

Niger : la Quête du Développement dans un Contexte Adverse

RAFAEL AGUIRRE UNCETA



RAFAEL AGUIRRE UNCETA, chercheur indépendant, a été chef de coopération de la Délégation de l'Union Européenne au Niger entre 2010 et 2014.

Email : agisor@gmail.com

Résumé

Le Niger, pays parmi les plus pauvres du monde, est confronté à des risques et défis nombreux et divers : insécurité alimentaire, extrême vulnérabilité sociale, escalade démographique, menaces terroristes... La présente analyse dégage les modalités selon lesquelles la politique budgétaire du Niger a cherché à relever ces différents défis, dans un cadre financier public un peu amélioré depuis quelques années en dépit d'une détérioration récente. Au-delà de la mobilisation des ressources financières, les enjeux essentiels proviennent de leur utilisation et gestion par les politiques publiques.

Abstract

Niger, one of the poorest countries in the world, faces serious risks and challenges on several simultaneous fronts: food insecurity, social distress, demographic explosion, terrorist threats.... This work will examine how Niger's budgetary policy has tried to respond to these different challenges, under a public financial environment a bit more favourable since some years ago, in spite of some contraction more recently. Furthermore, in addition to the availability of financial resources, important issues arise regarding their utilisation and management by public policies.

Table des matières

INTRODUCTION	3
PARTIE I LES DEFIS	4
SECTION 1. PROFIL D'UN PAYS ENDURANT.....	4
1.1 Entraves naturelles, vulnérabilité sociale et contraintes économiques	4
1.2 Contribution instable des industries extractives	6
1.3 Politique et gouvernance	9
SECTION 2 INSECURITE ALIMENTAIRE ET EXPANSION DEMOGRAPHIQUE	11
2.1 Difficile équilibre entre production agricole et demande alimentaire	11
2.2 Réponse aux crises alimentaires, aux défis agricoles et démographiques	15
SECTION 3 INSTABILITE INTERNE et MENACE TERRORISTE	18
3.1 Sursauts politiques et rébellions territoriales	18
3.2 Insécurité dans les frontières	20
PARTIE II POLITIQUE BUDGETAIRE FACE AUX DEFIS	23
SECTION 4 CONTRAINTES ET ARBITRAGES BUDGETAIRES	23
4.1 Evolution de la capacité financière publique du Niger	23
4.2 Quelques faits marquants de l'évolution budgétaire récente	27
SECTION 5. MOBILISATION DE RESSOURCES	29
5.1 Aide extérieure et financement interne	29
5.2 Gisements pour une mobilisation accrue de ressources internes	31
5.2.1 Régime fiscal général.....	31
5.2.2 Recettes extractives.....	35
SECTION 6 ENJEUX MAJEURS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET D'INVESTISSEMENT	37
6.1 Pauvreté et insécurité alimentaire	38
6.2 Capital humain et système éducatif	40
6.3 Capacités publiques de service, de gestion et d'investissement	43
6.3.1 Enjeu de la gestion publique	43
6.3.2 Programmation et gestion des investissements	44
7 CONCLUSIONS	46

Acronymes

3N : Les Nigériens nourrissent les Nigériens
AHA : Aménagement hydro-agricole
APD : Aide Publique au Développement
AQMI : Al-Qaeda au Maghreb Islamique
ARMP : Agence de Régulation des Marchés Publics
BAD : Banque Africaine de Développement
BCEAO : Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BTI : Bertelsmann Transformation Index
CAD-OCDE : Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique Occidentale
CILSS : Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CNPC: China National Petroleum Corporation
CNNC: China National Nuclear Corporation
COMINAK Compagnie minière d'Akouta
DNPGB : Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
F.CFA : Franc CFA de l'Afrique de l'Ouest = 655,957 €
FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la Population
GSPC : Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat
HALCIA : Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées
HACP : Haute Autorité à la Consolidation de la Paix
IADM : Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IDH : Indicateur de Développement Humain
INS : Institut National de la Statistique
MNLA : Mouvement National pour la Libération de l'Azawad
MPI : Multidimensional Poverty Index
MUJAO : Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS/WHO : Organisation Mondiale de la Santé/World Health Organisation
PAM : Programme Alimentaire Mondiale
PASEC : Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Conférence des Min. de l'Education
PDES : Plan de Développement Economique et Social
PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability
PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
PSEF : Programme Sectoriel de l'Education et la Formation
SDDCI : Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive
SOMAÏR : Société des Mines de l'Aïr
SOMINA : Société des Mines d'Azélik
SONICHAR : Société Nigérienne du Charbon
SOPAMIN : Société du Patrimoine des Mines du Niger
SORAZ : Société de Raffinage de Zinder
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UIS: UNESCO Institute for Statistics
WDI: World Development Indicators
WGI : World Governance Indicators

INTRODUCTION

Enclavé dans la partie Sud du Sahara, le Niger est l'un des pays les plus pauvres du monde. Son indice de développement humain (IDH) le place aux dernières positions. Dans sa quête de développement, le pays fait face à des défis majeurs. Le premier concerne l'insécurité alimentaire de sa population. Avec une agriculture fragile, tributaire d'une pluviométrie irrégulière et des terres arables limitées, le Niger continue de souffrir des graves crises alimentaires (2005, 2010, 2012). Une croissance démographique très élevée aggrave les difficultés. Ces dernières années une autre menace est apparue, avec le terrorisme des groupes djihadistes : le Niger se retrouve à la jonction de divers foyers d'insécurité (Mali et Libye au Nord et à l'Ouest, Nigeria au Sud-Est).

Répondre à ces défis nécessite des moyens considérables dans un pays à faibles ressources financières, qui doit simultanément relever d'autres défis sociaux et économiques vitaux. La présente analyse recherche comment les politiques publiques ont tenté de répondre à ces différents défis, dans un contexte devenu depuis quelques années un peu plus favorable, en raison de la progression des recettes pétrolières, d'une meilleure gestion budgétaire et du retour de l'aide extérieure après la crise politique en 2009-2010 ; l'investissement public a plus que triplé entre 2011 et 2015 et le secteur de l'éducation a fait l'objet d'un effort particulier (6,6% du PIB en moyenne 2014-15).

Cependant, ce contexte financier plus favorable a été récemment affecté par la hausse des dépenses sécuritaires, ainsi que par un déclin des recettes publiques provenant des secteurs extractifs (uranium, pétrole) en raison de l'évolution défavorable des marchés internationaux respectifs. Le déficit budgétaire s'est aggravé et la progression des dépenses et investissements dans des secteurs clés (sociaux, développement rural...) a été freinée.

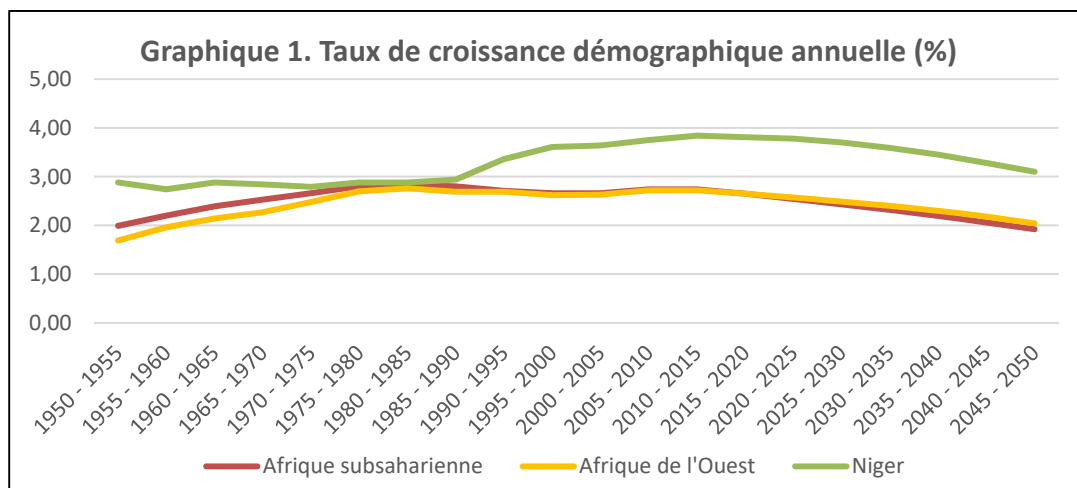
Cette analyse vise à dégager les voies d'un élargissement viable de l'espace budgétaire nigérien. Un objectif important est d'augmenter la mobilisation des ressources, en évitant une trop forte dépendance du financement extérieur, en particulier sous forme d'emprunt. Le travail examine l'évolution de la pression fiscale au Niger et la position relative du pays en matière d'effort fiscal : il s'agit d'évaluer la possibilité d'une mobilisation additionnelle de ressources internes. Un second objectif majeur est d'améliorer la performance des dépenses, ainsi qu'adapter sa composition intersectorielle et intra-sectorielle : cette voie contribue aussi à élargir l'espace budgétaire¹. Est également évaluée l'opportunité d'une rapide progression de l'investissement public physique (infrastructures) relativement à des besoins cruciaux (pauvreté, sécurité alimentaire), ainsi que l'importance des politiques nationales dans des domaines comme la maîtrise démographique, l'éducation et le renforcement des capacités des services publics.

¹ Les résultats synthétiques de quelques estimations sur l'efficacité des dépenses sociales (éducation et santé) au Niger, par rapport à d'autres pays africains, notamment sahéliens, sont expliqués à la sous-section 4.1.

SECTION 1. PROFIL D'UN PAYS ENDURANT

1.1 *Entraves naturelles, vulnérabilité sociale et contraintes économiques*

Le Niger s'étend sur un territoire de 1.267.000 km², dont les 2/3 sont désertiques et seulement 11 % sont aptes à l'agriculture ; le port le plus proche, celui de Cotonou, se trouve à plus de 1100 km. L'environnement naturel est marqué par l'aridité des sols et des conditions climatiques difficiles, avec des températures élevées et une pluviométrie faible et irrégulière. Ces conditions naturelles adverses se combinent avec une forte croissance de la population (3,9% par an pour la période 2001-2012), soutenue par un taux très élevé de fécondité (7,6 enfants par femme)². Le Niger a dépassé en 2016 les 20 millions d'habitants (11 millions en 2000). Selon les projections de la Division de la Population des Nations Unies (graphique 1), la croissance démographique restera (horizon 2050) bien au-dessus des moyennes estimées pour l'Afrique de l'Ouest³ et pour l'Afrique subsaharienne.



Source: Nations Unies, Division de la Population (2017)

D'après les estimations de l'Institut National de Statistique (INS, 2016b), 45,4% des nigériens (52,4% des ruraux) se trouvaient en 2014 au-dessous de la ligne nationale de pauvreté⁴. Selon les données de

² Bien que la croissance démographique semble avoir augmenté au Niger si on compare les résultats du recensement réalisé en 2012 (3,9% pour la période 2001-12, avec une fécondité de 7,6 enfants par femme) avec ceux du recensement réalisé en 2001 (3,3% pour la période 1988-2001, avec une fécondité de 7,1), des enquêtes plus récentes (INS, 2016a) indiquent cependant un apparent recul de la fécondité (7,3 en 2015). Les projections de population des Nations Unies utilisent des hypothèses basées sur les tendances plus récentes (fécondité, mortalité...), mais n'anticipent pas des éventuels changements de politique démographique.

³ D'autres pays sahéliens montrent aussi des taux élevés de croissance démographique, mais ils restent inférieurs à celui du Niger sur une période comparable (2005-2010) : Tchad (3,3%), Mali (3,3%), Burkina Faso (3,0%), Mauritanie (2,8%) et Sénégal (2,7%).

⁴Le seuil de pauvreté monétaire en 2014 a été fixé à 189.233 F.CFA par personne/an (288,5 €) dans l'étude mentionnée de l'INS. Le taux de pauvreté en 2014 est inférieur à celui estimé pour 2011 (48,2%), ainsi qu'à ceux résultant des enquêtes menées en 2005 (62,1%) et 2008 (59,5%), mais la méthodologie des deux dernières estimations est différente.

pauvreté multidimensionnelle, basées sur les privations d'accès à des biens/services essentiels⁵, 74,3% de la population nigérienne aurait été en 2012 en situation de pauvreté multidimensionnelle sévère (OPHI, 2017). En termes comparatifs, l'indice de développement humain élaboré par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), a situé le Niger en 2012, 2013 et 2014 à la dernière place du classement mondial pour cet indicateur, et à l'avant-dernière en 2015 (PNUD, 2017). Pour cette dernière année, l'IDH du Niger (0,353) reste loin du niveau moyen en Afrique subsaharienne (0,523) et plus bas que celui des autres pays sahéliens (tableau 1).

Tableau 1. IDH		IDH	Espérance de vie	Durée attendue de	Durée moyenne de	RNB/capita
Position			à la naissance(années)	scolarisation(années)	scolarisation(années)	(2011 PPP \$)
157	Mauritanie	0.513	63.2	8.5	4.3	3.527
162	Sénégal	0.494	66.9	9.5	2.8	2.250
175	Mali	0.442	58.5	8.4	2.3	2.218
185	Burkina F.	0.402	59.0	7.7	1.4	1.537
186	Tchad	0.396	51.9	7.3	2.3	1.991
187	Niger	0.353	61.9	5.4	1.7	889

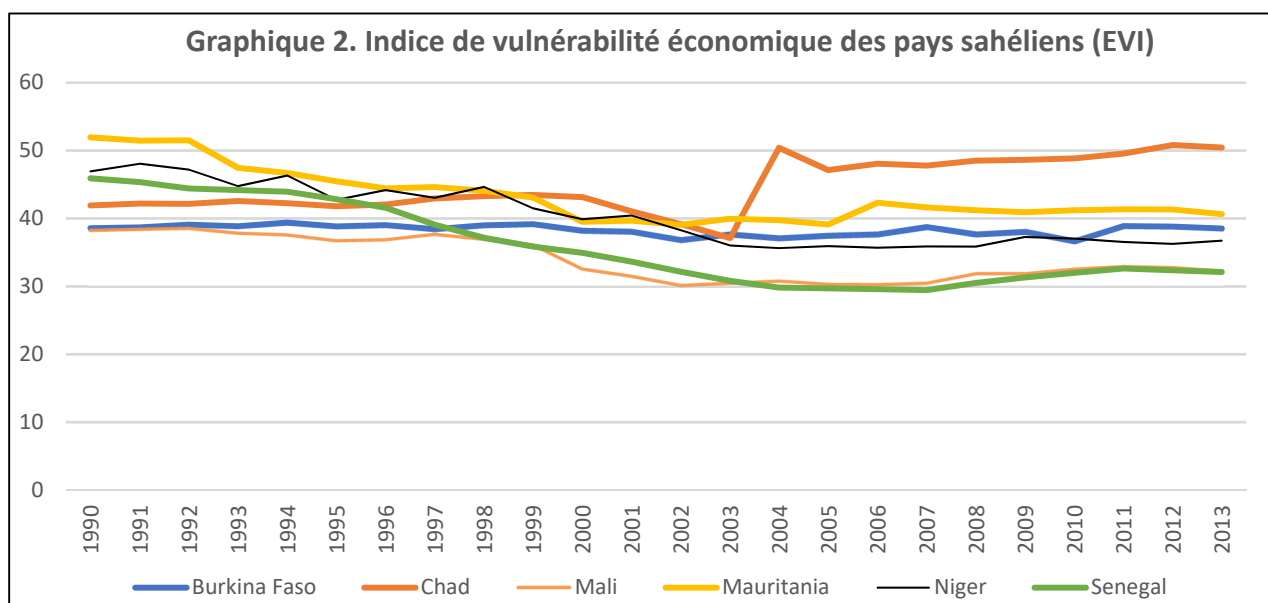
Source : PNUD

Le secteur primaire contribue à 40,3% du PIB nigérien (moyenne 2013-2017) et emploie près de 80% des actifs. Il s'agit surtout d'une agriculture de subsistance et de production instable, ainsi que d'un sous-secteur pastoral nomade ou semi-nomade. L'occurrence de risques naturels (pluies insuffisantes ou mal réparties, invasions acridiennes, etc.) conduit à des crises alimentaires fréquentes. Le secteur secondaire a fourni 19,5% du PIB en moyenne 2013-2017 (dont près de la moitié par les industries extractives), tandis que le tertiaire a contribué à 40,2 du PIB la même période (INS, 2018a). Entre 2013 et 2017, 64,9% du PIB a été généré par les activités informelles (INS, 2018a). La balance courante nigérienne est restée très dépendante des exportations des produits extractifs (uranium notamment) et de l'instabilité des marchés de ces derniers⁶. Plusieurs des conditions indiquées contribuent au degré élevé de vulnérabilité économique du Niger. Cependant, selon les estimations de l'EVI (*Economic Vulnerability Index*), établi aux Nations Unies avec la contribution de la FERDI, l'indice du Niger se trouve à un niveau proche de celui de ces voisins sahéliens (graphique 2).

Le Niger a connu une croissance moyenne (PIB) de 6,5% au cours de la période 2012-2017, avec des fortes variations d'une année à l'autre. La croissance a été d'abord poussée par les productions extractives (uranium et pétrole à partir de fin 2011) et, malgré l'évolution démographique, a permis une légère hausse du revenu per capita, (+ 2,2% en moyenne entre 2012 et 2017) ; ce revenu (360 USD courants en 2017) reste cependant bien au-dessous du niveau moyen en Afrique subsaharienne (1.454 USD courants en 2017). L'inégalité dans la distribution des revenus est cependant moins accentuée que dans la plupart des pays subsahariens, malgré une aggravation ces dernières années : indice Gini de 28,6 en 2005, de 31,3 en 2008 et de 31,4 en 2011 et 33,9 en 2014 (INS, 2016b).

⁵ L'indice global MPI (Multidimensional Poverty Index) intègre 10 indicateurs dans les domaines de la santé, de l'éducation et des standards de vie (eau potable, électricité...). Une famille avec des privations sur plus de 33,3% des indicateurs est considérée pauvre et en état de pauvreté sévère si ce taux dépasse le 50%.

⁶ La récession des prix de l'uranium ces dernières années a réduit le poids relatif des exportations minières, mais, ensemble avec les exportations pétrolières, elles représentent encore (moyenne 2014-2016) 53% du total de la valeur des exportations du Niger (66% en moyenne 2011-2013).



Source: FERDI

L'écart entre un taux d'épargne intérieur moyen de 14,9% du Revenu National Brut (période 2007-2016) et un taux d'investissement moyen de 35,1 % du RNB pour la même période (INS, 2018a), illustre le degré de dépendance du financement extérieur, aussi bien privé que de source officielle. L'assistance extérieure (multilatérale et bilatérale) a financé ces dernières années entre 30 et 40% des dépenses du budget national ; le montant total d'Aide Publique au Développement (APD selon les critères du CAD-OCDE) a représenté 11,7 % du RNB en moyenne 2007-2016 (tableau 2)⁷. La dette publique extérieure a augmenté rapidement mais reste soutenables (30,1% du PIB, estimé fin 2017)⁸. Le Niger a bénéficié dans le passé des initiatives en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et d'allègement de la dette multilatérale (IADM).

Tableau 2. Epargne, investissement et APD	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
(% sur Revenu National Brut)										
Taux d'épargne intérieure brute	10,4	14,1	9,3	13,1	11,5	18,7	19,7	19,2	16,1	16,8
Taux d'investissement	23,1	32,1	32,6	40	38,4	38,2	36,2	37,4	38,7	33,9
Aide Publique au Développement	13,4	11,4	8,9	13,1	10,1	13,1	10,7	11,3	12,2	12,8

Source: INS et CAD-OCDE

1.2 Contribution instable des industries extractives

Les produits miniers (uranium) et pétroliers procurent encore plus de la moitié de la valeur des exportations totales nigériennes. Les secteurs extractifs, avec un poids croissant du pétrolier, ont

⁷ Selon les statistiques du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE, les principaux fournisseurs multilatéraux d'APD pour la période 2014-16 ont été : les institutions européennes (EuropeAid et ECHO) et la Banque mondiale. Dans les bilatéraux, les EE.UU., la France, l'Allemagne et la Suisse. L'APD annuelle moyenne pendant la période mentionnée a été de 912 millions USD.

⁸ En ajoutant la dette domestique et régionale (13,8 % du PIB), la dette publique totale estimée pour fin 2017 atteint un montant équivalent à 43,9 % du PIB (IMF, 2018b).

contribué sur la période 2014-2016 à près de 19% des recettes publiques. A part l'extraction d'uranium initiée en 1971 dans le Nord du pays (région d'Agadez) et celle du pétrole à partir de 2011 à l'Est, le Niger exploite quelques gisements aurifères dans la région du Liptako⁹, proche du fleuve Niger, ainsi que de charbon à Anou-Araren (région d'Agadez)¹⁰.

Des investisseurs étrangers sont largement impliqués dans les industries extractives. L'extraction, fabrication et exportation d'uranium concentré (4.150 tonnes en moyenne 2012-2016) sont réalisées par trois sociétés minières, dont deux contrôlées par la société française AREVA (SOMAÏR ET COMINAK) et une troisième (SOMINA) par la compagnie étatique chinoise China National Nuclear Corporation-CNNC¹¹. L'Etat nigérien, à travers une entité publique (SOPAMIN) détient des parts (entre 30 et 40%) dans le capital de ces sociétés¹². L'extraction du pétrole est réalisée par une filiale locale du groupe chinois China National Petroleum Corporation (CNPC), avec un contrat de partage de la production assurant un minimum de 40% de *tax oil* sur le *profit oil*, ainsi qu'une participation passive de 15% dans la zone d'exploitation. Le raffinage est opéré près de Zinder par la société SORAZ, détenue par la CNPC (60%) et l'Etat nigérien (40%). Malgré la confirmation de réserves additionnelles, la production pétrolière est pour le moment limitée par la capacité de raffinage (20.000 barils/jour) ; le raccordement (en étude) au pipeline Tchad-Cameroun ou une autre voie d'exportation du brut, permettraient une production additionnelle estimée à 90.000 barils/jour.

L'impact économique de la production d'uranium est mitigé : pendant la période 1965-1998 la croissance moyenne per capita a été négative (-2,5%). Cette mauvaise performance économique a été interprétée comme un des traits de la « malédiction de la ressource » (Murshed, 2004)¹³ ; la volatilité du marché de l'uranium a été porteuse d'instabilité économique et de détérioration financière au cours de la période indiquée¹⁴. Pendant les années d'euphorie des prix (quintuplés entre 1974 et 80) et d'essor de la production d'uranium, le gouvernement nigérien a suivi une politique d'expansion de la dépense

⁹ La production d'or, en déclin depuis quelques années (moins de 800 kg en 2016), a été gérée par la société publique SOPAMIN après le départ en 2013 de la compagnie canadienne SEMAFO. En 2016, 75% du capital de la société qui extrait l'or (SML) a été vendu à un opérateur privé (A Group International).

¹⁰ La production de charbon (autour de 250.000 t) est pour l'essentiel destinée à la génération électrique par la même société exploitante (SONICHAR, à participation publique majoritaire); elle fournit les usines de traitement d'uranium, ainsi que quelques centres urbains de la région d'Agadez. Une nouvelle extraction carbonifère, aussi combinée avec une centrale thermoélectrique, est en phase de développement par une compagnie américaine à Salkadamna (région de Tahoua).

¹¹ SOMINA a été constituée en 2007 avec licence de développement de la mine d'Azelik (région d'Agadez), ce qui a été interprété à l'époque comme une rupture de l'exclusivité d'AREVA sur l'uranium nigérien. Mais la production de SOMINA (démarrée en 2011) n'a pas atteint le niveau prévu (initialement 700t) et a dû être suspendue en 2015 à cause de difficultés financières.

¹² En application du Code minier, 10% de la participation publique dans les sociétés minières est gratuite.

¹³ S.M. Murshed examine l'évolution économique médiocre pendant le dernier tiers du XXème siècle d'un large groupe de pays en développement disposant de ressources naturelles exportables, y compris le Niger. Les études plus classiques sur la « malédiction de la ressource » (*resource curse*) dans son versant économique (Auty 1993, Sachs et Warner 1995), ont aussi porté sur différentes périodes de la deuxième moitié du siècle dernier. L'effet défavorable de l'exploitation de matières extractives sur la croissance est beaucoup moins apparent à partir des années 2000 (Lundgren et autres, 2013), en lien évident avec le boom commercial de ces matières au cours de la première décennie du présent siècle.

¹⁴ Les répercussions internes de la volatilité des marchés internationaux de matières extractives, en particulier pour les pays moins développés, ont été considérés par certains auteurs comme le principal canal explicatif de la « malédiction de la ressource » (Van der Ploeg et Poelhekke, 2008).

