d'une usine thermique avec du matériel loué et cher. La construction de la centrale hydroélectrique Kandadji est aussi en cours mais avec une mise en œuvre prévue en 2019/2020. Pour pouvoir combler l'écart énergétique dans le moyen terme, la meilleure option serait de construire et renforcer la capacité des lignes de transport. Cela permettrait non seulement d'augmenter les importations en provenance du Nigeria mais aussi de stimuler le développement de la capacité de production au Niger même.

En outre, les autorités entendent améliorer la viabilité financière de la NIGELEC, société qui a la responsabilité de la production, du transport et de la distribution

de l'électricité. Plusieurs mesures sont envisagées dont la restructuration de la Nigelec, la préparation de modèle financier et d'une étude tarifaire en 2013.

5. GESTION DE DES SYSTEMES D'IRRIGATION

Malgré les importantes ressources investies dans le secteur du développement rural, les déficits des productions vivrières persistent, soumettant les populations à l'insécurité alimentaire. Pour inverser cette tendance, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre l'Initiative 3N : les Nigériens Nourrissent les Nigériens.

L'Initiative exprime la conviction collective qu'avec ses atouts et les opportunités de développement qui s'offrent à lui, le Niger est à même de relever les défis actuels et futurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'amorcer une véritable modernisation de ses systèmes de production et de faire jouer au secteur agricole un rôle majeur dans la réalisation de la croissance économique.

L'Initiative 3N met un accent particulier sur les efforts nécessaires au renforcement des capacités nationales de production alimentaires, d'approvisionnement et de résilience face aux crises alimentaires et aux catastrophes naturelles. A cet égard et dans le domaine de l'irrigation en particulier, la priorité sera mise sur l'accroissement des productions sous-irrigation par la réhabilitation des superficies des terres irriguées, la mise en valeur de nouvelles superficies de terres irriguées, le développement de la petite irrigation familiale, la réalisation et la mise en valeur de nouveaux aménagements hydro agricoles notamment dans le domaine de la régénération des écosystèmes et la mise en valeur de la vallée du Niger ainsi que par l'Amélioration du cadre réglementaire pour le développement de l'irrigation. A ce niveau, les efforts seront portés sur la révision des textes de gestion des infrastructures d'irrigation prenant en compte les perspectives de l'Initiative 3N est intervenue en fin 2013.

6. AMELIORATION DE L'EFFICACITE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique constitue une préoccupation pour le Gouvernement. A cet effet, la politique dans le domaine des finances publiques reprend les ambitions affichées dans le programme de réformes de gestion de finances publiques pour la période 2013-2015. Le rétablissement d'une bonne gouvernance financière est à la fois le socle de base pour une confiance retrouvée des citoyens à l'égard de l'administration publique et un levier essentiel pour une mobilisation des financements intérieurs et extérieurs plus forte et plus alignée sur les procédures nationales. Les actions s'articuleront autour de cinq axes : (i) la poursuite de la modernisation du cadre législatif national, (ii) une amélioration sensible de la gestion de la trésorerie, (iii) une amélioration de la crédibilité du budget, (iv) une amélioration du reporting et du contrôle de la gestion des finances publiques et (v) une amélioration du système de passation de marchés.

7. LES MESURES A METTRE EN ŒUVRE DANS LE CADRE DU CREDIT D'APPUI BUDGETAIRE AUX REFORMES 2015-2017

Réformes à achever en 2015

(i) Adoption du décret (d'application de la loi organique) portant cadre institutionnel pour des projets d'investissements publics

Le décret déterminera les modalités d'élaboration et de gestion des Programmes et Projets d'Investissements, et fixant les Principes et Critères de programmation et de Budgétisation des Investissements au titre de la loi des Finances est élaboré dans un contexte marqué par l'obsolescence du cadre légal et réglementaire actuel.

En effet, la gestion des investissements publics est actuellement régie par l'ordonnance n°84-34 du 27 septembre 1984 modifiant la loi n°61-32 du 19 juillet 1961 relative aux lois des finances. L'ordonnance et la loi de juillet 1961 relative aux lois des finances sont aujourd'hui de fait abrogées par la loi n°2012-09 du 29 mars 2012 portant loi organique relative aux lois des finances (LOLF).