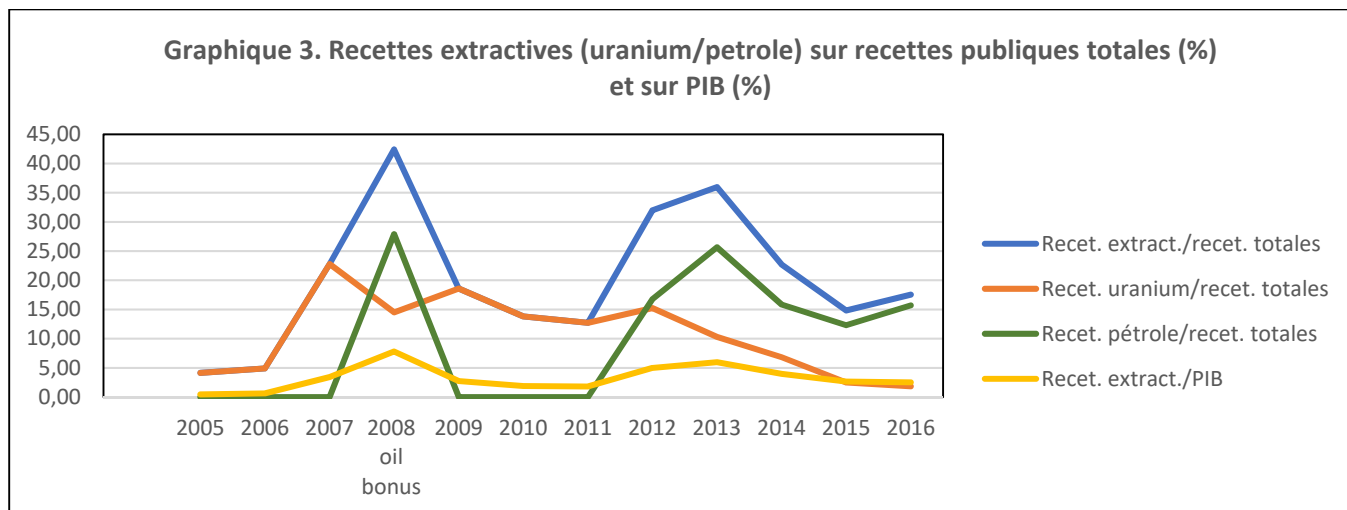
et de l'investissement public, et a de plus en plus recouru à l'endettement extérieur. Ce dernier a continué à croître, malgré quelques mesures de stabilisation, quand le marché de l'uranium s'est retourné. Des mauvaises campagnes agricoles ont aggravé la situation. En 1987, la dette externe représentait déjà 50,8% du PIB, son service absorbait plus de 35% des recettes budgétaires et le Niger éprouvait des sérieuses difficultés à financer ses importations.

Après une longue période de prix faibles, l'uranium a connu un boom commercial entre 2004 et 2008, accompagné au Niger des perspectives d'exploitation d'un gisement important (Imouraren, avec une production envisagée de 5.000t/an). Cette situation, suivie fin 2011 par le démarrage de l'exploitation pétrolière, a contribué à améliorer la situation financière de l'Etat, mais elle a également entraîné des effets néfastes sur la gouvernance publique¹⁵(*cf. infra* sous-section 1.3). En outre, la conjoncture des années récentes a introduit des nouveaux facteurs d'instabilité : baisse persistante des prix de l'uranium après la catastrophe de Fukushima en 2011, suspension du projet Imouraren par AREVA, et effondrement des cours des produits pétroliers en 2014. La volatilité des marchés internationaux a entraîné l'instabilité des recettes publiques apportées par les secteurs extractifs (graphique 3)¹⁶.

L'évolution des facteurs exogènes évoqués va largement déterminer la contribution financière à venir des secteurs extractifs (budget et balance de paiements). D'ailleurs, les industries extractives, intensives en capital, fonctionnent au Niger plutôt comme des « enclaves », avec des liens (les *backward et forward linkages* de Hirschman, 1958) très limités avec l'économie locale et une faible création d'emploi. Cela entraîne la frustration des populations habitant les régions où opèrent les compagnies extractives. Ces dernières sont aussi l'objet de critiques en raison des conséquences environnementales et sanitaires de leurs activités (Greenpeace, 2010). L'Etat n'a pas la capacité pour vérifier le respect des normes environnementales établies dans la législation minière, et transposées dans les conventions signées avec les compagnies (Larsen et A. Mamosso, 2013).

¹⁵ Une conclusion largement partagée dans le débat sur la « malédiction de la ressource » (entre autres par l'auteur cité, M.S. Murshed), est que le rapport entre les ressources extractives et le développement est médiatisé par les facteurs institutionnels, de gouvernance et de gestion publique.

¹⁶ Le Niger a participé à l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (ITIE) jusqu'en novembre 2017, après avoir été déclaré pays conforme à la norme ITIE en 2011 et produit des rapports des paiements des compagnies extractives à l'Etat jusqu'à l'exercice 2014. En octobre 2017, le Conseil ITIE a suspendu le Niger pour progrès insuffisant dans la mise en œuvre des standards de l'initiative et manque d'implication de la société civile. En novembre 2017 le gouvernement a communiqué le retrait du pays de l'ITIE, mais considère actuellement la réincorporation à l'initiative. Les données du graphique 3 procèdent des rapports ITIE entre 2007 et 2014, et des Notes de conjoncture trimestriels de l'INS pour 2015 et 2016. Les critères utilisés pour computer les recettes extractives sont assez larges, agrégeant l'ensemble de paiements fiscaux des compagnies, y compris ceux relatifs aux charges douanières, la TVA nette, la rétention sur les salaires des employés, etc. Sont aussi incorporés les montants perçus de la vente d'actifs miniers (licences), ainsi qu'en 2008 le bonus de signature (300 millions USD) du contrat de partage de production pétrolière avec la CNPC.



Source : ITIE et INS

1.3 Politique et gouvernance

Depuis son indépendance, le Niger a connu quatre coups d'Etat militaires réussis (1974, 1996, 1999 et 2010) et sept régimes républicains, avec leurs Constitutions respectives. Malgré ces secousses, le Niger n'a pas souffert de conflits violents de la gravité d'autres pays africains. Les affrontements armés notables à l'intérieur du pays (rébellions Touaregs) ont été localisés dans les régions du Nord.

Les deux derniers coups militaires (1999 et 2010) visaient au « rétablissement démocratique » face à des pouvoirs politiques devenus autocratiques. Dans le dernier cas (2010), les militaires ont réagi devant le blocage politique et institutionnel provoqué par les dérives autoritaires du président Tandja¹⁷, attribuées au fort intérêt de l'élite au pouvoir de s'assurer du contrôle des nouvelles rentes extractives (Gregoire, 2011). L'octroi de permis d'exploration uranifère avait ouvert grande la porte aux activités de recherche de rentes (*rent seeking*). Des élections démocratiques, cautionnées en 2011 par les militaires, ont permis l'accès au pouvoir du gouvernement de l'actuel président Mahamadou Issoufou, dont la majorité a été confirmée par des nouvelles élections en 2016. La situation politique est restée relativement stable ces dernières années, malgré les menaces terroristes et, sur le plan interne, des relations assez crispées pouvoir-opposition.

Ces soubresauts institutionnels et politiques n'ont pas favorisé le progrès vers un Etat fort et inclusif, en position de promouvoir le développement. Le gouvernement actuel adopta en 2012 un premier Plan de Développement Economique et Social (PDES 2012-2015). Ce Plan a été étendu à 2016, tandis qu'une nouvelle phase 2017-2021 a été lancée, en parallèle avec la définition d'une vision stratégique à plus long terme (2035), la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI-35).

¹⁷ En 2009, le cercle au pouvoir autour du président Tandja a conçu un plan, sous le slogan « Tazartché » (continuité en langue Haoussa) visant l'élaboration d'une nouvelle Constitution de type pleinement présidentieliste qui permettait au président de contourner l'interdiction d'un troisième mandat figurant dans la Constitution existante. Le président Tandja a passé outre du rejet de cette initiative par la Cour Constitutionnelle, dissous l'Assemblée Nationale en mai 2009 et organisé un référendum et des élections législatives qui, avec le boycott de l'opposition, ont été largement remportés par le pouvoir et ses alliés. La CEDEAO (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) n'a pas reconnu ces résultats, a suspendu le Niger (octobre 2009) et a engagé une médiation qui, au moment du coup militaire de février 2010, était loin de débloquer la situation.

Le PDES constitue le cadre opérationnel pour les différentes politiques nationales, avec aussi la compilation des financements nécessaires¹⁸ (domestiques et extérieurs) pour atteindre les objectifs visés. Cependant, une forte contrainte tient à la capacité des institutions et services publics à mettre en œuvre efficacement les politiques et programmes annoncés. La qualité de la gestion publique est un facteur décisif dans des domaines critiques pour le développement, ainsi que dans l'administration des ressources financières. Au Niger, les faiblesses constatées ont conduit à engager des réformes dans l'administration publique¹⁹. Le renforcement de cette dernière requiert des ressources (humaines, matérielles) peu disponibles au Niger. De plus, les comportements dans la sphère publique n'ont pas été propices, notamment des pratiques de corruption assez enracinées (ANLC, 2011)²⁰. Un facteur défavorable supplémentaire est le manque d'incitation et de motivation professionnelle dans la fonction publique (De Sardan, 2014).

Des démarches sont engagées pour freiner la corruption, avec notamment un renforcement de la Cour des Comptes, l'élargissement des compétences de la Haute Autorité de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées (HALCIA)²¹ et l'adoption d'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption (janvier 2018). Néanmoins, jusqu'à présent, rares sont les dossiers traités par les institutions anti-corruption qui ont eu des conséquences judiciaires. En termes comparatifs, le Niger a remonté de la position 134^{ème} (2011) à la 112^{ème} en 2017 (sur 180 pays) dans le classement mondial CPI (*Corruption Perception Index*) de Transparency International. Pour des indicateurs de gouvernance comme les *Worldwide Governance Indicators* (WGI), l'index de transformation BTI ou l'index Ibrahim pour l'Afrique, ceux du Niger se trouvent proches des moyennes subsahariennes, avec une amélioration récente (graphique 4).

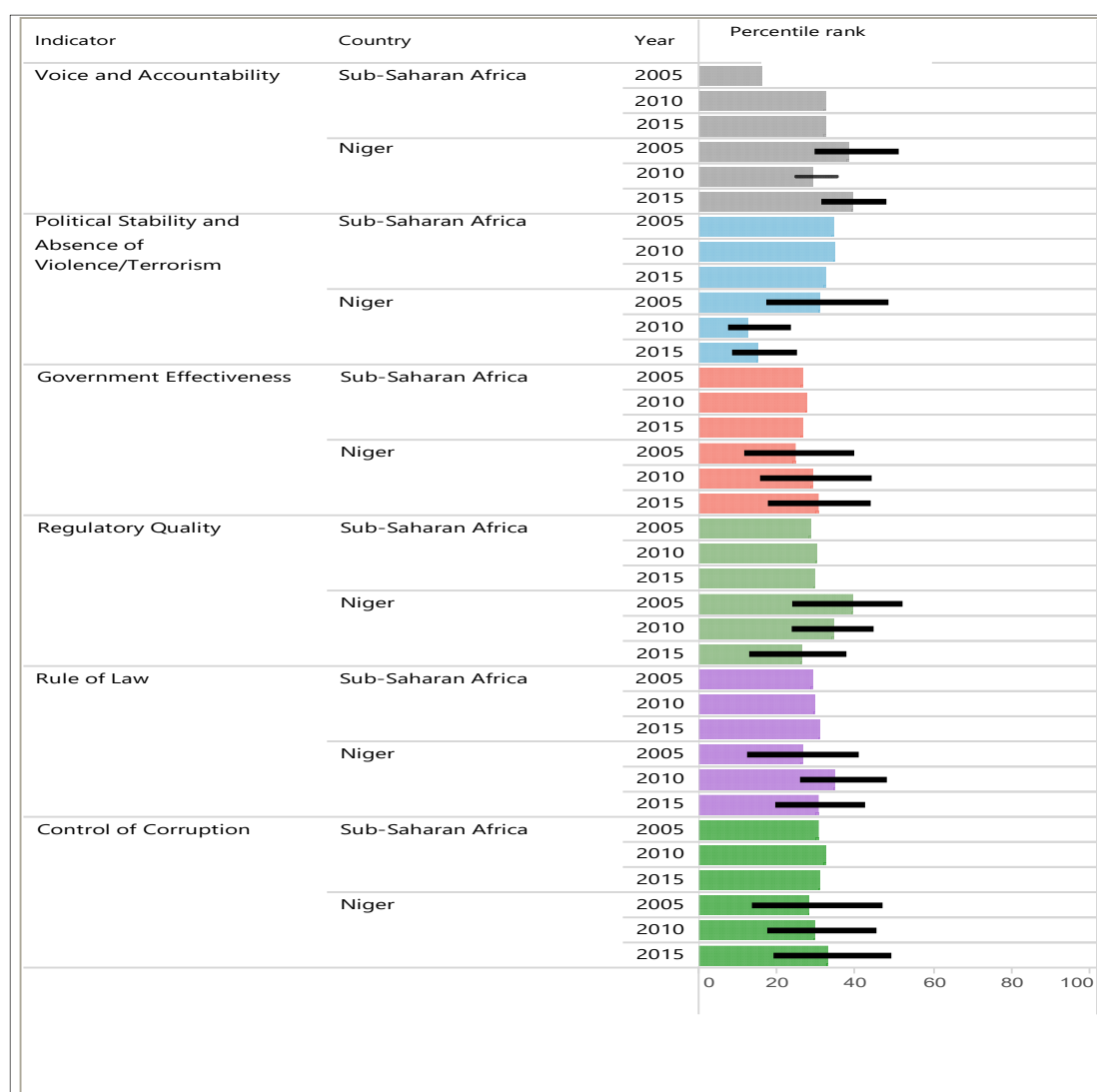
¹⁸ Le coût total du Plan d'Action du **PDES 2012-2015** a été estimé en 2012 à 5.420 milliards F.CFA. Les fonds effectivement mobilisés ont atteint un montant de 3.451 milliards F.CFA ; les fonds extérieurs ont représenté 42,6% du total mobilisé (presque la moitié sur emprunt). Les taux de décaissement des fonds mobilisés sont restés assez bas : autour de 61% pour ceux de source extérieur et 68% pour les domestiques (Gouv. du Niger, Min. du Plan, 2017). Le financement nécessaire pour le **PDES 2017-2021** a été estimé à 13.735 milliards F.CFA, dont 8.171 milliards de source publique (dont 38% extérieure) et 5.564 F.CFA d'investissement privé. Les annonces faites lors d'une Table Ronde tenue à Paris en décembre 2017 ont largement dépassé ces montants.

¹⁹ L'initiative plus globale de réforme est le Plan d'action de la Politique nationale de modernisation de l'Etat 2015-2019. Des programmes plus spécifiques ont été aussi adoptés, notamment dans le domaine de la gestion des finances publiques.

²⁰ Des services publics comme les douanes, le système judiciaire ou les forces de sécurité, ou des fonctions comme la concession de licences minières, ont été considérés plus enclins aux pratiques de corruption. Cependant, selon le rapport mentionné de la ANLC (Association Nigérienne de lutte contre la Corruption), la « petite corruption » semble aussi répandue dans d'autres secteurs comme l'éducation ou la santé.

²¹ Autre initiative plus sectorielle a été la création du Bureau d'Information, de Réclamation, de Lutte contre la Corruption et le Trafic d'Influence, communément appelé "Ligne verte" au Ministère de la Justice.

Graphique 4. Worldwide governance indicators



Source : WGI – Kaufmann D. et A. Kraav

SECTION 2 INSECURITE ALIMENTAIRE ET EXPANSION DEMOGRAPHIQUE

2.1 Difficile équilibre entre production agricole et demande alimentaire

Le Niger comprend trois zones agro-climatiques en fonction de la pluviométrie : le grand espace saharien et sahélien au Nord, avec moins de 300 mm, la bande sahélo-soudanienne, entre 300 et 600 mm, et enfin la petite zone soudanienne dans l'extrême Sud-ouest, avec plus de 600 mm. L'isohyète 300 mm, qui marque le minimum de viabilité pour l'agriculture pluviale, se déplace vers le Sud, enveloppant plus de 80% du territoire nigérien. Même dans les zones où l'agriculture est praticable, l'aridité des sols, les aléas pluviométriques et une fertilisation insuffisante empêchent une production régulière.

Aux conditions naturelles adverses s'ajoutent deux autres contraintes : la croissance démographique et le changement climatique. Le premier se traduit par une forte pression sur le foncier : fragmentation des parcelles²², réduction des jachères, et extension des cultures vers des zones au Nord, peu propices²³. L'évolution climatique semble accentuer la désertification, augmenter la fréquence des aléas extrêmes et perturber le régime des pluies²⁴.

Un autre obstacle au développement rural provient de l'absence d'un cadre légal foncier clair et cohérent, en particulier sur les espaces dans lesquels peuvent concourir des activités agricoles et des pratiques pastorales. La juxtaposition des normes traditionnelles avec celles héritées de la colonisation, ainsi qu'avec celles établies plus récemment par les autorités nationales, conjuguée avec les faibles capacités publiques de gestion et de surveillance, conduit à des situations de confusion sur les droits de propriété et d'accès à la terre. La compétition sur les ressources, exacerbée par la pression démographique, provoque des conflits²⁵, souvent violents, entre les communautés agricoles sédentaires et des groupes d'éleveurs nomades ou semi-nomades (PNUD, 2014).

En raison d'une expansion des superficies cultivées (graphique 5), la production de céréales locales (mil et sorgho principalement) a suivi une tendance croissante, proche de celle de la population (graphique 6)²⁶. Cette progression a toutefois été très irrégulière, en raison des risques naturels (sécheresses, invasions acridiennes, ...). De plus, l'extension des cultures vers des terres de plus en plus marginales, traditionnellement destinées à l'élevage, influence négativement les rendements et crée des zones à déficit céréalier chronique. Avec une moyenne en 2014-2016 de 490 kg/ha, les rendements céréaliers au Niger sont plus bas que dans les autres pays sahéliens²⁷ et semblent décroissants à long terme (graphique 7). À part les céréales, d'autres productions pluviales, en particulier le niébé²⁸ et l'arachide, contribuent à la couverture des besoins alimentaires. Les cultures irriguées et le maraîchage de contre-saison peuvent compléter les apports alimentaires.

²² La superficie arable per capita au Niger s'est réduite de 3,29 ha en 1961 à 0,83 ha. en 2014 (WDI, Banque Mondiale).

²³ Cette extension agricole, source de tensions avec les éleveurs, se fait malgré la Loi 61-5 du 26 mai 1961 fixant une limite Nord des cultures.

²⁴ Pour ce qui concerne le changement climatique, des différentes études et modèles prospectifs s'accordent sur l'effet négatif de la hausse des températures sur la production agricole au Sahel, mais divergent quant à l'impact sur les précipitations (Sarr et N'Djafa Ouaga, 2009). Cependant, même avec une augmentation entre 0 et 10% des précipitations, une élévation des températures de 2-3° entraînerait, à l'horizon 2050, une réduction entre 0 et 20% des rendements de mil et sorgho (Sultan et autres, 2013).

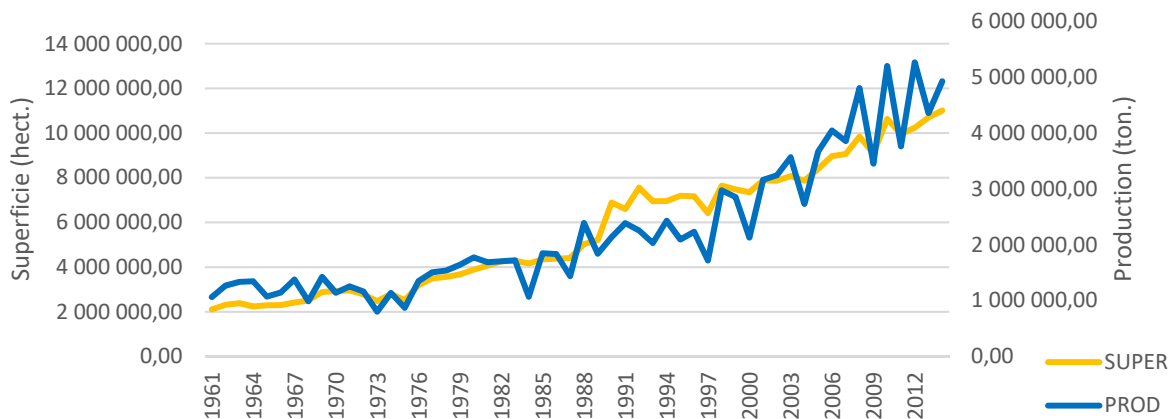
²⁵ Une source fréquente de conflit est l'utilisation des couloirs de transhumance, indispensables pour les mouvements Nord-Sud des communautés pastorales (en particulier Peul).

²⁶ L'augmentation des productions animales (viande, lait, œufs) a été inférieure à la croissance démographique.

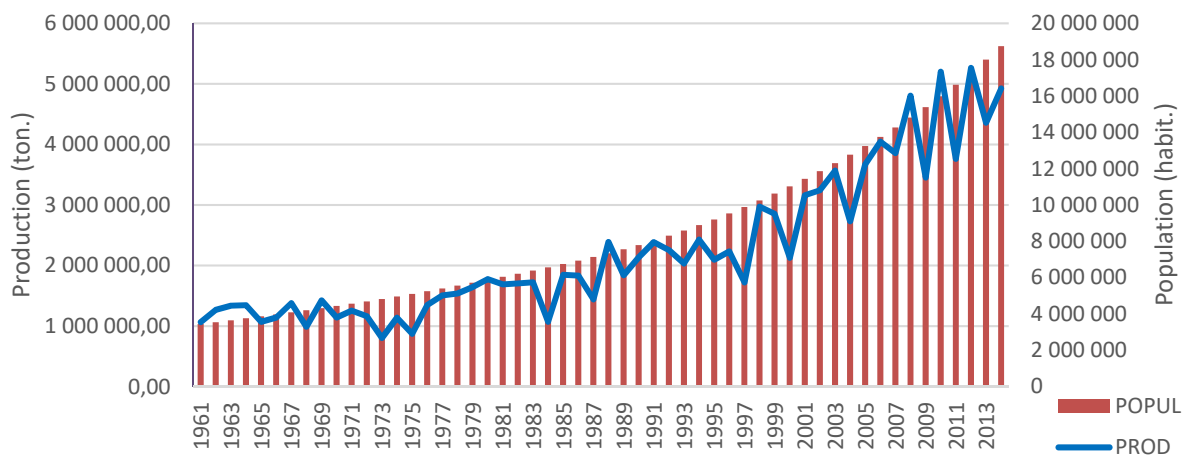
²⁷ Les rendements céréaliers estimés (FAO pour 2014) pour d'autres pays sahéliens sont : Mali (1.551 kg/ha.), Burkina Faso (1.226 kg/ha.), Mauritanie (1.206 kg/ha.) et Tchad (941 kg/ha.).

²⁸ La production de niébé, dont une petite fraction est exportée, a presque quintuplé au Niger entre 1980 et 2016, avec une progression des rendements.

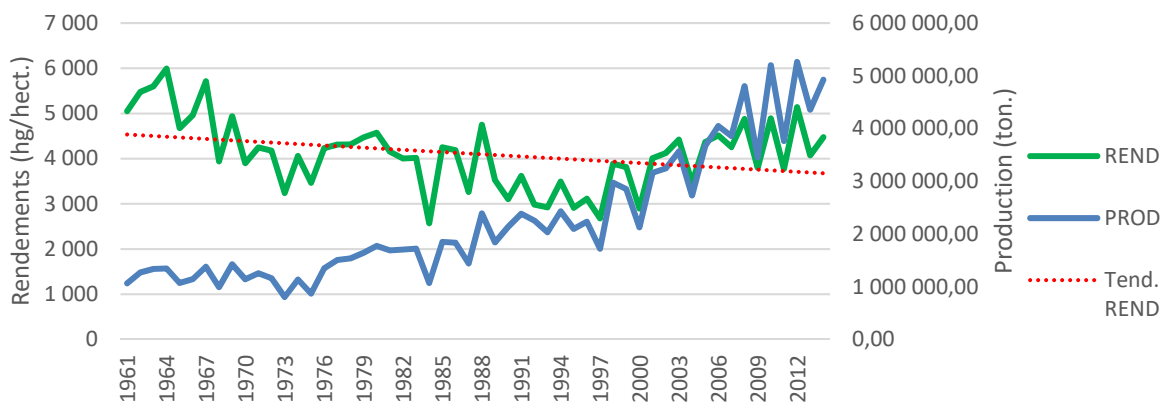
Graphique 5. Superficie cultivée et production céréalière



Graphique 6. Production céréalière et population



Graphique 7. Rendements et production(céréales)



Source données : FAOSTAT

L'irrigation est encore peu développée au Niger : sur un potentiel estimé de l'ordre de 300.000 ha, un peu plus d'un tiers est irrigué. Les productions agricoles dépendantes des pluies couvrent encore entre 80 et 90% des besoins alimentaires des nigériens. La consommation de viande a fortement décliné

(moyenne de 6 kg/an/personne actuellement). Le cheptel nigérien²⁹ constitue surtout une forme d'investissement, source de revenus monétaires pour pasteurs ou paysans qui l'associent à l'agriculture, ou de négoce pour des non ruraux (commerçants, fonctionnaires...) qui gèrent les troupeaux avec des critères commerciaux, y compris par l'exportation des animaux (sur pied) vers les pays voisins (Nigeria en particulier).

Depuis le début du siècle, la population du Niger a souffert 4 crises alimentaires graves (en 2001, 2005, 2010 et 2012). Dans ces situations, les stocks de céréales de beaucoup de familles paysannes s'épuisent rapidement et les périodes de « soudure »³⁰ s'allongent et s'aggravent. Les carences alimentaires ont affecté des millions de personnes : lors des 2 dernières crises, 2010 et 2012, l'insécurité alimentaire sévère a touché 20% et 8,5% respectivement de la population nationale. La malnutrition infantile, chronique au Niger³¹, atteint des pics pendant ces crises : 16,7 % des enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition aigüe pendant la soudure 2010 ; des centaines de milliers d'enfants doivent être internés ou traités dans des centres de récupération. Pour toutes les années entre 2010 et 2016, le taux de malnutrition aigüe a dépassé le seuil d'alerte de l'OMS (10%) (tableau 3).

Tableau 3. Bilan céréalier et malnutrition	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Bilan céréalier brut (mille tonnes)	-410,7	915,3	-692,5	579,1	-343,6	-230,1	88,2	632,6
(Céréales locales + riz et blé)								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Malnutrition infant. aigüe globale (%)	16,7	12,3	14,8	13,3	14,8	15	10,3	13,9
Malnutrition infant. aigüe sévère (%)	3,2	1,9	3	2,6	2,7	4,5	1,9	2,5

Source : Ministère de l'Agriculture, UNICEF

Le solde des bilans céréaliers constitue un indicateur du risque de crise alimentaire. Au Niger, un solde brut est estimé chaque année, par différence entre la production céréalière disponible et les besoins de consommation (en céréales) de la population. Ce solde a été négatif pour quatre des campagnes agricoles entre 2009/2010 et 2016/2017 (tableau 3). Bien sûr, ce bilan peut être compensé par la disponibilité d'autres produits vivriers (niébé notamment), par les stocks existants et par des importations céréalières (venant traditionnellement du Nigeria). Cependant, le problème ne se pose pas seulement en termes de potentiel physique disponible, mais aussi en termes d'accessibilité des populations à des aliments qu'elles doivent acheter, ce qui soulève la question du fonctionnement des marchés (et du transport) et de l'évolution des prix. Les déficits céréaliers, surtout quand ils sont assez

²⁹Selon les données de l'INS (INS, 2017), plus de 44 millions de têtes de bétail étaient estimées en 2016, équivalant à près de 16 millions UBTs (Unités de bétail tropical).

³⁰La « soudure » est la période qui sépare le moment d'épuisement des réserves de l'année précédente, du temps de la récolte suivante.

³¹Au Niger, 46,4% des enfants de moins de 5 ans souffraient de retard de croissance (malnutrition chronique) en 2015 (INS, 2016a), avec des conséquences sur leurs conditions physiologiques et cognitives ; la mortalité infanto-juvénile a fortement diminué (318/1000 en 1992, 126/1000 en 2015), mais reste au-dessus de la moyenne africaine. L'action contre la malnutrition infantile (centres de récupération, *blanket feeding*, etc.) a absorbé une portion significative (jusqu'à 60%) de l'aide humanitaire lors des dernières crises alimentaires.

généralisés dans le Sahel, provoquent la montée des prix à un niveau qui devient inabordable pour des ménages à faible pouvoir d'achat. La crise alimentaire est ainsi couplée à la pauvreté d'une partie importante de la population. Les ménages vulnérables sont forcés de réduire drastiquement leur ration alimentaire, à s'endetter ou vendre leurs moyens de production (animaux, terres, autres biens), ce qui fragilise encore leur position, ou encore les incite à migrer vers les villes ou à l'étranger (Nigeria, Bénin, Côte d'Ivoire, Algérie...) ³².

Le risque d'insuffisance alimentaire peut aussi intervenir après une bonne campagne agricole, à cause de l'existence de zones déficitaires. Ainsi, lors de la campagne 2012/13, avec un important excédent céréalier national, 18% des villages agricoles (plus de 1 million de personnes) étaient en situation de vulnérabilité alimentaire sévère³³. Des contraintes économiques (pouvoir d'achat) ou logistiques peuvent empêcher une redistribution au niveau national, de façon à compenser des déficits devenus chroniques. Même dans les zones excédentaires, l'accès précaire à la terre et le manque de moyens de culture font que nombre de ménages ne produisent pas le nécessaire pour leur alimentation.

2.2 Réponse aux crises alimentaires, aux défis agricoles et démographiques

En cas d'insécurité alimentaire et de risque de famine, une réponse de l'Etat est nécessaire. Un Dispositif national (DNP-GCA)³⁴ intégrant les services du gouvernement et divers partenaires internationaux, est chargé de planifier les différentes interventions tout au long du cycle annuel entre récoltes : constitution de stocks de réserve, actions d'atténuation (notamment *cash/food for work*) pendant la saison sèche, distribution de vivres ou transferts monétaires pendant la « soudure », vente de céréales à prix modéré, etc... A part les contraintes de financement (domestique ou externe), de la disponibilité de céréales et de la nécessaire coordination/synchronisation entre ces différentes actions, l'efficacité du dispositif dépend de sa promptitude et d'une analyse/sélection adéquate des communautés et des familles vulnérables. Des ONGs ont souvent été critiquées (« trop tard, trop peu »). Des différences d'approche et des difficultés de coordination entre intervenants (en particulier entre autorités nationales et partenaires internationaux), ont été aussi rapportées comme obstacles, malgré le cadre de concertation que le DNP-GCA a offert à partir de 2001. Cependant, la réponse à la dernière crise grave (2012) a été considérée, à différents égards (anticipation, couverture de l'assistance, méthodes utilisées), plus effective que lors des précédentes crises (Oxfam, 2013).

Pour ce qui concerne les méthodes d'assistance aux bénéficiaires, une option innovante se développe au Niger : les transferts monétaires contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté, financés pour le

³² Une migration temporaire s'est toujours produite au cours de la saison sèche, quand diminuent aussi bien les travaux agricoles que les réserves alimentaires des familles. Les carences rurales persistantes (sociales, alimentaires ...) et l'évolution démographique ont renforcé l'émigration permanente. Au Sahel, une grande partie (estimée à 2/3) de ces mouvements se produit à l'intérieur de la région, facilités par des mesures prises dans le cadre de la CEDEAO (suppression des visas, passeport régional). Plus récemment, le Niger a été aussi un territoire de transit de migrants provenant de pays plus au Sud et se dirigeant vers la Méditerranée (50-60 % des migrants clandestins débarqués en Italie en 2015 avaient transité par Agadez).

³³ Plus de 1 million de personnes étaient en grave insécurité alimentaire face à la « soudure » 2013, après une campagne 2012/13 favorable. Un scénario similaire s'est produit en 2017, après une campagne agricole 2016/17 excédentaire ; plus de 1,1 millions de personnes ont eu besoin d'assistance alimentaire, en particulier dans les régions affectées par des conflits (Nord-Ouest et Sud-Est du Niger) (DNP-GCA, 2017). Ce scénario semble se répéter en 2018 (prévision de 800.000 personnes en insécurité alimentaire en juin-août) (CILSS, 2017).

³⁴ DNP-GCA : Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires.

moment par des fonds de l'aide extérieure (PAM, Banque Mondiale, ECHO-ONGs...) ³⁵. En cas d'insécurité alimentaire, ils sont efficaces seulement si leurs bénéficiaires peuvent acheter des céréales sur les marchés locaux. Malgré son intérêt comme instrument de protection sociale, l'extension et renforcement de cette forme d'aide soulève des questions politiques (responsabilité publique nationale plus forte dans sa gestion et son financement ³⁶) et plus techniques (couverture, montant des transferts, conditionnels ou pas, sélection des bénéficiaires...). Une gestion efficace doit assurer un flux régulier des paiements aux bénéficiaires et éviter d'éventuels détournements. Les transferts peuvent soulever des questions sensibles de "ciblage" des ménages bénéficiaires et de participation effective des communautés auxquelles appartiennent ces ménages. Des dissidences ou des "arrangements" intra-communautaires autour des transferts, ont été constatés (De Sardan, 2013).

La réponse aux crises alimentaires suscite aussi un besoin de coordination entre les pays de la région. Bien que des mécanismes d'échange d'information (agro-météorologie, prévisions des récoltes et hydrologiques, situation des marchés...) se soient développés, il y a eu peu de coopération au niveau des interventions opérationnelles. En cas de disparité dans les bilans agricoles/alimentaires, avec des pays excédentaires et des pays déficitaires, les premiers pourraient fournir les seconds, en évitant la spéculation et favorisant la stabilité des marchés et des prix ³⁷. Des échanges entre les stocks publics de réserve de différents pays pourraient aussi être envisagés. La CEDEAO cherche à promouvoir cette coopération intra régionale, en particulier depuis l'adoption en 2012 de la « Charte pour la prévention et la gestion des crises alimentaires ».

Au-delà des diverses formes d'assistance à court terme, le caractère structurel de l'insuffisance alimentaire au Niger rend indispensables d'autres types de mesures, portant sur deux axes différents : 1) augmentation de la production vivrière par intensification des cultures pluviales et extension des cultures irriguées et, 2) maîtrise de la croissance démographique. Le premier axe s'articule autour de l'initiative dénommée 3N (*Les Nigériens nourrissent les Nigériens*), lancée en 2012 par le gouvernement ³⁸. L'initiative 3N vise à combiner les priorités à court terme (réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles) avec les défis structurels (développement de la production et commercialisation). Un investissement soutenu devrait permettre de réduire progressivement les dépenses humanitaires d'urgence, excessivement importantes (tableau 4).

Les résultats de la première phase de 3N (2012-2015) ont été limités par l'insuffisance du financement ³⁹, mais aussi par des carences de capacité des services responsables et des opérateurs contractés pour sa mise en œuvre (Haut-Commissariat à l'Initiative 3N, 2016). La dimension du

³⁵ Comme complément de revenu des ménages plus vulnérables, les transferts monétaires ont été largement pratiqués en Amérique Latine et en Asie et se sont répandus en Afrique subsaharienne. Dans certains cas, ils comportent une condition (amélioration des habitudes de nutrition infantile ou familiale, scolarisation des enfants ...) ou des incitations à entreprendre des actions productives agricoles.

³⁶ La Politique de Protection Sociale, adoptée au Niger en 2011, n'aura pas une portée nationale effective si elle n'intègre pas ces formes d'aide aux catégories plus pauvres de la population.

³⁷ Dans le passé (crise de 2005), contrairement aux engagements de libéralisation pris dans le cadre de la CEDEAO, des pays ont interdit l'exportation de céréales, ce qui a empiré la situation des pays déficitaires.

³⁸ Après les pressions exercées par les partenaires extérieurs lors des crises passées, le 3N a été interprété (Daouda, 2015) comme une réaction d'affirmation souverainiste sur la politique alimentaire nationale.

³⁹ L'initiative 3N a été programmée avec un besoin de financement estimé à près de 1.000 milliards F.CFA sur la période 2012-2015. D'après le bilan (tableau 5) établi en fin de période (Haut-Commissariat à l'Initiative 3N, 2016), les financements mobilisés ont dépassé ce chiffre, mais se sont concentrés sur les programmes

Tableau 4. Aide alimentaire/humanitaire et aide totale

(millions USD courants)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A. Déboursements aide										
alimentaire + humanitaire	76,43	96,58	85,15	252,16	196,68	350,15	225,59	220,33	237,74	214,19
B. APD totale	575,45	615,45	470,63	741,38	644,67	891,14	797,3	917,78	868,03	951,2
% A/B	13,3	15,7	18,1	34,0	30,5	39,3	28,3	24,0	27,4	22,5

Source : CAD-OCDE programme 3N a été jugée démesurée (Daouda, 2015) : les objectifs ambitieux de la première phase (notamment augmentation de 45% des productions céréalières) n'étaient pas faciles à atteindre. Une adaptation aux ressources financières, institutionnelles et organisationnelles disponibles, est nécessaire. Se pose également un besoin de planification et d'exécution plus intégrée de tous les programmes et projets associés. Cela impliquerait une gestion au niveau national capable de mobiliser tous les moyens disponibles (domestiques, extérieurs) dans les directions envisagées, ainsi qu'un degré de décentralisation qui transpose et adapte les exigences de coordination au niveau régional et local. L'impulsion politique accordée au 3N pourrait faciliter cette démarche.

La volonté politique semble avoir été moins cohérente pour le deuxième axe relatif à la maîtrise démographique. Bien que faisant partie des programmes publics de développement depuis 30 ans, les actions de planification familiale ont eu peu d'impact⁴⁰. Elles sont en général comprises comme des

d'urgence : axe 3, crises alimentaires, et axe 4, nutrition. Le défaut de financement a affecté l'axe 1 (accroissement des productions agro-sylvo-pastorales et halieutiques), fondamental pour l'initiative 3N; les fonds mobilisés pour ce volet ont représenté 42 % des prévisions (tableau 5). Les partenaires extérieurs (multilatéraux et bilatéraux) ont apporté 76,5% du financement total, mais la lenteur des procédures de décaissement et de passation des marchés, autant sur fonds extérieurs que domestiques, a constitué un frein. Le coût estimé de la poursuite de l'initiative 3N pour **2016-2020** est de 1.500 milliards F.CFA ; les objectifs envisagés pour cette nouvelle phase sont à nouveau très ambitieux (augmentation de 61% de la production céréalière ; triplement des surfaces irriguées, y compris en décrue). Un Fonds d'Investissement pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (FISAN), mis en place en 2017, va essayer d'intégrer les diverses sources de financement de l'investissement privé et publique dans le secteur agricole, ainsi que de l'appui/conseil et la recherche dans ce secteur.

⁴⁰ Des services de planification familiale existent depuis 1984 et des textes autorisant les soins de contraception ont été adoptés en 1988. Les derniers programmes nationaux de développement (la Stratégie de développement et de réduction de la pauvreté 2008-2012 et le PDES 2012-2015/2017-2021), ainsi que la récente Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI-2035), ont placé la maîtrise démographique parmi leurs priorités. La Déclaration du Gouvernement en matière de Politique de Population (2007) avait même fixé des objectifs pour 2015 sur l'utilisation des méthodes d'espacement des naissances, de réduction d'un tiers des mariages précoces, de baisse de la fécondité (à 5 enfants par femme) et de croissance démographique (à 2,5 % annuel). Comme indiqué, l'évolution s'est produite dans le sens opposé.

Tableau 5. Financement de l'Initiative 3N par axe stratégique(milliards de FCFA)							
Axe Stratégique		Budget prévu		Budget acquis		Taux de mobilisation	Taux de exécution 2015
							(sur acquis 2014)
Axe stratégique 1 : Accroissement des productions agro-sylvo-pastorales		734,4		307,9		42%	71%
Axe stratégique 2 : Approvisionnement régulier des marchés ruraux et urbains		50,0		141,2		282%	81%
Axe stratégique 3 : Amélioration de la résilience des groupes vulnérables		115,0		524,3		456%	89%
Axe stratégique 4 : Amélioration de l'état nutritionnel des nigériennes		50,0		164,8		330%	90%
Axe stratégique 5 : Animation, coordination de l'Initiative 3N et		50,6		56,2		111%	84%
Total		1 000,0		1 194,4		119%	85%

Source : Bilan 2011-2015 de l'Initiative 3N. Haut Commissariat 3N

pratiques d'espacement plus que de limitation de naissances, cette dernière étant souvent considérée contraire aux traditions.

Bien qu'en léger progrès sur les 15 dernières années, le taux de prévalence contraceptive reste très bas au Niger (13,4 % avec des méthodes modernes et traditionnelles ; INS, 2016a), malgré la gratuité des soins contraceptifs depuis 2006. Un Plan d'action de planification familiale 2012-2020, préparé sous l'impulsion du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), a envisagé de porter ce taux à 50 % en 2020⁴¹; d'autres initiatives de source extérieure visant la planification familiale (notamment de la Banque mondiale et de l'USAID), sont aussi en cours. Plus que les obstacles financiers⁴², ce sont les facteurs socioculturels⁴³ et l'insuffisant consensus politique⁴⁴ qui ont contrecarré la progression de la contraception et la baisse du taux de fécondité ; ce dernier reste très élevé (7,4 enfants par femme, estimation 2010-2015) par rapport à la moyenne subsaharienne (5,1) et ouest-africaine (5,5). La dernière phase de la transition démographique n'est pas encore bien engagée, avec un risque d'effets adverses sur la sécurité alimentaire et aussi sur la couverture des besoins sociaux élémentaires (santé, éducation, emplois...) et la réduction de la pauvreté.

SECTION 3 INSTABILITE INTERNE et MENACE TERRORISTE

3.1 Sursauts politiques et rébellions territoriales

Les cycles d'instabilité politique/coup militaire/élections (*cf. supra* sous-section 1.3) ont affecté la continuité des politiques de développement. Ils ont réduit l'incitation aux activités économiques et d'investissement, provoqué des mouvements d'arrêt/reprise des programmes d'aide et ralenti la modernisation des structures et services publics. L'environnement politique plus stable depuis 2011 a permis le lancement de programmes de développement (PDES, 3N...) et de réformes économiques et

⁴¹ De manière plus réaliste, la SDDCI-2035 envisage de parvenir en 2035 à une prévalence contraceptive de 42% et à une croissance démographique de 3,2%.

⁴² Le coût estimé du Plan d'action de planification familiale 2012-2020 est de moins de 14 millions USD/an.

⁴³ Il faut aussi considérer parmi ces facteurs socio-culturels, la perception de sa progéniture comme « assurance-vieillesse » par les couples ruraux pauvres (FERDI, 2016, audition De Sardan).

⁴⁴ Un projet de Loi du gouvernement sur la protection de la jeune fille en cours de scolarité a été retiré fin 2012 de l'Assemblée Nationale, après une forte pression des associations islamiques. Le gouvernement a récemment (décembre 2017) adopté un décret pour « la protection, le soutien et l'accompagnement de la jeune fille en cours de scolarité », mais aucune référence au mariage précoce n'y est faite. Le mariage précoce, générateur d'abandon scolaire, est une des causes du très fort taux de fécondité au Niger: 77,1 % des filles se marient avant 18 ans et 24,6 % avant 15 ans (INS, 2016a).

d'administration publique⁴⁵. Une forte progression de l'investissement public s'est produite. Mais les risques sécuritaires venant de l'extérieur, bien que contribuant apparemment à plus de cohésion entre le pouvoir civil et l'armée, ont introduit de nouvelles contraintes (*cf. infra* sous-section 4.2).

Les deux dernières rébellions touarègues ont constitué un deuxième facteur d'instabilité interne, en particulier dans les régions du Nord où elles se sont principalement déroulées. Avant ces conflits récents, les Touaregs avaient engagé au cours du XX^{ème} siècle d'autres mouvements de révolte. Le plus connu est celui conduit par Ag Mohammed Wau Teguidda Kaocen contre l'administration coloniale entre 1916 et 1918. Cette révolte avait été précédée par une période de sécheresse sur l'ensemble du Niger.

La rébellion des années 90 a été également associée, quoique de façon différée, aux crises alimentaires et pastorales des années 72-74 et 84-85. Des dizaines de milliers d'éleveurs ont migré pour survivre vers les pôles urbains au Sud, vers la Libye et l'Algérie. Nombre d'entre eux ont reçu une formation militaire en Libye ; ils ont ainsi constitué l'embryon des premiers groupes rebelles. Des difficultés économiques (baisse des prix du pétrole à partir de 1986) dans les deux pays d'accueil cités, ont conduit ces derniers à renvoyer les « réfugiés de la sécheresse » vers leurs pays d'origine (Niger, Mali). Les conditions du retour ont ravivé la frustration des rapatriés, en majorité Touaregs, et leur animosité envers les autorités. L'action d'un groupe de jeunes retournés « ishomars » (chômeurs) contre un poste de gendarmerie à Tchén-Tabadaren en mai 1990 et la répression sanglante qui s'en est suivie, ont déclenché le conflit. Une dynamique d'affrontements armés entre plusieurs fronts rebelles (Touaregs, mais aussi Toubous) et l'armée nationale, a été alors enclenchée.

Des accords de paix ont été signés à partir d'avril 1995 (Ouagadougou) avec les différents groupes rebelles. Les points plus significatifs de ces accords ont été une amnistie générale, l'intégration ou réintégration de membres des organisations rebelles dans les services étatiques (y compris l'armée et les forces de sécurité), des mesures de décentralisation territoriale, avec création de collectivités au niveau régional et local, l'assistance aux populations retournées, des actions de développement des zones pastorales et le transfert aux collectivités décentralisées d'une partie des recettes publiques provenant de l'exploitation minière.

Le non-respect de ces accords a été l'une des motivations du déclenchement, à partir de 2007, d'une deuxième rébellion; celle-ci s'est déroulée dans des conditions assez confuses : accusations initiales de connivence de la Libye⁴⁶ et de la société française AREVA⁴⁷, ambigüité du ralliement d'autres groupes

⁴⁵ Les travaux d'évaluation de la première phase du PDES (2012-2015) offrent un premier bilan des réalisations et des difficultés rencontrées. La performance moyenne du programme pendant cette phase initiale est jugée plutôt médiocre (48%), avec des résultats particulièrement bas dans des domaines essentiels (maîtrise démographique, développement du capital humain...). Des difficultés de coordination et d'insuffisance institutionnelle, d'imprécision dans les responsabilités de mise en œuvre, se sont combinés à une disponibilité financière limitée par rapport aux prévisions (voir note 18).

⁴⁶ La Libye a été souvent présumée d'intervenir en « pompier pyromane » dans les crises Touaregs. Chékou Koré (2010) considère la Libye comme « matrice de toutes les rébellions Touaregs, (même si) elle n'en conduit pas moins des missions de bons offices pour dénouer la crise ».

⁴⁷ Le gouvernement nigérien a décidé l'expulsion du pays de 2 hauts cadres d'AREVA, y compris le directeur-pays, accusés de « nuire aux intérêts du Niger ». La renégociation postérieure des conventions minières, avec la hausse du « prix Niger » (prix d'achat de l'uranium par les actionnaires des sociétés minières) et le droit accordé au Niger de vente directe sur le marché international d'une partie limitée de la production, ont détendu les relations avec la compagnie.

armés non Touaregs (Arabes et Toubous), coïncidence avec les premières actions d'AQMI sur le territoire nigérien, trêve et achèvement du conflit en 2009 sous les auspices (y compris financiers) libyens, mais sans un accord formel de paix entre belligérants...A côté d'exigences plus politiques (décentralisation effective, présence dans les instances du pouvoir, préservation identitaire...), la revendication d'une participation accrue des communautés Touaregs dans les bénéfices de l'exploitation uranifère sur leurs espaces traditionnels, a acquis un poids particulier (Keenan, 2008) et cela d'autant plus que l'industrie minière se trouvait en phase de boom (prix élevés, projets Imouraren et Azelik)⁴⁸. Ici encore, se retrouvent les présomptions sur les effets conflictuels, sociaux ou territoriaux de l'exploitation de la « ressource », analysés par les travaux sur la « malédiction » des ressources naturelles (Le Billon, 2012).

On ne peut constater un désavantage socio-économique relatif des régions du Nord. Selon l'INS (2016b), la région d'Agadez a un taux de pauvreté plus faible que les autres régions, à l'exception de la zone urbaine de Niamey. Cependant, les conditions d'activité et de vie des communautés pastorales se sont dégradées. La dissidence Touareg résulte de la fragilisation de l'économie pastorale, du manque d'emploi ou d'activité, combinés avec des facteurs identitaires (diversité culturelle) et politiques (refus du centralisme d'un Etat lui-même instable).

La riposte du gouvernement national à la dernière révolte Touareg a été pour l'essentiel sécuritaire, avec l'adoption d'une législation anti-terroriste et un déploiement militaire dans les régions septentrionales. Le coup militaire de février 2010 et les élections tenues en 2011 ont conduit à un changement de scénario qui semble faciliter l'apaisement dans les régions du Nord. Ainsi, le gouvernement du président Issoufou a intégré des membres de la communauté Touareg, même au niveau de la Primature, et, quoique de façon modeste, a commencé à donner du sens à la décentralisation, avec un premier transfert de ressources (15% des redevances minières)⁴⁹ aux entités régionales et communales (dirigées souvent dans la région d'Agadez par des leaders des rébellions antérieures). D'autre part, sous la responsabilité de la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix (HACP), des programmes visent à offrir des opportunités à des jeunes désœuvrés dans des zones du pays soumises à des risques sécuritaires. Le gouvernement a ainsi essayé d'éviter l'implication potentielle de ces jeunes dans des réseaux terroristes ou dans des nouvelles séditions⁵⁰.

3.2 Insécurité dans les frontières

Le Niger s'est trouvé à la confluence de mouvements djihadistes opérant à partir de pays voisins et réalisant des incursions sur son territoire. Ses frontières Nord et Ouest ont été sous la menace de ces

⁴⁸Le boom commercial de l'époque a accéléré l'octroi de licences minières, la plupart sur des territoires du Nord, dans des conditions peu transparentes. La compétition entre investisseurs a été utilisée dans un but de diversification politique et commerciale (licence Azelik au groupe investisseur chinois, suivie de celle pour Imouraren à AREVA), mais a été aussi mise à profit par des intérêts suspects à l'intérieur de l'appareil d'Etat, ce qui a soulevé des vifs débats à l'Assemblée Nationale début 2009.

⁴⁹ Le Code minier (2006), ainsi que le Code pétrolier (2007), ont prévu le transfert aux Conseils communaux des régions productrices d'un 15% des revenus des redevances minières et pétrolières. Cependant, ces dispositions ont tardé à être appliquées et les versements ont été graduellement effectifs à partir seulement de 2012. Le bénéfice de ces transferts a été étendu en 2013 aux Conseils régionaux.

⁵⁰ Dans le scénario difficile de 2011 se conjuguaient la présence d'un nombre de jeunes désœuvrés ayant participé à la deuxième rébellion Touareg, avec celle des retournés ayant combattu en Lybie. Si cela a provoqué des phénomènes de banditisme dans les régions du Nord et des cas de sous-traitance ou d'intermédiation avec les groupes terroristes, il n'y pas eu des troubles généralisées, comme cela aurait été possible.

groupes terroristes, notamment AQMI (Al-Qaeda au Maghreb Islamique) et ses factions dérivées, en particulier après la crise libyenne et l'éclatement du conflit au Mali. Plus récemment au Sud-Est, la région de Diffa a vécu des infiltrations meurtrières des membres de la secte Boko Haram⁵¹ et des affrontements entre ces derniers et les forces armées nationales.