Cette loi organique relative aux lois des finances a prévu la pluri-annualité budgétaire, en particulier pour permettre une inscription convenable d'un projet d'investissement public dans l'architecture budgétaire et sa gestion efficace. Elle intègre également des dispositions générales appropriées pour la mise en œuvre des projets en partenariat public privé en prévoyant des mécanismes d'engagement budgétaire pluriannuel en la matière.

L'adoption d'un nouveau texte réglementaire permettant de préciser les dispositions générales de la LOLF en matière d'élaboration, de programmation et de budgétisation des projets et programmes d'investissements publics s'impose.

(ii) Le Conseil des ministres a adopté un décret déterminant les profils, attributions et organisations Direction Générale des Etudes et de la Programmation

Afin de redynamiser les structures de planification au niveau des ministères sectoriels, les capacités d'identification et de préparation de projets d'investissements doivent être développées au sein des ministères initiateurs des projets. Une redéfinition du profil, des attributions, de l'organisation et des liens institutionnels des directions des études et de la programmation avec le Ministère du Plan est nécessaire à cet égard. A terme, les DGEP seront les seuls représentants des ministères sectoriels dans le processus d'arbitrage des projets d'investissement dans le cadre de la préparation de la Programme d'Investissement Publics. La redynamisation des DGEP va augmenter la capacité des ministères sectoriels pour préparer, mettre en œuvre et évaluer des projets d'investissement

et permettra d'améliorer la capacité de coordination dans la préparation et la mise en œuvre de la PIP par le Ministère du Plan. Dans l'ensemble, ce qui devrait réduire l'écart entre le budget d'investissement prévu par la loi et les résultats d'exécution du budget et de crédibiliser ainsi la loi des finances.

(iii) Le Conseil des ministres a approuvé le décret portant simplification des procédures de ratification des financements extérieurs

L'étude sur les goulots d'étranglement à la consommation des crédits d'investissements publics avait identifié entre autres comme contraintes les délais anormalement longs du processus de ratification des Accords/Convention de prêt dans notre pays.

Dans ces conditions, le décret à adopter permettra de définir les modalités et procédures de ratification des Accords/Convention de prêts pour le financement des projets/programmes de développement visent à rationaliser le processus et à fixer les délais optima de ratification.

En complément des autres textes relatifs aux structures en charge de l'élaboration, de la programmation et de la budgétisation des projets d'investissements, le décret permettra d'asseoir le corpus technique et les outils appropriés pour une gestion plus efficace du cycle de projets aux fins d'améliorer la qualité de ces projets et le niveau d'absorption des crédits d'investissements.

(iv) Le Ministère des Finances a publié les rapports d'exécution du budget au plus tard dans le mois suivant la fin du trimestre précédent

La publication du rapport d'exécution du budget est une action essentielle dans le renforcement de la transparence budgétaire et un gage de confiance dans la crédibilité de la loi des finances de l'Etat. La publication régulière des rapports trimestriels d'exécution du budget a commencé en 2014. Cette mesure serait reconduite et actualisée au cours des années suivantes.

(v) Le Gouvernement a adopté le décret d'application de l'ordonnance n° 2014-01 du 3 janvier 2014 relative aux missions de l'ONAHA

Ce décret spécifie les responsabilités de l'ONAHA tel que défini par l'ordonnance n° 2014-0. A cet égard, il précise en particulier les services publics distinctifs qu'il fournira aux structures en charge de la gestion des aménagements hydro agricoles. Les principales responsabilités de ONAHA comprennent désormais l'établissement d'inventaires des infrastructures d'irrigation; l'application des règles sur la durabilité et le fonctionnement et l'entretien adéquat des infrastructures publiques par les agriculteurs; la fourniture de services de vulgarisation agricole; et la promotion des opérateurs privés dans le développement de l'irrigation et de l'exploitation. Il est prévu que dans le cadre de la gestion et de l'entretien des aménagements hydro agricole que l'ONAHA signe avec l'Etat une convention de

gérance. La mise en œuvre du présent décret permettra aux ONAHA à exercer des fonctions clairement définies d'une manière efficace.