Dans son repli vers le Sud à partir de l'Algérie, l'ancien GSPC⁵², devenu AQMI en 2006 après son allégeance à Al-Qaeda, a trouvé des bases propices dans les zones désertiques ou montagneuses au Nord du Mali et du Niger. Parallèlement à sa participation dans différents trafics illégaux (drogues, armes...), « l'industrie de l'enlèvement » a permis l'autonomie financière et le renforcement logistique d'AQMI dans le Nord du Sahel.

Comme conséquence du dénouement de la guerre en Libye, un nouveau mouvement de retour de ce pays s'est produit à partir du deuxième trimestre de 2011. A côté de migrants d'origine nigérienne, en fuite ou refoulés, ce mouvement comprenait aussi des jeunes, pour la plupart Touaregs maliens ou nigériens, ayant combattu dans les rangs du colonel Kadhafi et dont beaucoup conservaient leurs armes. Avec l'afflux de matériel militaire provenant du pillage des arsenaux libyens, le risque d'une nouvelle confrontation ou d'une captation par AQMI d'hommes et d'armements est devenu important. Ce scénario a été à l'origine de la crise au Mali début 2012, avec d'abord un soulèvement Touareg (MNLA), vite récupéré par AQMI et les autres mouvements djihadistes (MUJAO et Ansar Eddine). L'occupation du Nord et de l'Est du Mali par ces groupes terroristes au cours de l'année 2012 et leur dispersion après l'intervention française et interafricaine en janvier 2013, ont constitué une menace sérieuse pour le Niger, compte tenu notamment de l'implication de son armée dans l'offensive anti-terroriste au Mali. Des attaques terroristes d'envergure se sont produites sur le territoire nigérien en 2013⁵³. Des zones de l'Ouest (régions de Tillabéry et Tahoua), proches à la frontière avec le Mali, ont continué à souffrir des infiltrations meurtrières ces dernières années.

Néanmoins, ces agissements terroristes n'ont pas trouvé d'adhésion locale significative, ni ébranlé le fonctionnement étatique du Niger. A part les raisons d'ordre politique déjà évoquées (par rapport aux communautés du Nord), cela s'explique par le déploiement sécuritaire sur les zones les plus menacées. Cette démarche a été soutenue par des appuis extérieurs⁵⁴, mais les finances publiques du Niger ont supporté une charge croissante de dépenses/investissements en sécurité (triplées entre 2011 et 2015). Outre l'effort sécuritaire, le Niger a pris des mesures institutionnelles, en particulier la création du Service central de lutte contre le terrorisme et du Pool judiciaire antiterroriste, comme mécanismes de coordination entre forces de sécurité intérieur, et entre ces dernières et le judiciaire. Une Stratégie de développement et sécurité des zones sahélo-sahariennes a été adoptée fin 2011. Cette approche a eu une traduction régionale, avec la création en février 2014 du G5 Sahel, qui vise à articuler des

⁵¹ Boko Haram a fait allégeance à l'Etat Islamique en mars 2015, tandis que la faction Ansaru, scission de Boko Haram prétendant une violence plus discriminée, est restée attachée à Al-Qaeda, bien que peu active ces dernières années.

⁵² Le Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (GSPC) a été constitué en 1998 comme dissidence du GIA, l'organisation qui a marqué la « décennie noire » en Algérie.

⁵³ Une de ces attaques a ciblé l'industrie uranifère (SOMAÏR à Arlit).

⁵⁴ Les appuis militaires les plus significatifs (formation, conseil, renseignement, équipement, etc.) ont été fournis par la France et les USA, pays qui ont apporté des avions de surveillance et des drones ; l'Union Européenne a déployé une mission civile d'assistance sécuritaire (EUCAP Sahel-Niger). Plus récemment, l'Allemagne a installé une base militaire au Niger, en appui à la mission des Nations Unies au Mali.

programmes axés sur l'interdépendance sécurité-développement dans ses pays membres (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad).

La menace frontalière s'est aggravée à partir de 2014 dans le Sud-Est du pays (région de Diffa) en raison d'infiltrations des insurgés djihadistes de Boko Haram venant du Nord Nigeria. Agressions contre des villages frontaliers et accrochages avec les forces nigériennes se sont répétés. Des milliers de réfugiés fuyant la violence de Boko Haram au Nord Nigeria, ainsi que des déplacés internes, ont été hébergés par les communautés locales ou accueillis dans des camps⁵⁵. L'Assemblée nationale a déclaré l'état d'urgence en février 2015 et le gouvernement a renforcé ses moyens militaires dans la région de Diffa, ce qui a alourdi les dépenses de défense et sécurité⁵⁶. L'insécurité a entravé la production agricole et l'approvisionnement alimentaire des populations⁵⁷.

L'irruption de Boko Haram au Niger soulève la question de la présence de tendances religieuses fanatiques. Bien que minoritaires, des prêcheurs et noyaux radicalisés ont émergé, en particulier dans les régions du Sud du Niger (Maradi, Zinder, Diffa), proches du Nigeria. Il ne faudrait pas cependant confondre ces cercles extrémistes avec un mouvement plus large vers un Islam conservateur, salafiste, qui s'est développé à l'intérieur de la société nigérienne. Ce mouvement, impulsé surtout par la société Izala⁵⁸, répandue à partir du Nigeria, s'oppose à l'Islam traditionnel, plus tolérant, représenté par les grandes confréries soufies. Mais ce nouveau courant réformateur de défense ferme de l'identité islamique s'est focalisé, au-delà de la querelle religieuse, sur des fronts civils et politiques, avec la prétention de faire de l'Islam la base exclusive de la morale publique⁵⁹. Il a alimenté l'opposition à la planification familiale ou à la promotion des droits des femmes.

Malgré le poids limité des groupes extrémistes violents, les autorités sont conscientes des limites d'une réponse sécuritaire dans un contexte de vulnérabilité et de paupérisation (CEDEAO, 2013)⁶⁰. Sur base de l'interdépendance entre sécurité et développement, l'Etat doit démontrer qu'il peut assurer une offre pertinente de biens publics en direction de la population, y compris dans les zones reculées du territoire.

⁵⁵ En décembre 2017, le nombre de réfugiés et déplacés internes dans la région de Diffa, était estimé à 250.000.

⁵⁶ Une force multilatérale réunissant des contingents des cinq pays (Nigeria, Tchad, Niger, Benin, Cameroun) a été constituée en juin 2015 pour intervenir de façon conjointe, y compris sur les positions de la secte au Nigeria. Si cela a provoqué un certain recul de ces positions, la capacité offensive de Boko Haram semble s'être reconstituée plus récemment et des agressions dans la région de Diffa continuent. Néanmoins, des redditions des combattants Boko Haram ont commencé à se produire sur le territoire nigérien.

⁵⁷ Les menaces sécuritaires ont perturbé les activités agricoles, d'élevage et de pêche dans la région de Diffa, en même temps qu'elles ont accru les besoins alimentaires des réfugiés/déplacés. D'après les informations régionales fournies par le CILSS, les risques de pénurie alimentaire en 2017 et en 2018 affectent surtout le Nord du Nigeria et le bassin du Lac Tchad (y compris Diffa).

⁵⁸ Izala, Société contre l'innovation et pour la restauration de la Suna, a été fondée en 1978 à Jos (Nigeria) avec soutien wahhabite (*World Muslim League*).

⁵⁹ Voir note 44 à propos de l'échec du projet de Loi sur la protection de la jeune fille.

⁶⁰ Selon le rapport déjà mentionné de la CEDEAO, les liens ethniques et familiaux entre communautés des deux côtés de la frontière Niger-Nigeria faciliteraient les influences radicales dans la région de Diffa. Boko Haram est composé en majorité de Kanouri, ethnie répandue dans les zones frontalières de cette région.

SECTION 4 CONTRAINTES ET ARBITRAGES BUDGETAIRES

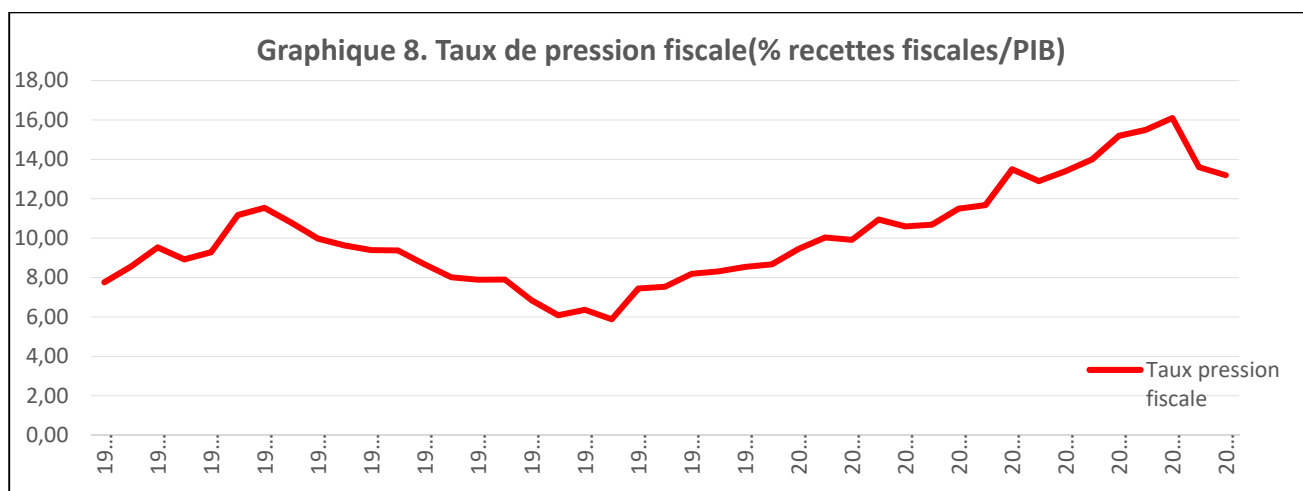
4.1 Evolution de la capacité financière publique du Niger

L'Etat nigérien parvient à gérer une portion relativement restreinte des ressources nationales, déjà exiguës, et sa capacité financière reste instable. Le pays a néanmoins connu de courtes périodes de relative expansion de son espace budgétaire, et d'autres plus fréquentes de pénurie. Le boom uranifère des années 70 a provoqué une forte croissance de la dépense publique (taux d'investissement proches de 15% du PIB), accompagnée de symptômes du « syndrome hollandais » : expansion des activités productives non-échangeables (bâtiment, travaux publics...), ainsi que du secteur public et parapublic, au détriment des cultures agricoles d'exportation (arachide, coton...) encore importantes à l'époque (Azam, Morrisson, 1999).

La chute des prix de l'uranium et des recettes publiques qu'il procurait, a obligé à une progressive contraction budgétaire à partir du début des années 80. La démobilisation fiscale interne, induite auparavant par l'affluence des recettes minières, a aggravé la situation (Chambas, 1991). La pression fiscale, recettes minières comprises, a significativement diminué pendant une quinzaine d'années (graphique 8), malgré l'augmentation des taxes et droits sur le commerce extérieur et l'introduction de la TVA en 1986. La réduction des dépenses d'investissement n'a pas évité le recours à un coûteux endettement extérieur⁶¹. Avec, en parallèle, un déséquilibre des comptes extérieurs affectant le financement de ses importations, le Niger a dû engager un programme de stabilisation, soutenu à partir de 1983 par le FMI. Comme dans d'autres cas, ce programme a eu des conséquences sociales assez sévères (recouvrement des coûts des services sociaux, entre autres ; Azam et al., 1993) ; il n'a pas réussi à stimuler le secteur productif⁶², mais a permis de réduire les déséquilibres macro-économiques, notamment budgétaires en dépit d'un contexte difficile (fin du régime du général Kountché, rébellion touarègue des années 90 et nouveau coup militaire - colonel Baré - en 1996).

⁶¹ Le Niger a aussi utilisé les avances statutaires de la BCEAO qui existaient encore à l'époque, mais ses besoins de financement dépassaient largement les limites de ce mécanisme (20% des recettes fiscales de l'exercice antérieur pour une période de 12 mois)

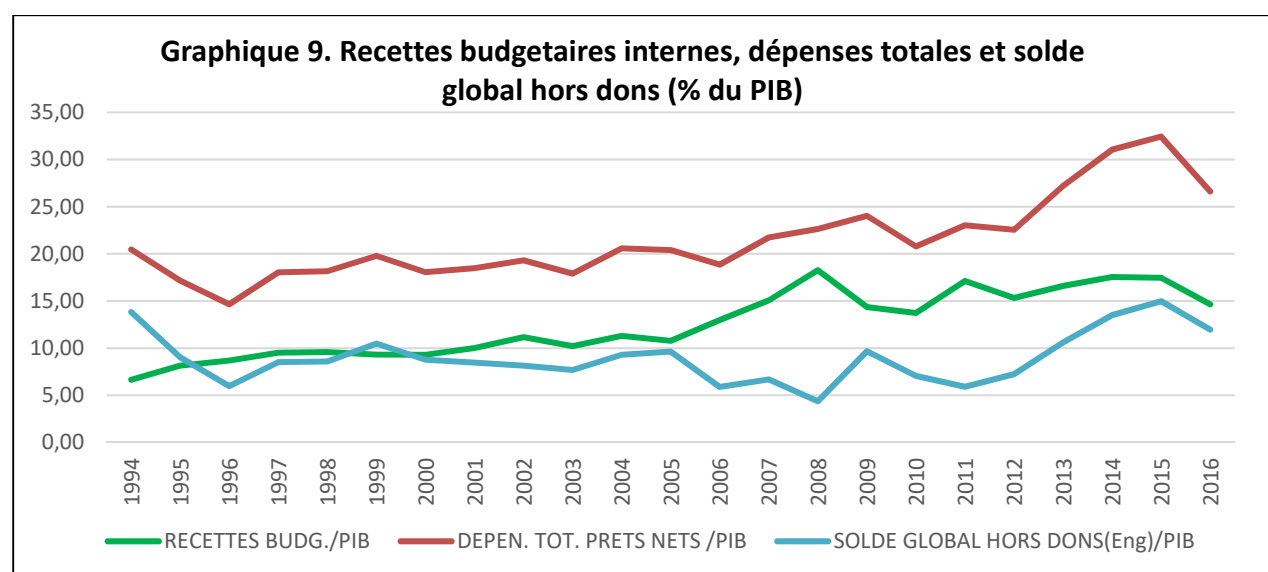
⁶² Le programme d'ajustement a plutôt contribué à amplifier la composante informelle de l'économie nigérienne, ce qui, d'autre part, a encore aggravé la baisse des recettes fiscales (P et S. Guillaumont, direct. 1991 ; d'après ce texte « la stabilisation a en partie réussi et l'ajustement en partie échoué »)



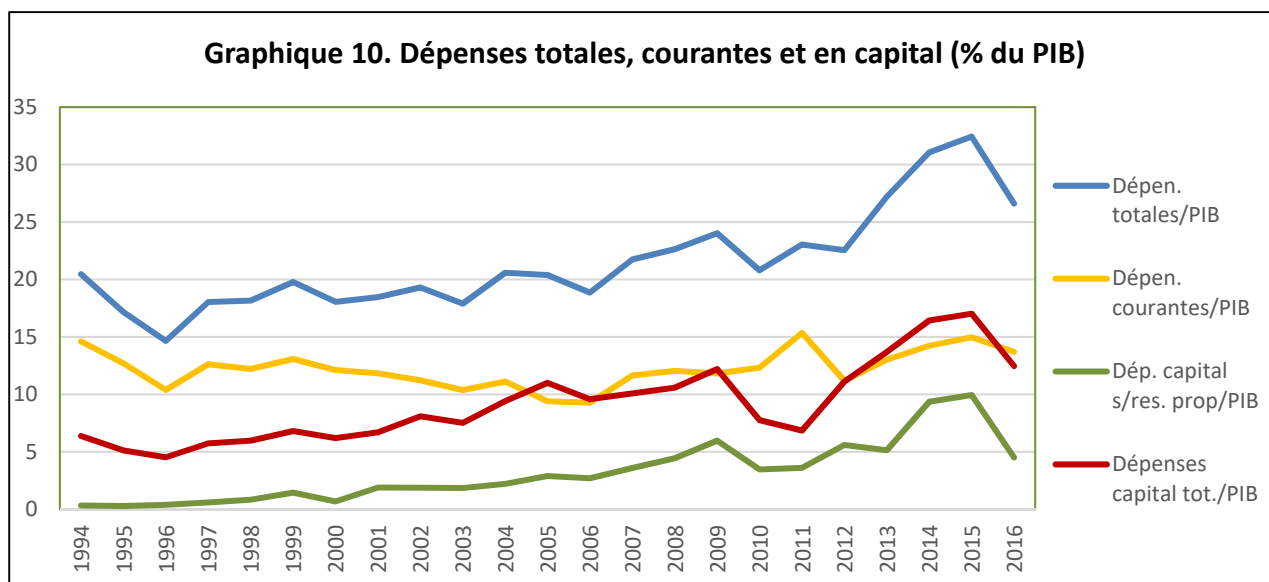
Source : INS

La dévaluation du F.CFA en 1994, à côté des coûts sociaux qu'elle a aussi entraîné (inflation de 40% la même année), a contribué à un redressement des recettes publiques. La dévaluation a fait croître les recettes douanières et de fiscalité indirecte interne (graphique 8). D'autre part, les mesures initiales de rééchelonnement ou restructuration de la dette extérieure (bilatérale et commerciale), introduites avant le plein fonctionnement du mécanisme PPTE, ont permis de relâcher la pression du service de la dette. La conjonction ultérieure des initiatives PPTE et IADM a largement réduit le stock de créances publiques, aussi bien bilatérales que multilatérales (87,5% du PIB en 2000 et 10,2% en 2006, en valeur nette actualisée).

La hausse des recettes internes et aussi des dépenses publiques, est intervenue à partir de 1995 (graphique 9). Un fait marquant a été la hausse des dépenses en capital financées sur ressources propres, dont les montants, marginaux en 1994, ont atteint des niveaux comparables à ceux financés par les ressources extérieures. Par contre, les dépenses courantes ont suivi une trajectoire plus retenue (graphique 10). A remarquer que l'évolution budgétaire a été parfois influencée par des événements politiques : surenchère du président Tandja en 2009 et coup militaire en 2010. Les années postérieures font l'objet d'une analyse plus détaillée (sous-section 4.2).



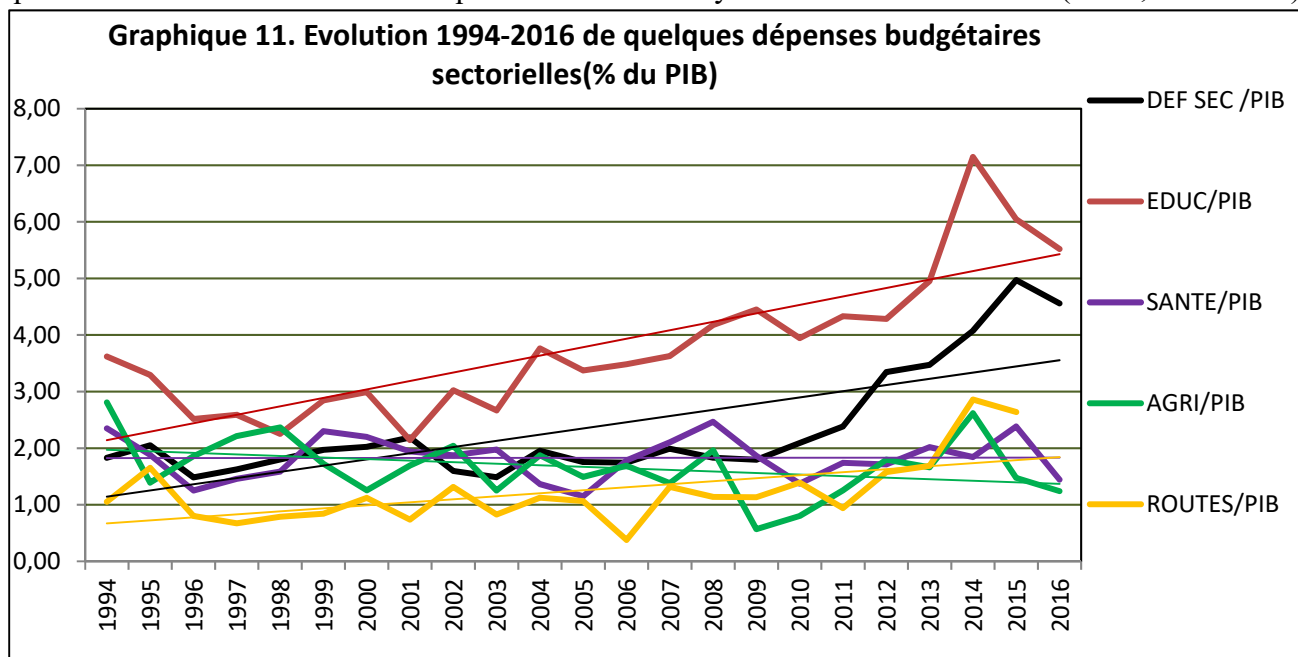
Source : Ministère des Finances



Source : Ministère des Finances

Un examen sur la période 1994-2016 de l'évolution des dépenses sectorielles (graphique 11) montre une augmentation régulière des dépenses en éducation, ce qui a permis de doubler le taux brut de scolarisation entre 1995/96 et 2008/09 ; cependant, de graves carences persistent dans le système éducatif et l'efficacité de la dépense publique demeure faible (*cf. infra* sous-section 6.2).

Les dépenses de santé sont restées stables, avec une moyenne d'un peu moins de 2 % du PIB sur la période 1994-2016. Les mesures de recouvrement des coûts dans ce secteur ont été généralisées à partir de 1995, mais atténuées en 2006 avec l'introduction d'une gratuité pour certains soins (*cf. infra* sous-section 6.1). Le gouvernement finance seulement 24,2% (2014-2015) du montant total de dépenses courantes de santé, celles-ci étant déjà d'un niveau très bas: 26 USD courants par habitant en 2015, soit quatre fois moins que la moyenne africaine (OMS, 2017).



Source : FMI, Boost, Ministère des Finances

Les dépenses en défense/sécurité ont peu évolué jusqu'en 2010, avec une prédominance dans sa composition des charges en personnel et fonctionnement (Banque mondiale, 2014, RDP du secteur de

la sécurité). La tendance postérieure à l'augmentation (graphique 11) est principalement déterminée par les dépenses d'investissement.

Le secteur agricole apparaît désavantagé par l'évolution des dépenses budgétaires. Les politiques de désengagement de l'Etat et de libéralisation commerciale, adoptées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, ont contribué à cette évolution. Les dépenses agricoles reculent aussi en pourcentage des dépenses publiques totales, se situant depuis quelques années au-dessous du niveau de 10% (engagement des Chefs d'Etat de l'Union Africaine à Maputo, 2003).

La priorité au réseau routier est justifiée dans un pays avec un vaste territoire enclavé. La dépense publique en infrastructures routières a progressé (graphique 11). Bien qu'une partie de cette dépense corresponde à des projets de construction ou réhabilitation routière financés par des ressources extérieures, l'Etat assume une part croissante de l'investissement routier. D'autre part, la création en 1999 de la CAFER (Caisse Autonome de Financement de l'Entretien Routier) a permis d'introduire une redevance routière dans le prix des carburants. Cependant, les indicateurs de développement de l'infrastructure routière sont parmi les plus bas de l'Afrique subsaharienne (BAD-AIDI, 2016).

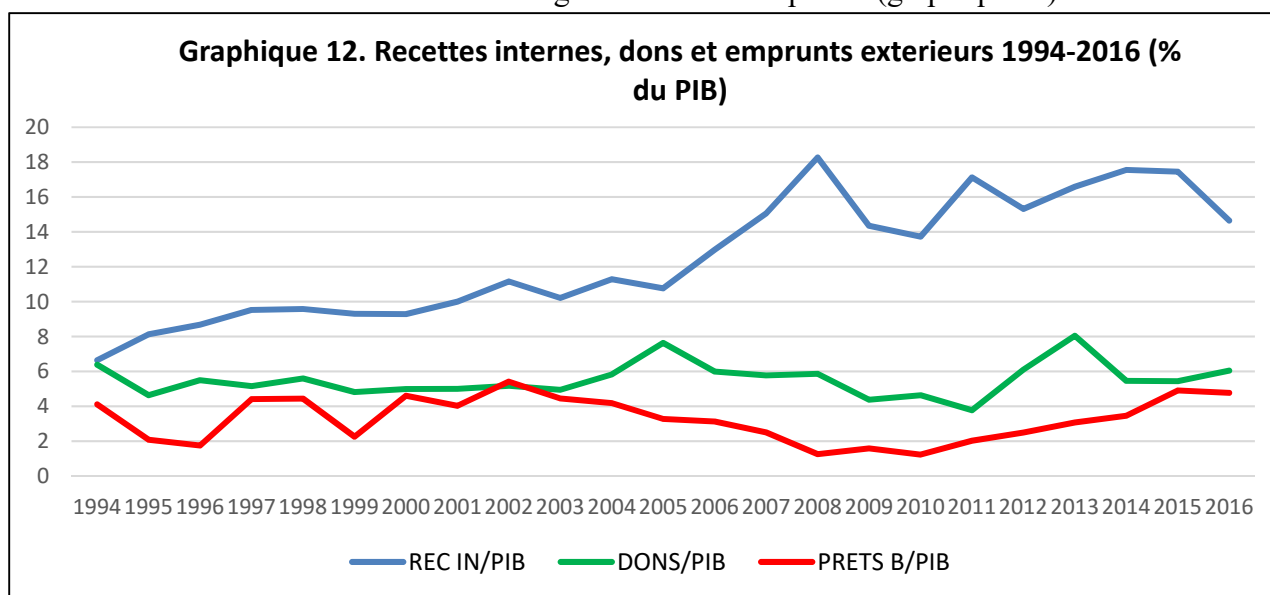
Quelques estimations pour essayer d'apprécier l'efficacité des dépenses sociales (éducation et santé) au Niger, au cours de périodes récentes, ont été effectuées par l'auteur de ce document. A cet effet, les données sur l'évolution des dépenses (en % du PIB), ainsi que sur la variation des indicateurs sectoriels au Niger, ont été comparées à celles d'autres pays ayant des conditions socio-économiques proches (PMA fragiles selon critères du CAD-OCDE), notamment ceux appartenant à la même région sahélienne (Tchad, Mali, Burkina, Mauritanie), ainsi que le Burundi et le Malawi.