(vi) Le Gouvernement a soumis à l'Assemblée nationale le nouveau Code de l'électricité et la Loi pour la création du régulateur du sous-secteur électrique

Le Gouvernement a soumis à l'Assemblée Nationale deux projets de loi relatifs d'une part au code de l'électricité et d'autre part sur la mise en place de la Commission de Régulation de l'Electricité. Ces projets de loi offrent une vision claire de la politique du Gouvernement pour la promotion du sous secteur de l'énergie. En effet, l'adoption de ces actes juridiques est essentielle pour renforcer l'approvisionnement en électricité du pays à des coûts raisonnables. Les objectifs du nouveau code de l'électricité comprennent notamment l'intégration du Niger dans le marché régional de l'électricité, la participation privée dans la production d'énergie. Quant à la loi sur la mise en place du régulateur, elle permettra d'établir le cadre nécessaire à la coordination des investissements publics et privés dans le secteur. La mise en place d'un régulateur indépendant augmentera la capacité technique du gouvernement de surveiller et de réviser périodiquement les taux tarifaires et maintenir des normes de qualité de service.

(vii) Le Ministre de l'Energie et du Pétrole a approuvé l'audit du NIGELEC, et a institué, par arrêté, un Comité Permanent pour mettre en œuvre des mesures pour renforcer l'efficacité des opérations de NIGELEC

Ces mesures permettront à la NIGELEC de disposer d'un cadre financier et opérationnel adéquat pour mener avec efficacité ses missions de service public. Sur la base des recommandations du rapport d'audit réalisé en 2014, le Gouvernement du Niger a identifié des mesures pour renforcer la performance de la NIGELEC: (i) l'alignement des dispositions contractuelles de NIGELEC avec le gouvernement selon le cadre législatif et réglementaire; (ii) l'alignement de la gouvernance NIGELEC avec les dispositions des actes uniformes de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (Organisation Verser l'harmonisation en Afrique du Droit des Affaires - OHADA) et des meilleures pratiques internationales; (iii) l'amélioration des activités de facturation et de recouvrement, en particulier pour les clients de l'État; (iv) l'optimisation de ses achats d'approvisionnement et de puissance; (v) l'amélioration de ses systèmes d'information financière; et, (vi) et la restructuration de l'endettement / fonds propres de la NIGELEC afin d'optimiser les besoins de fonds de roulement et le financement à court terme. Cette action n'aura aucune conséquences sociales et environnementales néfastes.

Réformes clés à réaliser en 2016

- (i) Le Ministère du Plan doit préparer et adopter le programme d'investissement public en conformité avec le décret portant création d'un cadre de politique institutionnelle des projets d'investissement publics**

Cette mesure de bâtir un programme d'investissements publics crédible qui sera constitué de projets inducteurs de croissance économique dont l'exécution sera garantie.

- (ii) Inscription en Loi de Finance d'une ligne budgétaire permettant le financement d'études de faisabilité et d'impact des projets présélectionnés**

La sélection des projets susmentionnée peut nécessiter et justifier, avant d'envisager une programmation, des études complémentaires de faisabilité et d'impact, dont le financement pourrait être assuré par cette ligne. Le montant inscrit en loi de finances devrait s'établir en proportion du montant estimé des projets présélectionnés devant faire l'objet d'études supplémentaires. Cette mesure serait reconduite et actualisée au cours des années suivantes.

- (iii) Finalisation des plans de trésorerie globale, d'engagement global, des plans d'engagements sectoriels ainsi que des plans de passation de marchés avant le 15 Décembre de chaque année.**

L'objectif de cette réforme est d'améliorer la prévisibilité des décaissements et gestion de trésorerie et d'éliminer les réglementations trop rigides du Trésor au niveau des paiements. L'absence de plans de passation des marchés, en particulier en temps opportun, retarde la mise en œuvre des projets d'investissement. Les différents plans doivent être disponibles au plus tard le 15 décembre de l'année N-1 pour le budget N. Cette mesure serait reconduite et actualisée au cours des années suivantes.

- (iv) Adoption par le Conseil des Ministres, Soumission à l'Assemblée Nationale et Publication du Document de Programmation Budgétaire Economique pluriannuelle avant le 15 Juin de chaque année**

Cette action est nécessaire à la tenue du Débat d'Orientation Budgétaire à l'Assemblée Nationale, telle que prévue par les dispositions de la loi organique relative aux lois des finances. Elle devra être suivie des conférences budgétaires entre les Ministères et Institutions dépensières et le Ministère des Finances et le Ministère du Plan. Cette mesure serait reconduite et actualisée au cours des années suivantes.