Le constat est défavorable pour le secteur de l'éducation : malgré une augmentation de la dépense au cours des périodes examinées, le niveau des deux indicateurs retenus (durée attendue de scolarisation et taux net de scolarisation des filles en primaire) reste le plus bas du groupe des pays sélectionnés ; ce niveau est autour de la moitié de celui des pays avec les résultats les plus élevés (Malawi et Burundi). Les ratios financiers qui reflètent le nombre d'années de scolarisation pour chaque 1% du PIB consacré à l'éducation, sont aussi les plus bas pour 1994-2004 et 2005-2014. Le même résultat est constaté pour le ratio points en % du taux net de scolarisation des filles pour chaque 1% du PIB consacré à l'éducation.

Pour le secteur de la santé, l'augmentation de l'indice de l'espérance de vie, depuis une vingtaine d'années, a été plus forte que celles des autres pays de référence (sauf le Malawi) et le Niger est pour la période 2010-14 parmi les pays avec niveau plus élevé de cet indice. Pour le second indicateur (mortalité infantile à la naissance), la progression au Niger entre 2000-07 et 2010-14 est plus rapide que dans les autres pays, même si le pays reste encore en position relative défavorable. La baisse soutenue de la mortalité infantile s'explique en partie par un niveau initial alarmant qui a suscité de réponses importantes, souvent financées par des ressources extérieures (vaccinations, nutrition...). L'évolution est moins bonne pour l'indicateur relatif à la mortalité maternelle, pour laquelle la réduction au Niger entre 2000-07 et 2010-14 est, avec la Mauritanie, la plus faible. Les ratios financiers (points d'amélioration des 3 indicateurs mentionnés pour chaque 1% du PIB consacré à la santé) placent le Niger dans une position relative moyenne.

4.2 Quelques faits marquants de l'évolution budgétaire récente

A partir de 2011, coïncidant avec le retour à la démocratie et le programme de Renaissance annoncé par le Président Issoufou, se produit jusqu'en 2015 une nouvelle expansion budgétaire. L'espace budgétaire a été élargi, grâce aussi bien à la progression des recettes internes qu'à l'augmentation des financements extérieurs avec une hausse significative des emprunts (graphique 12).



Source : Ministère des Finances

Une gestion plus efficace de la fiscalité interne (Commission UEMOA, 2014) et surtout l'augmentation des recettes en provenance du secteur pétrolier (4,2% du PIB en 2013), ont fait croître les recettes publiques (graphique 8). Les recettes fiscales atteignent en 2014 15.5% du PIB et 16.1% du PIB en 2015, niveaux proches de la moyenne des pays de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest Africaine). Malgré la progression des recettes internes et du financement extérieur, le Niger a recouru de manière croissante à l'émission régionale de dette (bons du Trésor) et à la conclusion de contrats PPP pour la construction d'infrastructures.

La progression des recettes a permis d'augmenter les dépenses publiques dans tous les secteurs prioritaires, pour atteindre des pics en 2014 ou en 2015. Dans les secteurs sociaux, ce développement a concerné surtout l'éducation (5,8% du PIB en 2012-2015, par rapport à une moyenne de 3,9% en 2006-2010) ; cependant, les objectifs ambitieux du PDES 2012-2015 dans ces secteurs⁶³ n'ont pas été atteints, du fait de la vive progression simultanée des dépenses militaires et de sécurité (tableau 6). La politique budgétaire entre 2011 et 2015 a été marquée par la croissance de l'investissement public, dont le montant a plus que triplé (en F.CFA courants, graphique 13)⁶⁴. Les dépenses globales en capital atteignent 15,7 % du PIB en moyenne sur 2013-2015 (10,5% sur 2006-2010). Cette progression a

⁶³ Le PDES 2012-2015 avait établi l'objectif de destiner 25% des dépenses budgétaires totales à l'éducation, et 10% à la santé ; les pourcentages effectifs en moyenne 2014-2015 ont été respectivement de 18.9% et 5,9% des dépenses totales (dette comprise). La défense-sécurité a absorbé 13.7% de ces dépenses.

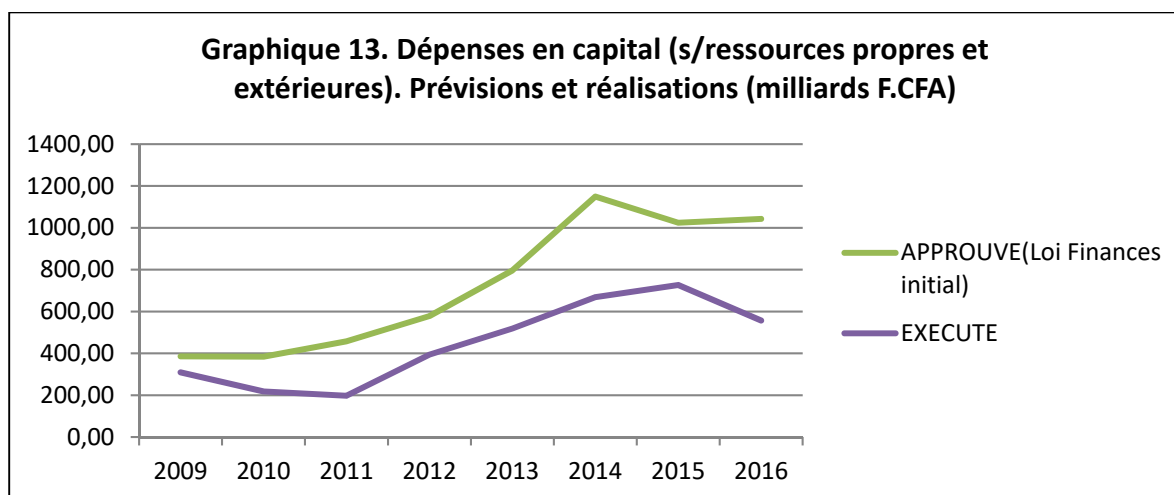
⁶⁴ Le Fonds Monétaire International a reconnu le bienfondé de l'expansion de l'investissement public au Niger, en particulier dans les infrastructures, mais en prévenant sur son impact sur le déficit public et évoquant des difficultés de capacité d'absorption. Le Niger a reçu une assistance financière du FMI (149,7 millions USD) dans le cadre d'un programme de Facilité élargie de crédit couvrant la période 2012-16. Une nouvelle Facilité (134,04 millions USD) a été approuvée en janvier 2017.

concerné surtout les infrastructures publiques à fonction économique ou sociale (transport, énergie, irrigation, écoles...) et aussi les dépenses de défense-sécurité⁶⁵.

Tableau 6. Dépenses publiques réalisées dans l'éducation et dans le secteur de la défense/sécurité (en % du PIB)									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Education	4,2	3,7	4,1	4,6	5,3	7,1	6,1	5,6	5,2
Défense /séc	1,7	1,9	2,2	3,3	3,8	4,4	5,2	4,8	4,6
Les données se réfèrent à l'exécution effective (consommation) des budgets annuels respectifs. Le secteur de l'éducation regroupe les quatre Ministères en charge des différents niveaux d'éducation et de la formation professionnelle. Le secteur défense/sécurité réunit les Ministères de l'Intérieur et de la Défense, ainsi que les dépenses dans ce domaine gérées par d'autres entités étatiques.									
2017*: sur données provisoires									
Source: Min. des Finances									

Un changement s'est produit à partir de 2015. Malgré une évolution encore favorable des recettes, la forte expansion des dépenses, spécialement en capital (17,1% du PIB en 2015), a aggravé le déficit budgétaire : -6,6% du PIB en 2014 et -9,4% du PIB en 2015 (solde global avec dons, base caisse). Les recettes publiques en provenance des secteurs extractifs ont commencé à fléchir à partir de 2014, conséquence de la crise des marchés internationaux. D'ailleurs, la crise pétrolière a aussi touché de manière profonde l'économie du Nigeria, premier partenaire commercial du Niger. La dévaluation de la Naira et le rétrécissement de la demande du pays voisin, ont pénalisé des productions nigériennes (notamment agricoles) et réduit les recettes douanières. La faible performance des services fiscaux et douaniers s'est ajoutée comme contrainte endogène. La conjonction de ces différents facteurs a provoqué une contraction budgétaire en 2016; les recettes fiscales ont diminué de 11% en valeur absolue et descendu à 13,6% du PIB; la réduction des dépenses totales a été encore plus marquée (-14%), ce qui a modéré le déficit global (-6,7%); les dépenses en capital ont été ramenées à 12,5% du PIB. La situation ne s'est pas améliorée en 2017, avec un montant absolu de recettes fiscales similaire à 2016 (équivalent à 13,1% du PIB) et une modeste augmentation des dépenses (+6,7%), y compris en capital. Des mesures plus fermes (lutte contre la fraude, valorisation des importations ...) qui accompagnent le budget 2018, ont permis une reprise des recettes (Min. Finances, 2018b et IMF, 2018b), quoique d'autres dispositions de ce budget, qualifiées d'« antisociales », ont provoqué une vive contestation civile à Niamey au cours de l'année 2018.

⁶⁵ Le plafonnement des dépenses courantes à moins de 15% du PIB, prévu dans le PDES, a été assuré jusqu'en 2014, il n'a pas été respecté en 2015, mais a été à nouveau observé en 2016 (14,1%) et 2017 (13,9%) (IMF, 2018b). Mais, à l'intérieur des dépenses courantes, celles en personnel ont augmenté de façon appréciable : le critère de convergence (second rang) de l'UEMOA relatif au ratio masse salariale/recettes fiscales (<= 35%) a été respecté jusqu'en 2014, dépassé en 2015, et atteint un niveau élevé (plus de 43 %) en 2016 et 2017.



Source: INS, Min. Finances

Le Niger a d'énormes besoins à satisfaire dans des nombreux domaines à la fois : pauvreté et sécurité alimentaire, services sociaux, infrastructures, dispositif de sécurité et défense, modernisation de l'administration étatique... Une nouvelle phase du PDES (2017-2021) doit être financée. La programmation budgétaire à moyen terme (2019-2021), adoptée en mai 2018, prévoit en effet une progression des dépenses, quoique plus modérée que celle de la période 2012-2015. Ce scénario soulève plusieurs questions sur le potentiel du budget national comme instrument des politiques publiques au Niger, aussi bien sur le plan de la capacité à financer un budget croissant, que sur celui des orientations, priorités et performances de la dépense budgétaire.

SECTION 5. MOBILISATION DE RESSOURCES

5.1 Aide extérieure et financement interne

Pour réduire le gap entre dépenses et recettes publiques, ces dernières devraient progresser. Quelles sont les voies pour atteindre cet objectif ? Pour ce qui concerne le financement externe (graphique 12), une augmentation significative des dons est peu probable en dépit des annonces au cours de la Table ronde sur le PDES 2017-2021 (Paris, décembre 2017)⁶⁶. Une voie possible d'augmentation de l'aide extérieure passerait par la « mutualisation » des dépenses de défense-sécurité (*cf. infra* sous-section 6.1), mais cette option, proposée dans la SDDCI-2035, doit être bien définie et articulée pour être considérée par un nombre suffisant de donateurs.

Au cours de ces dernières années, s'est produit un recours croissant à l'endettement public, aussi bien auprès des créanciers internationaux (notamment, banques de développement) que du marché obligataire régional (banques privées dans le cadre d'enchères organisées par la BCEAO). Le niveau actuel de l'endettement total (43,9 % du PIB estimé fin 2017) implique un risque encore modéré d'insolvabilité. Ce niveau reste proche de la moyenne des pays membres de l'UEMOA (44,2% du PIB estimé fin 2017) et loin encore du plafond établi (70%) dans les critères régionaux de convergence (premier rang). Cependant, la charge du service de cette dette globale devient significative dans le budget national (14,2 % des dépenses totales dans la Loi de Finances 2019). En outre, des critères plus

⁶⁶ Une augmentation du ratio dons/PIB est cependant estimée pour 2017 : 7,2% par rapport à une moyenne de 6,3% entre 2012 et 2016 (IMF, 2018b).

restrictifs sur le rythme, les sources et les conditions d'endettement, ainsi que sur la priorité et rentabilité des investissements à financer, sont inclus dans le programme ECF en cours avec le FMI.

Même si une augmentation de l'aide extérieure est possible, il est nécessaire de considérer la faisabilité d'une mobilisation accrue des recettes budgétaires internes. En effet, il est prévu que des fonds domestiques couvrent 62% du vaste besoin de financement du PDES 2017-2021 (voir note 18). Avant d'aborder des pistes éventuelles pour une mobilisation interne, une remarque sommaire sur le niveau de l'effort fiscal⁶⁷ au Niger est utile.

Confirmant le résultat de recherches antérieures (voir Fenochietto et Pessino, IMF, 2013), une étude publiée par le CERDI en 2016 (Brun, Diakité, 2016) place le niveau d'effort fiscal du Niger dans une position plutôt moyenne à l'intérieur du groupe de pays subsahariens et ouest-africains. Cette étude compare les résultats de différents modèles d'estimation de l'effort fiscal et propose l'utilisation de l'un d'eux (Kumbhakar, Lien and Hardaker, 2014) pour permettre de distinguer dans l'effort fiscal d'un pays, les conséquences de décisions de politique économique et celles de l'efficacité de la gestion fiscale. Sur différentes sous-périodes allant de 1980 à 2014, le potentiel fiscal a été estimé sur base de facteurs structurels économiques et référé aux recettes non-extractives de plus d'une centaine de pays. Les données sur le prélèvement effectif de recettes non-extractives correspondent à 2010 pour la plupart des pays subsahariens. Selon les résultats de cette recherche, l'effort fiscal au Niger serait inférieur à celui d'autres pays ouest-africains (Togo, Benin, Sénégal, Mali, Burkina Faso), similaire à d'autres (Ghana, Mauritanie) et supérieur à celui du Tchad⁶⁸. Bien que le niveau d'effort fiscal de ces référents ouest-africains, en particulier du groupe UEMOA, a été estimé élevé par rapport à d'autres pays en développement (Brun et al. 2015), ces résultats semblent montrer qu'il serait possible d'envisager une mobilisation fiscale additionnelle au Niger.

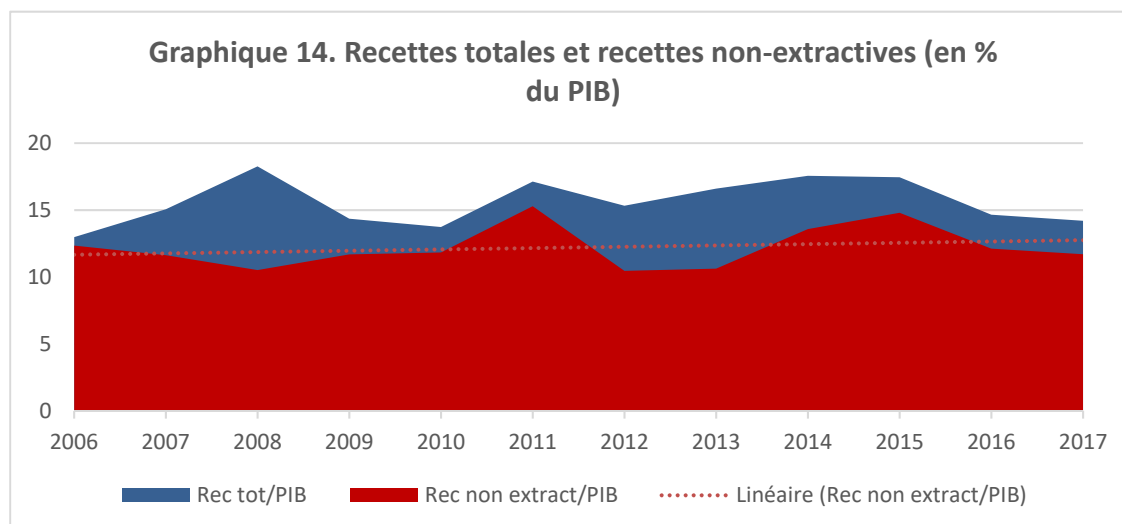
Deux remarques peuvent être faites sur la tendance récente à l'augmentation de la pression fiscale au Niger. D'abord, cette tendance a été facilitée par les apports des industries extractives. Le graphique 14 présente l'évolution (% du PIB) des recettes budgétaires totales (fiscales et non fiscales) et de ces mêmes recettes avec exclusion de l'apport des secteurs extractifs. D'autre part, hormis la forte instabilité provoquée par la volatilité des revenus extractifs (zone bleue du graphique 14), des fluctuations ont affecté les recettes non-extractives, même si celles-ci montrent une légère tendance croissante à moyen terme. Des pics de ces recettes se produisent en 2011 et en 2015, tous les deux suivis d'une baisse sensible. À part l'effet de facteurs plus ponctuels⁶⁹, ces variations ont été généralement attribuées, aussi bien par le gouvernement que par le FMI, à la bonne ou mauvaise

⁶⁷ L'effort fiscal d'une nation étant conçu dans la littérature économique comme la différence (positive ou négative) entre le niveau estimé de son potentiel fiscal, déterminé par des facteurs d'ordre structurel (PIB per capita, valeur ajoutée de l'agriculture/PIB, ouverture commerciale extérieure...), indépendants de la volonté et de la politique du gouvernement concerné, et le niveau effectif du revenu public prélevé par ce gouvernement ; l'estimation plus pertinente de l'effort fiscal d'un pays doit être basée sur ses recettes de nature plus endogène, avec exclusion des extractives.

⁶⁸ La position du Tchad s'explique par l'important poids des recettes extractives, en particulier avant le déclin des prix pétroliers à partir de 2014 ; en moyenne 2012-2013, les recettes extractives représentaient au Tchad 13,9% du PIB, tandis que les non-extractives se limitaient à 6,2% du PIB.

⁶⁹ La réduction du mécanisme de subside fiscal aux prix des carburants a pu jouer dans le pic de 2011 et la nouvelle fiscalité sur les télécommunications, en 2015 ; les effets de la crise au Nigeria sur les recettes en 2016 ont été déjà expliqués ; ces effets, ensemble avec la mauvaise performance des services douaniers, ont persisté en 2017 (IMF, 2017c).

performance de la gestion douanière et fiscale. Comme on verra plus tard, le gouvernement compte surtout sur le relèvement de cette performance pour atteindre une mobilisation de recettes additionnelles. Cependant, on peut se demander si, outre une meilleure exploitation du régime fiscal existant, des réformes de quelques éléments de ce régime sont faisables. Il convient aussi de considérer les règles établies pour la contribution (fiscale/parafiscale) des industries extractives et la place que cette contribution, même volatile, peut encore avoir.



Source: INS, ITIE, Min. Finances

5.2 Gisements pour une mobilisation accrue de ressources internes

On considère séparément les deux possibles canaux d'une mobilisation renforcée des recettes prélevées par l'Etat : l'imposition générale sur les bases fiscales domestiques et les rentrées fiscales ou parafiscales en provenance des secteurs des ressources extractives.

5.2.1 Régime fiscal général

L'évolution de la composition des recettes fiscales au Niger au cours des 25 dernières années (tableau 7) a été marquée par des tendances générales en Afrique : 1) diminution des recettes douanières, suite aux mesures de libéralisation des échanges dans le cadre des accords d'intégration régionale (UEMOA et CEDEAO pour le Niger) ou d'autres accords internationaux; 2) montée en puissance de la fiscalité intérieur indirecte comme voie principale de transition fiscale 3) progression plus modeste des impôts directs, avec des fluctuations qui peuvent s'expliquer, pour la dernière période au Niger, par les contributions instables des entreprises extractives.

Instrument essentiel de la fiscalité indirecte⁷⁰, la TVA est appliquée au Niger depuis 1986. Elle a produit 37,5 % des recettes fiscales totales, en moyenne 2013-2015. Les indicateurs usuels d'efficacité de la TVA mesurent l'importance des recettes de cette taxe par rapport au PIB ou par rapport à la consommation nationale, compte tenu du taux standard de TVA appliqué et donc du potentiel théorique

⁷⁰ Autres bases complémentaires de l'imposition intérieure indirecte sont les accises (boissons alcooliques, tabac...), qui ont produit 2,2% des recettes fiscales totales, en moyenne 2013-15, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et les taxes sur les télécommunications (en particulier la taxe sur la terminaison du trafic international entrant/TATTIE, introduite en 2014 et supprimée en 2018 ; le projet de Loi de Finances 2019 prévoit cependant la réintroduction de la TATTIE).

TABLEAU 7. EVOLUTION DE LA COMPOSITION DES RECETTES DOUANIERES ET FISCALES(en milliards F.CFA)												
	1991-93		1996-98		2001-03		2006-08		2011-13		2014-16	
	Recettes		Recettes		Recettes		Recettes		Recettes		Recettes	
	mia FCFA		mia FCFA		mia FCFA		mia FCFA		mia FCFA		mia FCFA	
Droits et taxes sur commerce extérieur	21,6	48,6%	45,7	56,3%	75,8	53,9%	102,5	43,2%	154,3	30,1%	168,9	26,3%
Impôts et taxes internes sur biens et services	7,2	16,2%	14,3	17,6%	31,7	22,5%	69,8	29,4%	174,3	34,0%	239,7	37,4%
Impôts sur revenus et bénéfices	13,3	29,9%	16,9	20,8%	24,7	17,6%	52,1	22,0%	141,5	27,6%	171,5	26,7%
Autres impôts	2,4	5,3%	4,3	5,3%	8,5	6,1%	12,6	5,3%	42,8	8,4%	61,6	9,6%
Total	44,5	100%	81,2	100%	140,7	100%	237,0	100%	512,9	100%	641,7	100%
Source: INS. Tableau des opérations financières de l'Etat												

Source: INS. Tableau des opérations financières de l'Etat

de prélèvement. Selon ces indicateurs, l'efficacité de la TVA au Niger est moyenne relativement aux autres pays en développement à bas revenu, y compris d'autres pays ouest-africains : le montant des recettes TVA était en moyenne 2013-2015 de 5,8 % du PIB. Avec un taux général de 19 %, le coefficient d'efficacité de la TVA du Niger est estimé à 0,308⁷¹. On peut aussi se référer aux données sur l'effort fiscal spécifique au niveau de la TVA, présentées dans une étude déjà citée (Brun, Diakité, 2016). Selon le modèle proposé dans cette étude, l'effort TVA au Niger serait plus bas que celui d'autres pays UEMOA (Mali, Burkina, Togo, Benin, Sénégal), mais l'estimation est faite sur des données enregistrées dans des périodes différentes (2007 au Niger, 2010 au Mali et 2011 pour les autres pays) ; les recettes TVA ont plus que doublé au Niger entre 2007 et 2011.

Dans la fiscalité directe, l'impôt sur les bénéfices (ISB), au taux légal de 30%⁷², est le prélèvement le plus important (22,5% des recettes totales sur 2013-2015). L'impôt sur les traitements et salaires (ITS) apporte 6,4% des recettes totales pendant la même période. Les autres impôts directs (taxe immobilière, impôt sur les revenus des valeurs mobilières ou impôt synthétique) portent des recettes faibles (moins de 4% des recettes totales sur 2013-2015).

La mobilisation des recettes fiscales souffre de divers handicaps structurels, pris en compte dans les estimations d'effort fiscal expliquées précédemment. En termes comparatifs, le taux de pression fiscale globale, qui avait atteint en 2014-2015 au Niger le niveau moyen des pays de l'UEMOA, s'est à nouveau écarté de ce niveau en 2016 et 2017. Si l'on déduit les recettes provenant des secteurs extractifs, le taux de pression fiscale au Niger se situerait au-dessous de 12,5 % du PIB en moyenne 2014-2017, bien loin de l'objectif de convergence de l'UEMOA (20 % actuellement)⁷³ qui dépasse sans doute les possibilités actuelles du Niger. La Stratégie de Développement Durable et de Croissance

⁷¹ Le coefficient d'efficacité sur PIB (ratio : % recettes de la TVA sur PIB, divisé par le taux standard de TVA) a été estimé au Sénégal (2012) à 0,428, au Burkina Faso (2012) à 0,361, au Mali (2011) à 0,311, en Côte d'Ivoire (2013) à 0,244 et au Ghana (2013) à 0,253 (Chambas et Fossat, 2014) ; le coefficient d'efficacité TVA sur la consommation (*C-efficiency*) était estimé à 0.38 (2005) en moyenne pour les pays à bas revenu (IMF, 2011) ; une estimation plus récente (Keen, 2017), avec données sur 2012, reste proche de ce niveau comme moyenne subsaharienne, avec des pays ouest-africains affichant des niveaux supérieurs (Sénégal, Burkina Faso, Mali), proches (Nigeria) ou plus bas (Benin, Côte d'Ivoire, Togo) que celui indiqué pour le Niger.

⁷² Le taux de 30% se situe en haut de la fourchette de la Directive UEMOA régissant cet impôt.

⁷³ La nouvelle norme de convergence (second rang) de l'UEMOA concernant la pression fiscale (20%) a été adoptée en 2015 et elle est définie avec exclusion des recettes des secteurs des ressources naturelles extractives ; cet objectif communautaire semble avoir été établi à un niveau trop ambitieux : des 8 pays UEMOA, seulement le Sénégal et le Togo ont dépassé ce palier en 2016.

Inclusive (SDDCI-2035) juge faible le niveau de pression fiscale au Niger⁷⁴. Le document du PDES 2012-2015 avait attribué le faible prélèvement fiscal à la non-fiscalisation de l'agriculture, à la prédominance des activités informelles⁷⁵ et à l'insuffisante performance de l'administration fiscale. La propension à octroyer des avantages fiscaux excessifs (exonérations, déductions, crédits d'impôts...) ⁷⁶ à des investisseurs et opérateurs économiques, ainsi que la pauvreté massive et le manque de « légitimité fiscale » de l'Etat constituent aussi certainement des facteurs importants.

Des mesures de simplification des obligations fiscales adaptées au secteur informel, comme l'adoption (1996) de la patente synthétique⁷⁷, n'ont pas donné les résultats escomptés. Une majorité des unités de production informelle ne s'acquittent pas de leurs obligations fiscales (INS, 2013) et la recette de cet impôt reste symbolique (0,34% des recettes fiscales totales entre 2012 et 2016). Il convient également de remarquer que les comportements de fraude ne concernent pas seulement les petites et les micro-entreprises. Des opérateurs économiques d'envergure peuvent aussi pratiquer des fraudes sur une partie de leurs transactions (par exemple avec le Nigeria voisin) en raison des insuffisances de contrôle⁷⁸.

D'autre part, la production agricole reste pratiquement exclue de l'imposition fiscale, y compris de la TVA ; cette dernière peut cependant être supportée en amont, lors des achats des producteurs à des fournisseurs commerciaux.⁷⁹ L'exonération de produits alimentaires soulève un débat, compte tenu de ses implications sur les recettes publiques, sur les consommateurs⁸⁰ et sur les producteurs agricoles.

⁷⁴ L'Institut National de la Statistique du Niger (INS) annonce d'ailleurs sur sa page web l'élaboration d'une étude sur « la faiblesse de la pression fiscale au Niger ».

⁷⁵ Selon estimations de l'INS (INS, 2018 a), le secteur informel a contribué en moyenne à 59 % du PIB en 2013-2017, avec une légère progression au cours de la période.

⁷⁶ Le pourcentage des dépenses fiscales sur les recettes budgétaires totales était au Niger en 2015 supérieur à tous les pays UEMOA, sauf le Sénégal (Commission UEMOA, 2016) ; le programme ECF en cours avec le FMI concède une pertinence particulière de la réduction des exonérations, qui sont à l'origine d'une dépense fiscale atteignant 5-6% du PIB. Néanmoins, il n'est pas exclu qu'il existe au Niger une certaine surestimation des exonérations (Geourjon, Rota-Graziosi, 2014).

⁷⁷ L'impôt ou patente synthétique, pour des activités avec chiffre d'affaires inférieur à 50 millions F.CFA, intègre la presque totalité des impôts et taxes dont relèvent les contribuables du secteur informel ; elle est payée selon un forfait établi en fonction de la profession et du volume d'activité. La recette de l'impôt synthétique est distribuée entre l'Etat (60%) et les collectivités locales (40%). Le projet de Loi de Finances 2019 prévoit d'augmenter le plafond d'assujettissement à 100 millions F.CFA, en faisant une distinction entre micro-entreprises (jusqu'à 30 millions F.CFA) et petites entreprises (entre 30 et 100 millions F.CFA).

⁷⁸ Dans un message à la nation en décembre 2016, le président Issoufou s'est référé à « certaines pratiques et habitudes au niveau de l'administration des douanes qui, des années durant, ont sévèrement ralenti la mobilisation des ressources internes ».

⁷⁹ La Directive d'harmonisation fiscale n°02/2009 de l'UEMOA a établi une liste des produits alimentaires non transformés et de première nécessité, pouvant être exonérés de la TVA ; se trouvent dans cette liste toutes les principales denrées vivrières produites au Niger. La directive antérieure d'harmonisation n° 02/1998 avait motivé l'exclusion de l'agriculture de la TVA, dans l'attente d'une politique agricole commune.

⁸⁰ Au Niger, c'est plutôt le débat sur l'extension de la TVA aux biens alimentaires en général, qui a eu des connotations sociales et politiques. Un large mouvement civique (« Coalition contre la vie chère »), de base surtout urbaine, s'est déployé en 2005 quand le gouvernement a essayé d'appliquer la TVA (au taux de 19%) à certains biens alimentaires (farine de blé, lait, sucre), pour la plupart importés ; l'ampleur du mouvement a fait que le gouvernement abandonne la mesure (sauf pour le sucre et les huiles alimentaires, qui ont été soumis à un taux réduit de 5%). Le gouvernement avait auparavant (2003) assujetti le riz à la TVA ; cette taxe a été plus ou moins appliquée sur le riz importé (jusqu'en 2012) et beaucoup moins sur le riz local, transformé et commercialisé en grande partie dans les circuits informels (Gouvernement du Niger, Ministère du Développement Agricole, 2009).

Néanmoins, outre la perte fiscale, l'exonération de la production agricole désavantage les agriculteurs plus modernes, empêchés de récupérer la TVA supportée par leurs consommations intermédiaires⁸¹. Leur compétitivité économique est alors réduite à la fois sur les marchés locaux et à l'exportation. Pour éviter cet effet, il a été proposé l'extension de l'assiette TVA aux produits alimentaires (Chambas 2005), avec assujettissement des exploitations agricoles au-dessus d'un seuil d'assujettissement et des mesures de compensation pour les groupes de population négativement affectés.

Concernant spécifiquement le Niger, l'extension de la TVA aux produits alimentaires a été recommandée par des études assez récentes (PNUD-Niger, 2008 ; Moumimi, 2012), à condition d'être mise en place de façon progressive⁸² et d'être accompagnée de mesures de redistribution sociale en faveur des consommateurs plus pauvres. D'autres études ont estimé que, sous l'angle de l'effet net sur la pauvreté, le maintien des exonérations en faveur des produits agricoles serait l'option la plus adéquate (Boccanfuso, Quatrebarbes et Savard, 2010).

Un remaniement du cadre fiscal favorable à la réduction des inégalités devrait prendre en compte l'objectif de taxation de l'ensemble des revenus. L'actuelle imposition sur les revenus personnels concerne principalement les salaires et très peu les revenus professionnels non salariaux et les revenus des capitaux (mobilier et immobilier). L'introduction parfois envisagée d'un impôt sur le patrimoine visant les couches plus favorisées de la population semble peu viable. Une autre option, le renforcement de l'imposition foncière urbaine⁸³ est recommandée par divers rapports (PNUD-Niger, 2008 ; BAD, 2010), notamment pour le financement des collectivités locales (Monkam et Moore, 2015). Cependant, des expériences récentes (Bénin, Côte d'Ivoire) ont montré les limites de l'impôt foncier urbain : des obstacles divers, aussi bien politiques que techniques (évaluation/suivi des assiettes coûteuse et complexe) ont été relevés (Chambas et al., 2007 ; Moore, 2013 ; McCluskey et Franzsen, 2016). Pour ce qui concerne la fiscalité indirecte, outre la TVA, les accises peuvent aussi constituer un prélèvement bien légitimé socialement (réduction des externalités, progressivité...) (Geourjon, 2017). Au Niger, si l'on tient compte des fourchettes d'harmonisation en cette matière de l'UEMOA, quelques marges existent pour une augmentation des taux, qui pourrait être accompagnée d'une révision des assiettes.

Hors la mise en place du TEC UEMOA (1^{er} janvier 2000), le Niger n'a pas connu de réformes fiscales d'envergure depuis l'introduction de la TVA en 1986. Toutefois, la législation fiscale a fait l'objet d'une refonte (Code général des impôts de 2012) et le Code des investissements a été révisé (2014), y compris dans son versant fiscal. Dans le court terme, pour augmenter les recettes publiques, le

⁸¹ Comme dans d'autres pays africains, des consommations intermédiaires agricoles, comme les engrais, les insecticides et fongicides, les pompes ou les motoculteurs, ont été exonérées de TVA au Niger ; cependant, ce type de large exonération n'est pas prévue dans les directives d'harmonisation TVA de l'UEMOA et peut aller à l'encontre d'éventuelles productions locales ; la Loi de Finances 2018 a dû introduire des dispositions limitant la liste d'intrants et matériels agricoles exonérés.

⁸² Il faut ajouter qu'en cas d'extension de la TVA au Niger, l'application du seuil d'assujettissement TVA (50 millions de F.CFA actuellement) réduirait beaucoup le nombre de producteurs assujettis et la charge additionnelle de gestion du nouveau système. Cela serait facilité par le groupement et encadrement des producteurs soumis à la TVA.

⁸³ Après constat de sa faible productivité, la fiscalité foncière urbaine a été restructurée au Niger par la Loi de Finances 2018, avec distinction entre les revenus des baux d'habitation (aussi applicable aux résidences secondaires) et les revenus des baux professionnels, ainsi que l'introduction d'une taxe d'habitation (selon la puissance du compteur électrique) ; les règles d'évaluation (valeurs locatives), ainsi que les procédures de recensement et recouvrement ont aussi été révisées. La recette totale prévue sur ces différentes taxes reste pour le moment modeste (2,5% des recettes fiscales dans la Loi de Finances 2018).

gouvernement compte surtout renforcer les administrations douanière et fiscale. Des mesures réglementaires, organisationnelles et techniques devraient apporter des recettes additionnelles⁸⁴. Dans la mesure où ces mesures servent à assurer une application stricte et un contrôle des obligations de tous les contribuables, elles peuvent aussi améliorer la cohérence et l'équité du système fiscal⁸⁵. Avec, en parallèle, des progrès dans la gestion des dépenses publiques et dans la qualité des services aux citoyens, les problèmes de « légitimité fiscale » auraient tendance à s'atténuer.

5.2.2 Recettes extractives

Les recettes publiques tirées du secteur uranium ont fluctué en fonction de la forte volatilité des marchés. Elles ont représenté 17 % des recettes totales internes pendant le boom 2007-2008, mais seulement 2,7% % entre 2015 et 2017. Pour cette dernière période, malgré un plafond de production encore limité (20.000 barils/jour), les recettes provenant du secteur pétrolier (14,5% en moyenne) ont compensé en partie la baisse des recettes de l'uranium⁸⁶. La crise commerciale pétrolière s'est fait ressentir dans une moindre mesure que dans d'autres pays africains, car le marché national reste au Niger le débouché principal. Après une chute légère en 2015, la quantité de brut traitée pour raffinage à la SORAZ, a augmenté en 2016 et 2017.

Le régime fiscal et parafiscal applicable aux compagnies extractives est déterminé par les Codes minier et pétrolier, ainsi que par le Code général des impôts. Les principales sources de recettes publiques dans le secteur minier ont été les redevances *ad-valorem* sur la production, l'impôt sur les bénéfices des sociétés⁸⁷ et les dividendes des actions étatiques détenues par la SOPAMIN. Les conventions avec les principales compagnies minières ont fait l'objet d'une difficile renégociation en 2013-2014⁸⁸. L'accord final, valable sur 5 ans, adapte les prix de l'uranium concentré (base pour les redevances) au

⁸⁴ Les mesures de modernisation des administrations fiscale et douanière sont détaillées dans le Mémoire des Politiques Economiques et Financières adressé par le gouvernement au FMI en décembre 2016. A part des mesures techniques (extension des systèmes informatiques aux douanes et pour l'identification/suivi des contribuables...) et du renforcement des services de gestion et audit fiscal, les réformes prétendent élargir l'assiette fiscale par une maîtrise plus effective des exonérations et une meilleure fiscalisation de gisements potentiels comme celui du foncier urbain. Le potentiel de recettes additionnelles provenant de ces mesures est estimé à 1,5% du PIB pour 2019 (IMF, 2017a).

⁸⁵ Autre condition essentielle : assurer la neutralité économique d'impôts comme la TVA (EDIC-Niger, 2015). A cet effet, le gouvernement semble disposé depuis 2016 à mieux assurer le remboursement des crédits de TVA.

⁸⁶ Si les prix internationaux du pétrole ont remonté à partir de 2016, les prix de l'uranium restent déprimés : le prix (long terme) en 2018 est presque 4 fois inférieur au pic de 2007 et il était prévu de réduire la production en 2018 à un volume de l'ordre de 2.800t (plus de 30% inférieure à la moyenne 2012-16) ; néanmoins, une certaine récupération récente du prix de l'uranium est perceptible.

⁸⁷ Après révision du taux élevé (40,5%) établi par la législation minière antérieure (1993), les sociétés minières sont actuellement soumises à l'impôt sur les bénéfices au taux général de 30%, avec une exemption de 3 ans à partir de la date de première production, conforme au Code minier UEMOA 2003.

⁸⁸ Un élément central dans les rapports Etat-compagnies a été la fixation du prix de l'uranium enlevé par les actionnaires des sociétés minières, sur lequel sont établies les obligations fiscales de ces dernières (en tant que prix de vente). Traditionnellement, ce prix (dénommé « prix Niger ») faisait l'objet d'une négociation plutôt politique. Selon l'accord obtenu en 2014 avec les compagnies du groupe AREVA, le « prix Niger » doit maintenant être calculé en fonction des prix de marché (moyenne des prix *spot* et long terme), ce qui, dans le court terme, implique une baisse de recettes. D'autre part, l'accord établit un taux de redevance variable (5,5 - 9 - 12%) en fonction de la rentabilité des compagnies ; le taux le plus bas est applicable dans le contexte actuel. Pour une analyse de la dernière négociation AREVA-Gvt. du Niger en 2013/14, voir Lado et al., 2017.

bas niveau actuel du marché international et confirme le report du projet de la nouvelle mine d'Imouraren (jusqu'en 2021).

Pour le pétrole, les principales recettes sont les redevances *ad-valorem* et la participation étatique dans le *profit oil*⁸⁹, déterminée dans le contrat de partage. Cette participation, qui remplace au Niger l'imposition sur les bénéfices au niveau de l'extraction du brut, intègre le *tax oil* (entre 40 et 55% selon un facteur de rentabilité) et la part du *profit oil* qui correspond à la participation publique (15%) dans la zone d'exploitation. Il a été estimé (IMF, 2012) que ce modèle assure un prélèvement étatique (taux d'imposition effectif moyen⁹⁰) inférieur à celui d'autres pays (Angola, Rep. Congo, Cameroun, Kenya...) dans lesquels l'impôt sur les bénéfices s'ajoute au partage du *profit oil*. Pour sa part, la société de raffinage (SORAZ), opérant sur des marges assez étroites ou à perte⁹¹, apporte une faible contribution fiscale.

Le rôle du secteur extractif dans le renforcement de la capacité financière publique dépend de l'évolution des prix et de la production (uranium et pétrole), cette dernière restant dépendante de la réalisation du projet d'Imouraren et de l'ouverture d'une voie d'exportation du pétrole brut. Si l'évolution des prix internationaux est difficile à anticiper, il est au contraire prévisible qu'aucun accroissement significatif des productions ne puisse intervenir avant 2-3 ans. D'autre part, il y a un nombre élevé de recherches en cours de nouveaux gisements miniers et pétroliers, mais, au-delà du paiement des *bonus* attachés aux licences, leurs retombées fiscales potentielles ne peuvent pas être anticipées. Il faut ajouter que, pour accroître les recettes publiques provenant des secteurs extractifs, des ajustements du cadre légal et fiscal seraient aussi nécessaires⁹².

En cas d'une progression des recettes extractives, le Niger aurait avantage à tirer quelques leçons de sa propre expérience et de celle d'autres pays producteurs africains. Un point d'équilibre entre utilisation immédiate des recettes et épargne publique serait à rechercher à des fins de stabilisation budgétaire. Il conviendrait aussi d'éviter l'effet de démobilisation fiscale qu'un boom de recettes extractives peut exercer (Thornton et al., IMF, 2008 ; Brun et al., 2015). Enfin, la politique budgétaire peut jouer un rôle important dans la neutralisation des effets nocifs potentiels sur la croissance (« syndrome

⁸⁹ *Profit oil* = Recettes nettes après redevance - *Cost oil* (coûts imputés d'investissement et d'exploitation, avec une limite annuelle au Niger équivalant à 70 % des recettes annuelles).

⁹⁰ Le taux d'imposition effectif moyen est le ratio entre les revenus publics globaux et les *cash-flow* nets (avant impôt) attendus du projet extractif pendant toute sa durée de vie (en utilisant un taux d'escompte).

⁹¹ La société SORAZ, avec majorité de la CNPC, doit d'un côté acheter le brut (à la CNPC elle-même) à un prix rémunérateur de l'extraction (ce qui intéresse aussi les finances publiques) et vendre les produits raffinés à la société nationale de distribution (SONIDEP) à des niveaux permettant des prix modérés des carburants sur le marché local. En outre, l'exportation sur les marchés régionaux se heurte aux combustibles subventionnés provenant du Nigeria.

⁹² Dans le secteur minier, ces ajustements pourraient porter aussi bien sur le fonctionnement de la redevance (taux variable en fonction des prix internationaux) que sur les règles de détermination et imposition des bénéfices, dans des matières comme les exonérations, le contrôle des « prix de transfert » ou des charges d'intérêts, les barrières fiscales d'exploitation (*ring fencing*, déconsolidation), les plus-values sur les titres miniers, etc. Dans le pétrole, des adaptations et clarifications s'avèrent nécessaires dans le volet fiscal de la législation pétrolière et dans le contrat de partage avec la CNPC (IMF, 2012). Une modification du Code pétrolier est déjà intervenue en 2017, avec instauration régulière des *bonus* de signature et de production, ainsi que de mesures environnementales et de promotion du contenu local.

hollandais »)⁹³ qu'une expansion rapide des ressources extractives peut entraîner. Les résultats d'études et projections récentes sur l'impact de différents choix de dépense et investissement public au Niger (Go et al., 2013; Soumaila, 2014; Sangare et Hamadou, 2016), privilégient l'investissement en capital humain et en infrastructure (transport, agriculture) comme la meilleure façon de contrecarrer ces effets négatifs et promouvoir le développement⁹⁴. Bien sûr, des contraintes de capacité d'absorption et de qualité de l'investissement public, pourraient réduire cet impact favorable (Go et al., 2013; Sangare et Hamadou, 2015). Ces investissements devraient se combiner avec des mesures redistributives pour améliorer les conditions de vie des ménages défavorisés (Go et al., 2013).

SECTION 6 ENJEUX MAJEURS DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET D'INVESTISSEMENT

La poussée récente de l'investissement public constatée aussi dans d'autres pays en développement, peut être jugée bénéfique pour des économies ayant un vaste déficit de capital public. Depuis le « *big push* » de Rosenstein-Rodan (1961), un courant de la littérature économique a insisté sur le rôle catalyseur de l'investissement public : l'expansion du capital public, notamment en infrastructures, peut promouvoir la productivité de l'économie et stimuler l'investissement privé, lorsque ce dernier est entravé par des carences comme la faiblesse du réseau de transport ou de l'approvisionnement en énergie. Les principales objections à ces postulats font référence aux risques d'efficacité médiocre de l'investissement public, à un éventuel effet d'éviction de l'investissement privé et, surtout, à une capacité d'absorption réduite⁹⁵. Ces objections concernent particulièrement les pays où l'investissement public croît rapidement.

Le manque de capital physique constitue un handicap important pour le Niger. A cause de la faible extension et qualité des infrastructures (énergie électrique, routes, télécommunications), leur contribution à la croissance économique est parmi les plus faibles de la région CEDEAO (Calderon, 2009) ; l'état des infrastructures agit négativement sur la productivité des entreprises nigériennes (Escribano et autres, 2010). L'amélioration des services sociaux nécessite également de nouvelles infrastructures. Dans le secteur agricole, l'insuffisance de systèmes d'irrigation empêche de pallier les aléas des cultures pluviales alors que les superficies irriguées pourraient doubler (Domínguez-Torres

⁹³ Malgré le constat de l'expansion rapide de la dépense et de l'investissement public qui a accompagné, à partir de 2012, la croissance des revenus extractifs, l'évolution récente au Niger d'indices comme le taux de change effectif réel ou les poids relatifs de la valeur ajoutée des secteurs échangeables et non-échangeables, ne permet pas de conclure quant à la présence du « syndrome hollandais ». Une remarque similaire a été faite pour le groupe de pays UEMOA (Ameganvi, 2015). Il est vrai que le dernier boom minier et pétrolier n'a pas eu, ni au Niger ni dans les autres pays UEMOA, l'importance constatée dans d'autres pays africains.

⁹⁴ Des conclusions assez similaires ont été obtenues pour un pays voisin (Tchad) qui a vu rapidement croître ses revenus extractifs pendant la première décennie du présent siècle (Levy, S., 2007).

⁹⁵ Rosenstein-Rodan avait déjà considéré les problèmes de capacité d'absorption (compétences techniques, basse propension locale à l'épargne, capacités administratives et organisationnelles...) comme contrainte à l'injection de capital dans des économies en développement. Ces problèmes ont été examinés par d'autres auteurs (Guillaumont, 1971, où, plus récemment, Presbitero, 2016).

et Foster, 2011 ; You, 2008). Les investissements dans des infrastructures et dans l'éducation pourraient contribuer à contrecarrer le risque de « syndrome hollandais ».

Il est difficile de déterminer un niveau optimal d'investissement public dans un pays comme le Niger. Mais on peut dire que le pic récent (autour de 16-17% du PIB) dépasse largement les niveaux que quelques études ont estimé plus adaptés pour les économies subsahariennes⁹⁶ ou spécifiquement pour le Niger (INS, 2015a), ainsi que le niveau moyen de la région UEMOA (autour de 9% en 2015-2016)⁹⁷. Le pic atteint semble aussi très élevé, compte tenu des insuffisances en qualité et gestion de l'investissement public (*cf. infra* sous-section 6.3).

6.1 Pauvreté et insécurité alimentaire

Réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, qui touchent une fraction importante de la population, constitue un défi crucial. Des actions en ce sens sont indispensables, pour des raisons d'équité sociale et de solidarité nationale. D'ailleurs, les pénuries existantes réduisent l'aptitude à produire de la population concernée et constituent une entrave à la croissance du secteur rural.

Il serait nécessaire d'accompagner la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, par une plus grande maîtrise de la croissance démographique. Si la réponse politique aux grandes priorités proclamées par la SDDCI-35 est effective, cette action de maîtrise devrait être accentuée⁹⁸. En plus d'éviter l'aggravation des déséquilibres alimentaires, la réduction de la croissance démographique faciliterait l'accès aux services sociaux. Le Niger a entamé des efforts budgétaires pour étendre ces services, notamment dans le secteur de l'éducation, mais des obstacles existent pour que le bénéfice de cette démarche bénéficie aux populations les plus pauvres⁹⁹. La disponibilité de services d'éducation ou de santé dans les zones rurales, où se concentre la pauvreté, est bien plus réduite que dans les zones urbaines¹⁰⁰. A cela s'ajoute un obstacle d'accessibilité économique, en particulier pour les services de santé. Ces services sont payants : la population finance plus de la moitié des dépenses courantes de santé (WHO, 2017). Un mécanisme de gratuité a été introduit en 2006 pour une part des prestations des formations sanitaires publiques (consultations prénatales et pour enfants de -5 ans, planification familiale, accouchements en césarienne, traitement VIH-SIDA), ainsi que pour les médicaments y afférents. Les formations sanitaires doivent être remboursées par l'Etat du coût de ces prestations. La

⁹⁶ Un niveau d'investissement autour de 10,2% du PIB a été estimé opportun pour la croissance des économies subsahariennes, sur base des données de 33 pays entre 1967 y 2011 (Fosu, Getachew, Ziesemer, 2014). L'Institut National de Statistique du Niger recommande une trajectoire encore plus limitée de l'investissement public nigérien : entre 6,5-8,5% du PIB (INS, 2015a).

⁹⁷ Selon une étude publiée par la BCEAO (Soumaila, 2014) dans les huit pays UEMOA et dans sept autres pays africains (Botswana, Ethiopie, Maurice, Mozambique, Rwanda, Tanzanie, Ouganda), l'investissement au Niger aurait été moins efficace que dans tous les autres pays, sauf la Guinée Bissau, l'Ouganda et le Sénégal.

⁹⁸ Compte tenu de l'aspect socio-culturel du défi démographique, la SDDCI-35 met l'accent sur les actions d'information et de persuasion de la population, avec implication des leaders politiques et religieux.

⁹⁹ Les résultats du PDES 2012-15 sur des pivots du progrès social ont été très en deçà des objectifs initiaux : réduction de la pauvreté à 31,5% (45,4% estimé en 2014) et hausse de l'IDH à 0,5 (0,353 estimé en 2015).

¹⁰⁰ On observe de fortes disparités : la mortalité infanto-juvénile est double dans les familles rurales par rapport à celle des familles habitant Niamey ou les autres villes (INS, 2016a) ; les taux de scolarisation et achèvement en éducation primaire sont deux fois inférieurs en zone rurale (Gouv. du Niger, Ministère de l'Enseignement Primaire, 2016).

complexité du circuit de remboursement entraîne d'importants arriérés de paiement vis-à-vis des formations sanitaires¹⁰¹.