- (v) **L'adoption de règlements du Trésor permettant engagements pour des projets spécifiques de report de d'un budget annuel à l'autre afin de faciliter la mise en œuvre de projets de plusieurs années**

La difficulté d'assurer un financement continu sur plusieurs cycles budgétaires complique grandement la mise en œuvre des projets d'investissement pluriannuels. Cette réforme permettra de créer un mécanisme de report des fonds d'une année à l'autre, afin de s'assurer que le financement adéquat reste disponible sur plusieurs cycles budgétaires.

- (vi) **NIGELEC prépare et approuve un plan de financement de restructurer sa dette/structure des capitaux propres.**

Le rapport d'audit 2014 montre que la structure de financement de la NIGELEC est caractérisée par une insuffisance de capitaux propres pour réaliser dans de bonnes conditions ses missions à elle assignées par le Gouvernement. Le nouveau plan de financement à proposer de définir le mix de financement nécessaire pour répondre aux besoins de financement de la NIGELEC

Réformes clés envisagées en 2017

- (i) **Adoption des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) pour les secteurs de Santé, Education, Développement Rural, Hydraulique, Transport, Energie**

Les CDMT sont les outils qui permettent de projeter sur plusieurs années les programmes des dépenses en fonction de la contrainte budgétaire. Afin d'aider à la mise en place des CDMT, il est nécessaire d'accélérer la dotation de chaque secteur d'une stratégie.

- (ii) **Publication au moment de sa transmission à l'Assemblée Nationale du projet de Loi de Finances et ses Annexes**

Cette réforme s'inscrit dans le cadre du renforcement de la crédibilité et de la transparence dans le processus budgétaire.

- (iii) **Adoption du Mécanisme de stabilisation des investissements publics**

Les investissements publics au Niger sont très vulnérables aux chocs exogènes. A cet égard, il est prévu la mise en place d'un mécanisme de stabilisation des investissements publics. Cette réforme permettra de réduire la variabilité d'année en année de l'investissement public, de renforcer son efficacité et son impact sur le développement.



(iv) Soumission au parlement d'une loi générale sur l'agriculture irriguée

Cette réforme permettra d'actualiser la loi 60-28 fixant les modalités de mise en valeur et de gestion des aménagements agricoles réalisés par les ressources publiques, ainsi que les dispositions concernant la gestion et la sécurisation du foncier. L'actualisation tiendrait compte notamment (i) des dispositions de la Stratégie de Petite Irrigation du Niger (SPIN), (ii) de la Stratégie Nationale de Développement de l'Irrigation et de Collecte des Eaux de Ruissellement (SNDI/CER), (iii) de l'ordonnance et du décret relatifs à l'ONAHA, et (iv) des innovations juridiques et institutionnelles en cours sur le foncier irrigué.

(v) L'adoption d'un modèle de gestion pour le barrage de Kandadji qui fixe les exigences en aval de l'eau d'irrigation le long du fleuve Niger, les mandats des mesures de sécurité, et fournit pour l'entretien de l'actif appropriée

Compte tenu de son caractère structurant pour l'économie du pays, il est indispensable de doter le barrage de Kandadji d'un modèle qui puisse permettre de lui faire pleinement jouer son rôle multifonction. Une étude est actuellement en cours de préparation pour concevoir ce modèle.

(vi) La révision des tarifs de l'électricité basée sur une approche coût-couverture

Une fois que la Commission de Régulation de l'Electricité est devenue opérationnelle, le gouvernement devrait procéder à la mise en œuvre d'un régime tarifaire révisé compatible avec la viabilité financière à long terme du secteur. La fixation des tarifs reflétant les coûts renforcera la viabilité économique et financière du secteur.

(vii) Le ministère de l'Energie et du Pétrole approuve la Contrat de concession de NIGELEC entièrement alignée sur le nouveau cadre législatif et réglementaire

Cette réforme est de nature à permettre à la NIGELEC de s'adapter au nouvel environnement du sous secteur de l'électricité.



8. DISPOSITIF DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU CREDIT BUDGETAIRE DES REFORMES 2015-2017.

Le Programme des réformes structurelles convenues dans le cadre du Crédit d'Appui Budgétaire des réformes est coordonné par le Ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire en collaboration avec le Ministère des Finances, les ministères techniques et les institutions concernées.

Niamey, le

Ministre d'Etat, Ministre du Plan, de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire

Gouverneur de la Banque Mondiale pour le Niger



AMADOU BOUBACAR CISSE