L'insuffisante disponibilité de nourriture affecte fortement les ménages pauvres. Si leur détresse s'aggrave en cas de mauvaise récolte, une partie des ménages (entre 5 et 10% de la population) est en situation de carence chronique (le revenu moyen du décile plus pauvre est plus de trois fois inférieur au revenu moyen national). Cette extrême vulnérabilité rend nécessaire une compensation à travers la distribution d'aliments ou des transferts monétaires, avec des modalités variables selon la gravité de la situation, la période de l'année, les possibilités d'achat local de céréales, etc. Des initiatives de ce type se sont développées, surtout après les dernières crises alimentaires graves de 2005 et 2010. Bien qu'elles soient rattachées à des structures nationales, le financement de ces initiatives dépend encore en grande partie de ressources extérieures (PAM, UE, Banque mondiale...). La seule action d'envergure prise en charge ces dernières années sur ressources budgétaires propres, a été le soutien à la vente de céréales à prix modéré, opération bien adaptée aux ménages en vulnérabilité alimentaire modérée, mais pas aux ménages en situation plus précaire. Des projets de transferts monétaires ont été mis en œuvre par des partenaires extérieurs, mais leur couverture reste limitée¹⁰². Il serait cohérent de réaffirmer la priorité de ces interventions directes contre la pauvreté et les pénuries alimentaires. Cela impliquerait d'élargir la prise en charge interne de leur financement, sans que cela remette en cause l'apport extérieur. Les autorités devraient assurer la direction et gestion effective de ces programmes, comme instruments majeurs de la politique nationale de protection sociale.

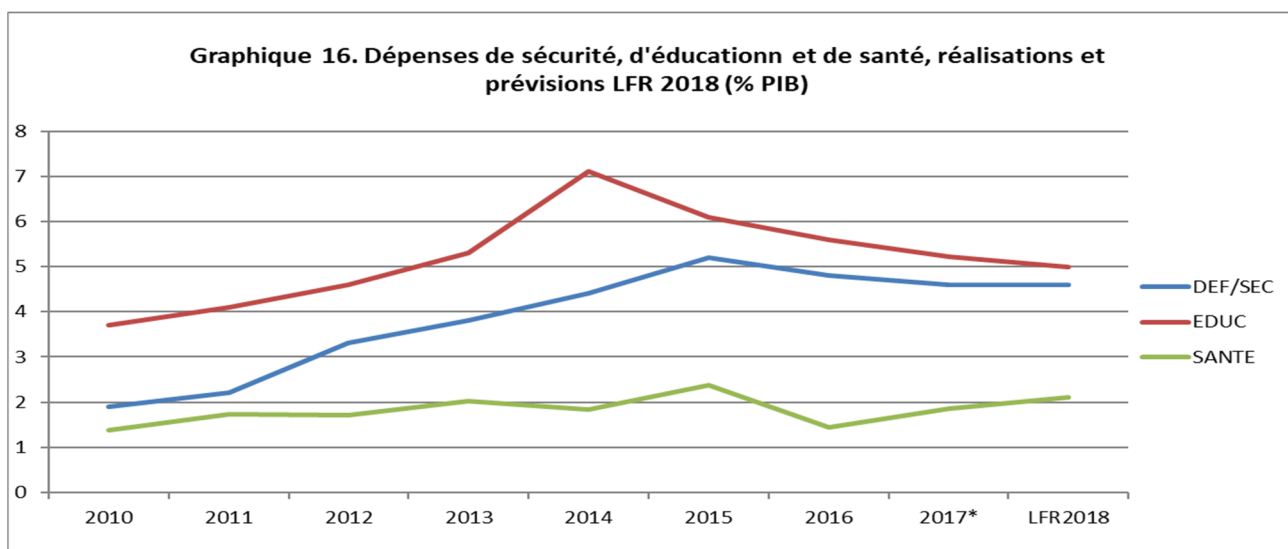
La progression des dépenses dans les secteurs sociaux a été contrariée par l'augmentation encore plus rapide des dépenses de sécurité. Cette progression exerce un impact négatif sur la croissance à long terme (e.g. Dunne et Tian, 2013). Cependant, vu les risques liés à l'insécurité, le financement des capacités de défense-sécurité apparaît nécessaire¹⁰³. La SDDCI-35 propose une voie pour atténuer l'effet d'éviction sur d'autres dépenses de l'augmentation des dépenses de défense-sécurité : la « mutualisation » de ces dernières, avec implication des donateurs internationaux dans son financement, en considérant la sécurité au Sahel et au Niger comme un « bien public global »¹⁰⁴. Compte tenu de la fongibilité des appuis budgétaires (non ciblés ou ciblés sur les dépenses sociales ou de développement), leur amplification constituerait la voie pratique plus effective de « mutualisation ».

¹⁰¹ Selon une étude-enquête de l'INS (INS, 2015b), seulement 37,5 % du montant des factures émises par les formations sanitaires (période 2008-2013) était remboursé et le nombre de prestations gratuites dans les formations de base (centres de santé intégrés) était resté stable ou en baisse (accouchements).

¹⁰² Une note brève FERDI (De Nicola, 2015) examine la méthode de sélection de bénéficiaires, ainsi que les options alternatives de développement des programmes de transfert monétaire au Niger (extension géographique ou élévation du montant des transferts). Une évaluation de l'impact du projet de filets sociaux, financé au Niger par la Banque mondiale, est aussi disponible (Premand, 2016).

¹⁰³ La programmation budgétaire pluriannuelle adoptée en 2017 (DPBEP 2018-2020) avait prévu d'augmenter aussi bien le ratio dépenses sécurité/PIB que le ratio dépenses d'éducation/PIB ; mais les inscriptions sur la Loi de Finances (rectificative) 2018 sont plus mesurées pour les deux secteurs (graphique 15).

¹⁰⁴ La « mutualisation » des dépenses de défense-sécurité a aussi été évoquée pour le Sahel (Michailof, 2017). Le rythme d'augmentation de ces dépenses a été au Niger plus rapide que dans d'autres pays sahéliens : en 2014, elles représentaient 4,44% du PIB, niveau proche de celui de la Mauritanie (4,35%) et plus que ceux du Mali (2,79%) et du Burkina Faso (2,28%)(W.Bank, Boost, 2017).



2017* : provisoire ; LFR : Loi de Finances rectificative

Source : Boost, Min. Finances

6.2 Capital humain et système éducatif

La position défavorable du Niger dans le classement IDH s'explique surtout par la composante éducation de cet indice, basée sur la période moyenne de scolarisation, aussi bien historique (pour les plus de 25 ans) que prévisionnelle (pour les enfants qui entament leur scolarisation). Malgré un progrès récent, le taux net de scolarisation primaire au Niger (66,1 % en 2016) est parmi les plus bas de l'Afrique subsaharienne et encore loin de l'objectif OMD de l'éducation primaire pour tous. La même conclusion découle des estimations du *Human Assets Index* (HAI)¹⁰⁵ élaborées par des chercheurs de la FERDI (Feindouno et Goujon, 2016b) : comparé avec des pays voisins, aussi PMA fragiles (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Tchad), la position du Niger en 2012-2014 est la plus défavorable dans l'indice éducation (scolarisation en secondaire)¹⁰⁶. Dans le résultat global HAI pour la période indiquée, le Niger est derrière les autres pays mentionnés, sauf le Tchad.

Rattraper le retard en éducation demande un effort national soutenu. L'augmentation des allocations budgétaires pour ce secteur montre un mouvement dans cette direction, bien qu'elle soit au-dessous des objectifs annoncés¹⁰⁷ et qu'elle tend à s'atténuer depuis 2015. L'effort financier sur l'éducation doit assurer une meilleure couverture des besoins actuels, mais aussi tenir compte de l'augmentation rapide de la population en âge scolaire (bientôt la moitié de la population totale).

La question ne se pose pas seulement quant au niveau de la dépense publique en éducation, mais aussi sur sa performance et son effet sur la qualité du service rendu à la population scolaire. L'efficacité de la dépense en éducation est considérée faible au Niger par des études comparatives récentes, aussi bien d'experts nationaux (INS, 2015a) que d'experts étrangers (Grigoli, 2014)¹⁰⁸. Des estimations de

¹⁰⁵ Le HAI est élaboré sur base de 2 composantes santé (malnutrition infantile et mortalité des enfants de moins de 5 ans) et 2 composantes éducation (alphabétisation des adultes, scolarisation en secondaire).

¹⁰⁶ Le premier indice HAI éducation (alphabétisation des adultes) est seulement disponible pour le Niger pour les années 2004, 2005 et 2006, mais pas pour la période indiquée (2012-2014) ; compte tenu de la progression de cet indicateur dans les autres pays, la comparaison est difficile.

¹⁰⁷ Le Programme Sectoriel de l'Education et de la Formation (PSEF 2014-2024), adopté en 2013, maintient l'objectif d'affecter à l'éducation plus de 25% des allocations budgétaires totales.

¹⁰⁸ L'étude INS utilise comme indice d'efficacité le ratio entre la période moyenne de scolarisation et le % de dépenses d'éducation sur le PIB dans les pays UEMOA ; le Burkina Faso et le Niger ont les niveaux les plus bas.

l'auteur de ce document, résumées à la sous-section 4.1, confirment cette performance défavorable, aussi reflétée dans les résultats de l'apprentissage. Malgré un ratio élèves/enseignant relativement favorable (36 en primaire en 2015/16 par rapport à une moyenne de 38,5 en Afrique subsaharienne, UIS-UNESCO, 2017)¹⁰⁹, les résultats moyens des élèves nigériens sont les plus faibles d'un groupe de 10 pays africains francophones, d'après les tests des connaissances conduits dans le cadre du programme interafricain PASEC (PASEC, 2016).

Le non-respect du calendrier scolaire, la faible qualification des enseignants et leur absentéisme, l'indisponibilité de manuels scolaires, la précarité des écoles (écoles «paillotes»¹¹⁰) et le manque de services de base (cantines, eau potable, toilettes, etc.)¹¹¹, expliquent le mauvais rendement du système scolaire. La gestion et pilotage du dispositif sont aussi jugés insatisfaisants. Comme facteur plus exogène, il faut remarquer l'impact négatif du mariage précoce sur la scolarisation : en 2016, 41,2% des filles en âge de suivre l'éducation primaire, n'étaient pas scolarisées ; le taux d'achèvement primaire des filles scolarisées était 20% inférieur à celui des garçons. La situation économique très vulnérable de beaucoup de ménages ruraux freine aussi leur demande d'éducation.

Un enjeu capital du système d'éducation nigérien est celui de la performance des enseignants. Pour élargir la scolarisation à moindre coût, les gouvernements depuis une quinzaine d'années ont eu recours au recrutement massif de "contractuels", dont la rémunération est inférieure à celle des enseignants fonctionnaires¹¹². Leur faible niveau de qualification, aussi bien en grade de base qu'en formation pédagogique¹¹³, ainsi que leur motivation affaiblie par des conditions ressenties comme discriminatoires, ont des conséquences négatives sur leurs prestations. D'autre part, la répartition des nouveaux enseignants entre les écoles n'a pas été effectuée en fonction du nombre d'élèves, ce qui a produit des sureffectifs pour des écoles urbaines et des pénuries d'enseignants dans les zones rurales.

Le programme sectoriel de l'éducation et la formation (PSEF 2014-2024) identifie des voies pour surmonter ces difficultés. Le défi essentiel est de traduire cette vision en décisions et réalisations budgétaires, avec un choix de dépenses courantes et en capital qui réponde aux priorités affichées dans

De son côté, Grigoli calcule l'efficacité pour 85 pays en développement ou émergents, en fonction du nombre additionnel d'élèves qu'il serait possible de scolariser avec le niveau existant de dépense publique ; ici encore, le Niger et le Mozambique sont considérés les moins efficaces.

¹⁰⁹ Selon la Revue des Dépenses Publiques Niger- 2012 (World Bank, 2013), le bas ratio comparatif élèves/enseignant, combiné avec le haut niveau relatif de dépenses par élève, ainsi qu'avec les résultats pédagogiques, mettent en évidence la faible efficacité de la dépense publique d'éducation ; selon UIS-UNESCO, la dépense publique par élève en primaire représentait au Niger, en moyenne 2009-2014, 21,9% du PIB per capita national, par rapport à 11,4% en moyenne subsaharienne, à 18,7% au Burkina Faso, à 16,3% au Mali et 12% au Tchad.

¹¹⁰ A part leur précarité, les "paillotes" compromettent le calendrier scolaire. En étant éphémères, il est fréquent qu'elles n'aient pas été restaurées pour la rentrée scolaire. Pour l'année 2015/16, 46 % du total des salles de classe était en "paillote" (y compris celles fabriquées en "paillotes améliorées").

¹¹¹ Selon les données UIS-UNESCO, en 2015 73% des écoles primaires nigériennes ne disposaient pas de toilettes, 83% d'eau potable et 95% d'électricité.

¹¹² Le nombre de "contractuels" en éducation primaire a presque triplé entre les années scolaires 2006/2007 et 2015/2016, représentant cette dernière année 79,4% des enseignants du système public.

¹¹³ Selon une évaluation de connaissances (tests de base en français et mathématiques) conduite en 2017, seulement un tiers des enseignants contractuels ont obtenu la moyenne (10/20) ou plus ; le Ministre de l'Enseignement Primaire a attribué ce résultat à la mauvaise politique de recrutement ; l'exercice a aussi permis de détecter un nombre important de faux diplômes.

le programme. L'allocation aux investissements (en particulier, construction de classes) a augmenté, mais a fléchi récemment ¹¹⁴; le remplacement de classes "paillottes" et la fourniture de services de base aux écoles demande un effort considérable, auquel peuvent contribuer les projets sur financement extérieur¹¹⁵ dans le cadre du Partenariat Mondial pour l'Education. Les dépenses courantes devraient aussi continuer à progresser à un rythme soutenu pour financer l'extension de la couverture et l'amélioration de la qualité de l'éducation. Des arbitrages semblent nécessaires dans la composition de ces dépenses, entre celles de personnel¹¹⁶ et celles de fonctionnement (en particulier matériels scolaires). Les dépenses de personnel (salaires des fonctionnaires, pécules des contractuels, indemnités...) ont continué à augmenter au cours des années récentes¹¹⁷. En revanche, la progression des dépenses en biens et services est bien moindre (5,5% du budget total du secteur de l'éducation total en moyenne 2014-2016, par rapport à 5,9% en moyenne 2008-2011), ce qui entrave l'amélioration du fonctionnement des écoles.

La gestion du personnel enseignant et de ses coûts budgétaires devrait être plus rigoureuse que dans le passé¹¹⁸. Des rémunérations dignes, en particulier pour les contractuels¹¹⁹, pourraient se justifier en échange d'un effort de formation et de professionnalisation dans leurs postes d'affectation. La "fonctionnarisation" devrait se faire sur la base de critères objectifs d'aptitude. Un redéploiement du personnel enseignant vers des écoles déficitaires est nécessaire¹²⁰. La maîtrise des dépenses de personnel pourrait permettre d'accroître d'autres dépenses indispensables pour le développement de l'éducation, sur le titre budgétaire "biens et services" (matériels pédagogiques, cantines, fonctionnement des écoles...), ainsi que sur le titre "subventions et autres transferts" (bourses et autres incitations aux familles en position vulnérable).

¹¹⁴ Les investissements ont atteint un pic de 27,4% des dépenses totales d'éducation en moyenne 2013-14, pour descendre à 13,5% en moyenne 2015-16 (par rapport à 12,9% en moyenne 2008-2011). Le nombre de classes primaires a néanmoins augmenté à un rythme moyen élevé : 10,3% annuel entre 2012 et 2016.

¹¹⁵ Le Partenariat mondial pour l'éducation fournit un financement important (84,2 millions USD, Banque mondiale), complété par d'autres partenaires (France, Suisse, UNICEF ...) à travers un fonds commun; l'UE (EuropeAid) soutient le secteur de l'éducation par un appui budgétaire lié à la progression des indicateurs sectoriels.

¹¹⁶ Le titre "subventions et autres transferts" des budgets d'éducation inscrit les rémunérations des contractuels comme "transferts courants aux ménages" ; d'après la Revue des Dépenses Publiques Niger-2012, ce dernier poste représentait en 2008-2011 autour de 60% du montant total du titre.

¹¹⁷ Le montant des dépenses totales du personnel d'éducation (y compris contractuels) a presque quadruplé (en F.CFA) entre la moyenne des budgets de la période 2008-2010 et celle des budgets 2015-2016. Cette augmentation est bien sûr la conséquence des recrutements d'enseignants contractuels, mais également d'une hausse de la rémunération moyenne des enseignants (doublement entre 2008-09 et 2014-15), compte tenu entre autres d'un processus de "fonctionnarisation" graduelle des contractuels.

¹¹⁸ L'organe public contre la corruption (HALCIA) a découvert en 2016 un total de plus de 2.500 emplois fictifs d'enseignants contractuels.

¹¹⁹ Selon le document du PSEF 2014-2024, "les barèmes actuels des fonctionnaires ne sont donc pas compatibles (d'un point de vue financier) avec les besoins très élevés de nouveaux enseignants pour l'atteinte de la scolarisation primaire universelle" ; "le niveau de rémunération moyen annuel s'établit à 13,2 fois le PIB par habitant, pour un instituteur, et 11,2 fois pour un instituteur adjoint", par rapport à "une moyenne de 5,5 dans des pays comparables d'Afrique".

¹²⁰ Début 2018, des mesures de redéploiement de 1.200 enseignants, de Niamey vers des provinces déficitaires pas très éloignées, ont provoqué des contestations (syndicats, associations islamiques...) concernant en particulier les cas des enseignantes mariées.

6.3 Capacités publiques de service, de gestion et d'investissement

6.3.1 Enjeu de la gestion publique

Pour assurer l'efficacité des dépenses et investissements publics, une amélioration des capacités des services concernés est indispensable. Une partie de l'effort budgétaire devrait être consacrée à cet objectif. Il a été question plus haut de l'importance cruciale de la compétence des ressources humaines pour l'éducation. Le constat est similaire pour d'autres services essentiels, comme la santé, la justice, la gestion budgétaire/fiscale/douanière, l'appui-conseil agricole ou la gestion routière.

Les effectifs de l'administration publique ne sont pas excessifs. Après une contraction début des années 2000, ils ont augmenté de plus de 50% entre 2009 et 2016. Cette évolution a entraîné une prédominance de fonctionnaires assez âgés, en même temps que des jeunes recrutés avec expérience limitée. Avec une hausse parallèle des rémunérations, la masse salariale publique a plus que doublé pendant la période indiquée, atteignant 5,9% du PIB en 2016¹²¹. Néanmoins, la contrainte principale réside dans la faible performance de la fonction publique. En raison du déséquilibre générationnel mentionné, de rémunérations modestes, du manque d'incitations à la performance, d'une mobilité excessive des agents, ainsi que de pratiques de nomination et promotion guidées par les réseaux de patronage politique, l'impéritie est fréquente dans l'administration publique¹²².

Dans la sphère spécifique de la gestion budgétaire publique, les derniers indicateurs PEFA¹²³ disponibles (2017) tendent à placer le Niger en position moins satisfaisante que le Mali et le Burkina Faso, mais assez proche de celle d'autres pays comme le Bénin, le Togo ou la Mauritanie. Si quelques avancées sont constatées après divers programmes de réforme de la gestion financière publique, les lacunes sont encore notoires dans la programmation budgétaire¹²⁴, le suivi de la performance des dépenses, la programmation et gestion des investissements, la passation des marchés, la gestion des ressources humaines, le contrôle interne, la transparence et redevabilité des autorités budgétaires, etc. Il s'agit de domaines essentiels pour améliorer l'utilisation de la ressource publique et contribuer à desserrer la contrainte financière évoquée à la section 4.

L'aide extérieure a financé des nombreux projets, souvent mal coordonnés, avec pour objectif le "renforcement des capacités" publiques. Une démarche plus globale a été engagée dans le cadre du Plan d'action 2015-2019 de la Politique nationale de modernisation de l'Etat. Bien qu'appuyée par les partenaires au développement, cette démarche devrait être conduite sous la pleine responsabilité nationale, y compris sur le plan financier, en retenant l'investissement en ressources humaines publiques parmi les priorités budgétaires. Cette orientation nécessite des moyens financiers

¹²¹ Ce taux de dépenses de personnel est cependant sujet à caution, compte tenu du traitement budgétaire des rémunérations des contractuels de l'éducation comme « transferts » (voir note 116).

¹²² Le « Bilan de 4 ans de mise en œuvre du Programme de Renaissance » (Gouv. Niger, Cabinet PM, 2015) se réfère à la « léthargie de l'appareil administratif ». Le récent document de la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI-2035) signale que l'administration publique, « dont l'encadrement a de longue date été choisi beaucoup plus sur des critères politiques que de compétence ».....« n'est pas à la hauteur des défis du développement du Niger ».

¹²³ PEFA : *Public Expenditure and Financial Accountability* (Evaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière).

¹²⁴ Concernant la programmation budgétaire, des nouvelles mesures ont été adoptées en 2017, avec l'introduction du système du budget-programme, ainsi que de la programmation pluriannuelle (DPBEP).

supplémentaires¹²⁵, des réformes institutionnelles et un changement de "culture bureaucratique". Les efforts en formation et développement professionnel, les dépenses en équipement et moyens matériels, devront être accompagnés de réformes dans l'organisation et méthodes de la fonction publique, ainsi que de règles et incitations visant la responsabilité professionnelle et l'intégrité des employés publics. La SDDCI-2035 est explicite sur l'importance de ces mesures. Les partenaires extérieurs impliqués devraient travailler sur base d'un processus graduel qui pourra donner des résultats plutôt à moyen terme, dans la mesure où il serait pleinement approprié par les services publics. Il conviendrait aussi d'atténuer l'effet démobilisateur exercé sur les agents publics par l'attraction des rémunérations servies par les projets financés par l'aide extérieure.

6.3.2 Programmation et gestion des investissements

L'efficacité des investissements publics dépend de la chaîne couvrant leur planification, sélection et mise en œuvre. Il s'agit d'un aspect clé du problème de la « capacité d'absorption ». Le dernier PEFA-Niger (2017) a connu des sérieuses insuffisances dans ces domaines. D'autres analyses (Gouv. Niger, Ministère du Plan, 2013), bien que plutôt relatives aux lourdeurs et retards administratifs dans l'exécution des dépenses en capital, identifient des faiblesses sur l'ensemble du cycle de l'investissement, le manque d'aptitude et de formation des acteurs, ainsi que la capacité limitée du secteur privé à fournir des biens et services avec la qualité requise. Une illustration des lourdeurs et carences dans la chaîne de l'investissement, est fournie par le projet de construction du barrage de Kandadji sur le fleuve Niger¹²⁶.

Des problèmes de gestion se posent également dans un autre secteur clé de l'investissement public : le réseau routier, voie presque exclusive de transport local et régional¹²⁷ et bénéficiaire de 10-15% des dépenses en capital exécutées par l'Etat ces dernières années. Cependant, l'efficacité des dépenses publiques routières a été mise en cause, tant du point de vue de leur rendement physique (INS, 2015a) que de celui de la régularité des procédures d'attribution et gestion des contrats d'exécution (Gouv. Niger, ARMP, 2015) ; des anomalies ont été aussi révélées début 2017, à la suite d'une enquête au Ministère de l'Équipement. Une mise à niveau des capacités de planning et de gestion (technique, financière et contractuelle) des projets de construction ou réhabilitation des routes, ainsi qu'une supervision plus stricte des procédures et pratiques dans ce secteur, sont nécessaires. Une affectation

¹²⁵ Les coûts estimés du Plan d'action de la politique nationale de modernisation de l'Etat (Gouv. Niger, Haut-Commissariat à la Modernisation de l'Etat, 2015) représentent moins de 10% des dépenses prévisionnelles en capital jusqu'en 2019.

¹²⁶ Le projet Kandadji est actuellement le plus important investissement public au Niger. Son coût global est estimé à plus de 500 milliards F.CFA, avec un financement prépondérant d'un large pool d'agences internationales de coopération bancaire. Après la pose de la première pierre en 2008, le chantier n'a démarré qu'en 2011, mais a dû être arrêté en 2013 à cause de l'incompétence de la société (russe) attributaire du contrat. Des retards administratifs, légaux et techniques dans la reconduction du projet, des difficultés de coordination avec les bailleurs de fonds et à l'intérieur des services du gouvernement, des délais dans des travaux préparatoires, ont fait que la reprise de travaux de génie civil pour la construction du barrage (phase 1 du projet) est prévue seulement fin 2018 par le consortium China Gezhouba Group Company (CGGC).

¹²⁷ Un autre projet emblématique est la construction d'une ligne de chemin de fer qui ferait partie d'un réseau régional plus large reliant Abidjan, Ouagadougou, Niamey et Cotonou. L'investissement sur le réseau Est (Niamey-Cotonou), d'un coût total estimé à près de 700 milliards F.CFA entre nouvelles lignes et la réhabilitation d'autres, a été engagé avec un financement privé (groupe français Bolloré); des litiges légaux sur la concession octroyée à ce groupe, ainsi que la qualité déficiente des travaux déjà réalisés sur le territoire nigérien (Niamey-Dosso), ont soulevé des doutes sur la continuité du projet.

plus équilibrée des ressources budgétaires devrait permettre a) un financement élargi de l'entretien routier ; b) l'amélioration des routes locales non classées (près de la moitié du réseau national), d'intérêt primordial pour la production agricole et les populations rurales.

Tableau 8. Dépenses exécutées par le Ministère de l'Agriculture pendant la période 2013-2016					
	2013	2014	2015	2016	
	Mia F.CFA	Mia F.CFA	Mia F.CFA	Mia F.CFA	
Min. Agriculture. Total	54,9	86,3	50,1	47,5	
Min. Agriculture. Investissement	35,9	75,5	41,3	39,6	
dont financement extérieur	p.d.	31,4	28,0	34,7	
Source: Min. Finances					

Autre investissement prioritaire est celui concernant les infrastructures d'irrigation qui permettraient d'accroître la sécurité alimentaire et les revenus de zones pauvres. La priorité du développement de l'irrigation est reconnue par l'initiative 3N qui veut consacrer à cet objectif plus d'un tiers du financement global envisagé. Bien que le choix du modèle d'irrigation reste ouvert¹²⁸, les options à petite échelle (périmètres villageois ou individuels) et les diverses modalités de rétention et mobilisation de l'eau pluviale (seuils d'épandage, mini barrages, aménagement bas-fonds...), sont considérées les plus pertinentes. Le modèle de grand périmètre d'irrigation n'est pas exclu (Kandadji) s'il arrive à assurer des conditions viables et participatives, avec un partage équilibré des responsabilités entre producteurs et services étatiques, ainsi qu'un traitement adéquat des questions foncières¹²⁹. Pour les raisons financières et techniques mentionnées à la section 2, les réalisations effectives du programme d'investissements 3N (phase 2012-2015) sont au-dessous des prévisions initiales. D'après le bilan disponible (Gouv. Niger Haut-Commissariat à l'Initiative 3N, 2016), les degrés d'accomplissement sont assez inégaux, avec des résultats qui semblent satisfaisants pour l'aménagement de périmètres irrigués (90,45%) et médiocres pour les autres options hydro-agricoles, en particulier pour les ouvrages de mobilisation des eaux de la saison des pluies (31,1%). D'autre part,

¹²⁸ Les crises alimentaires des années 70-80 ont poussé le Niger à promouvoir des cultures vivrières non pluviales, notamment le riz. Des lourds investissements, financés en général par l'aide extérieure, ont été réalisés pour la construction et mise en valeur d'aménagements hydro-agricoles (AHA) à proximité du fleuve Niger. Après une étape initiale étatique, la gestion de ces aménagements a été transférée dans les années 90 à des coopératives de producteurs, soutenues par une assistance d'entités publiques. Des problèmes graves de gestion et de manque d'entretien ont provoqué la dégradation progressive, physique et écologique (épuisement des terres, salinisation...) de beaucoup de ces infrastructures. Des actions de restauration récentes ont permis l'amélioration de la situation d'un certain nombre de AHA existantes, en faisant aussi progresser la rentabilité rizicole (Gergely, 2014) ; ce qui n'empêche pas que la croissante consommation de riz dans le pays (zones urbaines) se dirige de façon prédominante (85% des besoins) vers le riz importé. Bien que retardée, la mise en place de la composante irrigation du programme Kandadji pourrait contribuer à la recherche d'un modèle plus pertinent d'organisation et gestion de ce type de système de production, y compris sur les questions foncières.

¹²⁹ La réforme depuis les années 80 de la gestion des aménagements irrigués au Mali, sous la tutelle de l'Office du Niger, a été considérée comme un succès. La restructuration des fonctions étatiques et une plus forte responsabilisation des producteurs, en particulier dans les phases de transformation et commercialisation, ont contribué à une expansion soutenue de la production et des rendements, ainsi qu'à la diversification de la production (en plus du riz, cultures maraichères, maïs, sucre...). Le modèle actuel fait cependant l'objet de réserves au regard de sa propension favorable aux investisseurs privés de grande taille, au détriment des agriculteurs pauvres (Bélières et al., 2011).

il convient de signaler que le financement de l'investissement géré par le Ministère de l'Agriculture, destiné en bonne partie à l'irrigation, montre des variations importantes ces dernières années, avec une baisse significative de la prise en charge domestique à partir de 2015 (tableau 8). L'objectif de sécurité alimentaire demande également des actions publiques conséquentes sur les cultures pluviales. L'amélioration des rendements céréaliers (fertilisation, variétés résistantes à la sécheresse, etc.) devient une nécessité pressante, car la voie de l'extension superficière de la production est entravée par la disponibilité de terres arables. Pour contrer la dégradation causée par la désertification et le changement climatique, les diverses actions de défense et restauration des terres, de rétention/utilisation des eaux de ruissellement, ainsi que de reforestation, présentent une forte pertinence. Il s'agit d'investissements relativement peu coûteux, qui peuvent augmenter la fertilité des sols et les rendements agricoles/fourragers de zones semi-arides. Les résultats dans ces domaines de la première phase 2012-2015 du programme 3N ont été limités.

Une remarque finale sur la composition de l'investissement public en capital physique au Niger : les préférences politiques affichées semblent pleinement fondées. L'intérêt des infrastructures de transport, d'énergie et d'irrigation pour faciliter les activités économiques et commerciales, améliorer l'accès aux services sociaux (avec aussi l'effort en construction d'écoles) et développer la production agricole, est incontestable. Le défi est plutôt d'assurer que, dans le cadre de ces grandes orientations, les allocations budgétaires soient bien priorisées et l'identification de projets spécifiques, leur mise en œuvre et gestion, y compris dans la phase opératoire après-projet, répondent à des critères d'efficacité et de régularité. Cela peut impliquer de suivre le postulat « d'investir pour investir » (Collier, 2010), c'est-à-dire de développer les capacités humaines et techniques nécessaires dans les services et entités publiques, pour garantir que l'investissement soit planifié, exécuté et entretenu dans des conditions satisfaisantes pour l'intérêt national. Il s'agit de responsabilités qui concernent aussi bien les autorités nationales que les bailleurs finançant les investissements. Eventuellement, il peut être convenable de moduler l'investissement physique en fonction de ce processus d'investissement institutionnel non tangible. Au Niger les investissements en infrastructures sont pour la plupart techniquement préparés et exécutés par des entreprises privées, souvent étrangères ; un besoin fondamental est donc de renforcer l'expertise et compétence publique à négocier en termes équilibrés avec ces entreprises, à vérifier leur performance et leur respect des engagements contractuels. L'Etat devrait aussi essayer de stimuler le potentiel et les qualifications des entreprises locales, de façon à élargir graduellement leur implication dans les actions d'investissement public.

7 CONCLUSIONS

Le Niger emprunte le chemin du développement dans des conditions difficiles. Des risques de nature exogène (facteurs naturels adverses, menaces sécuritaires, dépendance des marchés internationaux de matières extractives...) se combinent à des contraintes internes (vive croissance démographique, fragilité institutionnelle, faible système éducatif, ...). La réponse à ces risques et défis est compliquée par leur interdépendance. L'initiative publique pour améliorer les indicateurs sociaux, dont la précarité est révélée par un faible IDH, a été contrariée ces dernières années par l'augmentation des dépenses de sécurité, ainsi que, plus récemment, par la crise des marchés des produits extractifs. Les attaques terroristes ont aussi affecté négativement les activités économiques (y compris dans le secteur uranium) et amplifié les besoins humanitaires (aggravation des déficits alimentaires locaux, afflux de réfugiés). Les crises alimentaires ont persisté, mais leur intensité plus récente a été moindre. Cependant, elles

pourraient s'aggraver avec la croissance démographique, compromettant ainsi les progrès dans la couverture et qualité des prestations sociales. De son côté, l'accès précaire à l'éducation, en particulier en milieu rural, ralentit les évolutions sociales, notamment celles relatives au contrôle de la fécondité féminine.

L'instabilité politique des cinquante dernières années, a freiné la consolidation des institutions et de la gouvernance publique. Après la dernière crise (coup militaire en 2010), le gouvernement élu en 2011 est intervenu dans un contexte intérieur relativement apaisé, malgré les menaces aux frontières et un climat crispé avec l'opposition politique. Cette situation a permis le démarrage d'un plan de développement national (PDES) et la mise en œuvre d'une politique budgétaire expansive, facilitée par une montée du financement tant extérieur qu'intérieur. Le fait le plus marquant de cette période a été la très forte augmentation de l'investissement public (triplement en F.CFA entre 2011 et 2015). Cependant, des facteurs adverses (montée des dépenses sécuritaires, déclin des revenus extractifs) ont freiné la progression des dépenses en faveur des secteurs sociaux et du développement rural.

La politique budgétaire nigérienne fait face à un dilemme : pour poursuivre une politique de forte augmentation des dépenses publiques (comme prévu par le PDES 2017-2021), sans un excès d'endettement, une mobilisation accrue de ressources publiques internes s'avère nécessaire, même si l'aide extérieure non remboursable augmente. Des estimations de l'effort fiscal au Niger semblent indiquer des marges de progression possible. En attendant le redressement des cours des matières extractives et la concrétisation des investissements pour développer leur production, la mobilisation interne ne peut venir que d'une meilleure performance fiscale, soit par des réformes légales, soit par le renforcement de la gestion et du contrôle exercés par les services fiscaux et douaniers.

Hormis la disponibilité de la ressource financière, des enjeux majeurs se posent dans les priorités et conditions de son utilisation/gestion par la politique budgétaire et d'investissement public. Adapter la composition intersectorielle et intra-sectorielle de la dépense publique, et améliorer son efficacité dans des secteurs comme par exemple l'éducation, sont aussi des voies effectives de création d'espace budgétaires. Des arbitrages cohérents sont nécessaires pour répondre aux urgences à court terme (insécurité alimentaire, vulnérabilité sociale...) et aux défis plus structurels (infrastructures physiques, capital humain, développement agricole, ...), avec, simultanément, une démarche forte sur deux grandes contraintes de différente nature qui pèsent sur les perspectives de développement au Niger : l'évolution démographique et les capacités de l'administration de l'Etat.

Malgré leur augmentation, les allocations aux services sociaux n'ont pas été suffisamment importantes pour pallier des difficultés structurelles comme les déséquilibres entre zones urbaines et rurales dans l'offre de ces services, les obstacles d'accès à la santé pour les ménages plus pauvres ou la mauvaise qualité de l'éducation. La promotion effective par les pouvoirs publics des actions de maîtrise démographique, en particulier de planning familial, a été jusqu'à maintenant faible. Elle devrait être largement renforcée et élargie si les orientations de la Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI-2035) sont réellement suivies.

La politique budgétaire de ces dernières années a apporté peu d'aide directe aux groupes de population en situation d'insécurité alimentaire et pauvreté monétaire. Des partenaires extérieurs ont, dans une certaine mesure, pallié ce manque. Le gouvernement devrait cependant réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. Une remarque semblable peut être faite sur la prise en charge des programmes de maîtrise démographique, même si l'écueil ici n'est pas tant financier que politique et culturel.

La progression récente de l'investissement public peut être perçue comme bénéfique pour un pays où le manque de capital physique constitue un lourd handicap économique et social. L'effort public a été cependant fluctuant dans des domaines comme l'éducation ou le secteur rural. Une progression des dépenses budgétaires, en particulier d'investissement, plus modulée dans le temps, avec une vision à moyen terme, est nécessaire. Une partie de la dépense publique devrait être consacrée à l'investissement en « capital humain public », destiné à renforcer la conception stratégique et la mise en œuvre des politiques d'investissements sectoriels, et à améliorer la qualité des services fournis aux citoyens. Ce dernier objectif est particulièrement évident pour le secteur de l'éducation, où, à côté de l'investissement physique (construction/réhabilitation d'écoles), il est indispensable de renforcer les capacités des enseignants et, plus en général, d'augmenter l'efficacité de la dépense publique.

Des initiatives politiques visent à améliorer l'efficacité des services étatiques, dont la priorité est remarquée dans la SDCCI-35. Néanmoins, ces initiatives devraient être soutenues de manière continue. Des insuffisances institutionnelles dans la mise en œuvre du PDES ou de 3N confirment la nécessité de ces démarches. Il serait aussi nécessaire que le gouvernement national ainsi que les partenaires extérieurs, assument une vision de progrès à moyen terme pour ces réformes essentielles car portant sur les conditions de base de la gouvernance publique. La mise en place d'incitations appropriées à la performance professionnelle dans la fonction publique, devrait accompagner ce cheminement.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

AMBAPOUR, S. (2004). *Efficacité technique comparée des systèmes de santé en Afrique subsaharienne : une application de la méthode de DEA*, Bureau d'application des méthodes statistiques et informatiques, DT 10/2004.

AMEGANVI, K. (2015). *Impacts économiques du développement du secteur minier dans l'UEMOA*, BCEAO, DER/14/04.

ANLC (Association Nigérienne de lutte contre la Corruption) -Section de Transparency International (2011). *National Integrity System Assessment*.

AUTY, R. M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, London.

AZAM, J-P., C. BONJEAN, G. CHAMBAS et J. MATHONAT, (1993). *La pauvreté au Niger en période d'ajustement*, L'Harmattan, Paris.

AZAM, J-P. et C. MORRISSON (1999). *Conflict and Growth in Africa: The Sahel*, Volume 1, OECD, Paris.

BAD-BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (2016). *Africa Infrastructure Development Index*, AIDI.

BAD-BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (2010). *Mobilisation des ressources intérieures à travers l'Afrique : tendances, défis et possibilités d'action*, Comité des Dix, Note d'information n° 2/2010.

- BAD-BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, OCDE, PNUD (2016). *Perspectives économiques en Afrique. Niger*.
- BANQUE MONDIALE (2014). *Revue des Dépenses Publiques du Secteur de la Sécurité au Niger*, Rapport n°: 83526-NE.
- BAUDAIS, V. et G. CHAUZAL (2011). The 2010 coup d'état in Niger: a praetorian regulation of politics? *African Affairs*, 110/439, pp. 295–304.
- BÉLIÈRES, J.F., T. HILHORST, D. KÉBÉ, M.S. KEÏTA, S. KEÏTA et O. SANOGO (2011). Irrigation et pauvreté : le cas de l'Office du Niger au Mali. *Cahiers Agricultures* vol 20, n° 1-2, pp. 144-149.
- BOCCANFUSO, D., C. DE QUATREBARBES et L. SAVARD (2010). *La fin des exonérations de TVA est-elle favorable aux pauvres ? Le cas du Niger*, CERDI Etudes et Documents E 2010.34.
- BRUN, J.-F. et M. DIAKITÉ (2016). *Tax Potential and Tax Effort: An Empirical Estimation for Nonresource Tax Revenue and VAT's Revenue*, Études et Documents, n° 10, CERDI.
- BRUN, J.-F., G. CHAMBAS et M. MANSOUR (2015). *Effort fiscal des pays en développement, une mesure alternative*, dans M. Boussichas et P. Guillaumont (dir.), *Financer le développement durable. Réduire les vulnérabilités*, Economica, Paris.
- CALDERON, C. (2009). *Infrastructure and Growth in Africa*, World Bank, Africa Region, African Sustainable Development WPS 4914.
- CALIPEL, S. ET P. GUILLAUMONT (1994). *L'Evolution des Dépenses Publiques d'Education et de Santé: Déterminants et Conséquences en Ajustement et Développement. L'expérience des Pays ACP*, Paris, Economica.
- CEDEAO - COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (2013). *Dans l'œil du cyclone ? Le Niger face à l'extrémisme religieux et au terrorisme*, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO, numéro 7.
- CHAMBAS, G. et P. FOSSAT (2014). *Tableau de bord TVA pour les administrations fiscales. Cas des pays d'Afrique subsaharienne*, communication à la conférence « Mesure de la performance dans les administrations fiscales et douanières des PED », CERDI, Clermont Ferrand, juin 2014.
- CHAMBAS, G. (2005). TVA et transition fiscale en Afrique : les nouveaux enjeux, *Afrique contemporaine* 2005/3 (n° 215), pp. 181-194.
- CHAMBAS, G., J.-F. BRUN et G. ROTA-GRAZIOSI. *La mobilisation de ressources propres locales en Afrique*, Communication destinée à l'atelier renforcement des capacités « Gouvernances locales et décentralisation » au Forum « Décentralisation et gouvernance locale », Nations Unies, (Vienne, 26-29 juin 2007).
- CHAMBAS, G. (1991). *Ajustement des finances publiques et développement au Niger*, dans P. et S. Guillaumont (dir.) *Ajustement structurel, ajustement informel. Le cas du Niger*, L'Harmattan.
- CHEKOU KORÉ, L. (2010). *La rébellion Touareg au Niger*, L'Harmattan, Paris.
- CILSS - COMITE PERMANENT INTER-ETATS DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL (2017). *Situation alimentaire et nutritionnelle au Sahel et en Afrique de l'ouest courante (Octobre-décembre 2017) et projetée (Juin-août 2018)*.

- COLLIER, P. (2010). *The plundered planet*, Oxford University Press.
- COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE-NATIONS UNIES (2016). Profil de Pays 2015. Niger.
- COMMISSION UEMOA - UNION ECONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST AFRICAINE) (2014). *Rapport d'exécution de la surveillance multilatérale*.
- COMMISSION UEMOA - UNION ECONOMIQUE ET MONÉTAIRE OUEST AFRICAINE) (2016). *Rapport semestriel d'exécution de la surveillance multilatérale*, juin 2016.
- DAUDA YOUSSEFOU, H. (2015). Les politiques publiques agricoles au Niger face aux défis alimentaires et environnementaux : entre échecs répétitifs et nouvelles espérances, *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 2/2015 (n° 270), pp. 115-136.
- DE NICOLA, F. (2015). *Expanding or increasing: index-based social protection in Niger*, FERDI, Note Brève 121.
- DEVARAJAN, S. (2011). *Africa's Statistical Tragedy*, Africa Can End Poverty Blog, World Bank, October 6.
- DE SARDAN, J-P. O. (2013). *Les transferts monétaires au Niger : la manne et les soupçons. Synthèse des recherches menées par le LASDEL*. LASDEL Niamey, Etudes et travaux N°108.
- DE SARDAN, J-P. O. (2014). *La routine des comportements non observants au sein des services publics nigériens : connaître la culture bureaucratique pour la réformer de l'intérieur*, LASDEL Niamey.
- DOMÍNGUEZ-TORRES, C. et V. FOSTER (2011). *Infrastructure du Niger : Une perspective continentale*, Africa Infrastructure Country Diagnostic(AICD), Banque Mondiale.
- DUNNE, J.P. et N. TIAN (2013). Military expenditure and economic growth: A survey. *The Economics of Peace and Security Journal*, vol. 8, n° 1, pp. 5-11.
- EBRILL, L.P., M. KEEN , J.P. BODIN et V. J. PERRY (2001). *The Modern VAT*, IMF.
- ESCRIBANO, A., J.L. GUASCH. et J. PENA (2010). *Assessing the Impact of Infrastructure quality on firm productivity in Africa. Cross-Country comparisons based on investment climate surveys from 1999 to 2005*, World Bank, Policy Research Working Paper 5191.
- EVANS, D.B., A. TANDON, C.J. L. MURRAY et J. A. LAUER (2001). Comparative efficiency of national health systems: cross national econometric analysis, *British Medical Journal*. vol 323, pp. 307-310.
- FEINDOUNO, S. et M. GOUJON (2016a). *The retrospective Economic Vulnerability Index, 2015 update*, FERDI Working Paper 147.
- FEINDOUNO, S. et M. GOUJON (2016b). *Human Assets Index retrospective series: 2016 update*, FERDI Working Paper 179.
- FENOCHIETTO, R. ET C. PESSINO (2013). *Understanding Countries' Tax Effort*, IMF.
- FERDI (2016). *Allier sécurité et développement – Plaidoyer pour le Sahel*. Audition de J-P. Olivier de Sardan.

FOSU, A.K., Y.Y. GETACHEW et T. ZIESEMER (2014). *Optimal public investment, growth and consumption: fresh evidence from African countries*, ERSA (Economic Research Southern Africa), Working Paper 471.

GEOURJON, A-M. (2017) (resp. projet). *Revue de la littérature thématique. Mobilisation des ressources intérieures publiques (MRIP) & Développement*, FERDI.

GEOURJON, A-M. et G. ROTA-GRAZIOSI (2014). *L'illusion des dépenses fiscales en Afrique*, Note brève FERDI n°96.

GERGELY, N. (2014). *Note d'analyse sur la filière riz au Niger*, Réseau National des Chambres d'Agriculture du Niger(RECA).

GO, D.S., S. ROBINSON, K. THIERFELDER et R. UTZ (2013). *Dutch Disease and Spending Strategies in a Resource-Rich Low-Income Country. The Case of Niger*, World Bank.

GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU NIGER :

ARMP - AGENCE DE RÉGULATION DES MARCHÉS PUBLICS (2015). *Audit des procédures de passation et d'exécution des marchés publics et délégations de service public exercice 2013 (rapport synthèse global définitif)*.

CABINET DU PREMIER MINISTRE (2015). *Bilan des 4 ans de mise en œuvre du programme de Renaissance : avril 2011–avril 2015*.

CABINET PREMIER MINISTRE (2016). *Bilan des 5 ans de mise en œuvre du programme de Renaissance : avril 2011–décembre 2015*.

DNGPCA - DISPOSITIF NATIONAL DE PREVENTION ET DE GESTION DES CRISES ALIMENTAIRES). *Communiqué final de la réunion d'évaluation de la situation alimentaire, nutritionnelle et pastorale, 23/12/2017*.

HAUT COMMISSARIAT A LA MODERNISATION DE L'ETAT (2015). *Plan d'action quinquennal de la politique de modernisation de l'Etat*.

HAUT COMMISSARIAT A L'INITIATIVE 3N (2012). *Pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et le développement agricole durables "Les nigériens nourrissent les nigériens"*.

HAUT COMMISSARIAT A L'INITIATIVE 3N (2016). *Bilan 2011-2015 de mise en œuvre de l'initiative 3N*.

HAUT COMMISSARIAT A L'INITIATIVE 3N (2017). *Plan d'action 2016-2020 de l'Initiative 3N*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2010). *Annuaire statistique des 50 ans d'indépendance du Niger*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2013). *Enquête Nationale sur l'Emploi et le Secteur Informel au Niger 2012*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2015a). *Qualité de la dépense publique au Niger. Rapport final*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2015b). *Etude sur la gratuité de soins de santé au Niger*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2015c). *Comptes Economiques de la Nation, Estimations 2015, Provisoires 2014, Définitifs 2012-13*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2016a). *Etude nationale d'évaluation d'indicateurs socio-économiques et démographiques* (ENISED).

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2016b). *Rapport définitif de la deuxième enquête nationale sur les conditions de vie des ménages et l'agriculture* (ECVMA-2014).

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2016c). *Annuaire Statistique 2011-2015*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2017). *Comptes Economiques de la Nation. Provisoires 2016*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2018a). *Comptes Economiques de la Nation. Rapides 2017*.

INS-INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2018b). *Note de conjoncture 4^{ème} trimestre 2017*.

MINISTERE DU COMMERCE ET DE LA PROMOTION DU SECTEUR PRIVE (2015). *Etude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce au Niger (E.D.I.C)*.

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE (2009). *Stratégie de Développement de la Filière Riz*.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES (2015). *3^{ème} rapport de mise en œuvre du PDES 2012-2015*.

MINISTERES DE L'EDUCATION (Primaire, Secondaire, Supérieure et Formation Professionnelle) (2013). *Programme sectoriel de l'éducation et de la formation 2014-2024*.

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE (2016). *Statistiques de l'éducation de base et de l'alphabétisation. Annuaire 2015-2016*.

MINISTERE DES FINANCES (2017). *Direction générale du budget, Rapport provisoire sur l'exécution du budget général de l'Etat au titre du 4^{ème} trimestre 2016*.

MINISTERE DES FINANCES (2018a). *Direction générale du budget, Rapport d'exécution du budget général de l'Etat au titre du 4^{ème} trimestre 2017 (version provisoire)*.

MINISTERE DES FINANCES (2018b). *Direction générale du budget, Rapport d'exécution du budget général de l'Etat à fin juin 2018 (version provisoire)*.

MINISTERE DU PLAN (2017). *Niger 2035 : Un pays et un peuple prospères. Stratégie de Développement Durable et de Croissance Inclusive (SDDCI)*.

MINISTERE DU PLAN (2017). *Plan de développement économique et social 2017-2021(PDES 2017-2021)*.

MINISTERE DU PLAN, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE (2012). *Plan de développement économique et social (PDES 2012-2015)*.

MINISTERE DU PLAN, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE (2013). *Etude sur le taux de consommation des crédits des investissements publics au Niger*.

MINISTERE DE LA SANTE (2012). *Plan d'action de planification familiale 2012-2020*.

GREENPACE (2010). *Left in the dust. AREVA's radioactive legacy in the desert towns of Niger*.

GREGOIRE, E. (2011). Niger : un État à forte teneur en uranium, *Hérodote* 3/2011 (n° 142), pp. 206-225.

GRIGOLI, F. (2014). *A Hybrid Approach to Estimating the Efficiency of Public Spending on Education in Emerging and Developing Economies*, IMF Working Paper 14/19.

GUILLAUMONT P.et S.(dir.) (1991). *Ajustement structurel, ajustement informel. Le cas du Niger*. L'Harmattan, Paris.

GUILLAUMONT, P. (1971). *L'absorption du capital*, Éditions Cujas, Paris.

GUPTA, S., H. KEIKO et M.VERHOEVEN (1997). *The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa*, IMF Working Paper 97/153. HIRSCHMAN, A. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Yale University.

IDRISSA, K. (2003). *The Kawousan War reconsidered* dans “*Rethinking resistance. Revolt and violence in African history*” (edited by J. Abbink, M. De Bruijn and K.Van Walraven), Brill, Leiden/Boston.

IDRISSA, K. (2008). *Introduction* dans Idrissa, K. (dir), “*Armée et politique au Niger*”, CODESRIA, Dakar.

IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2011). Fiscal Affairs Department, *Revenue Mobilization in Developing Countries*.

IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012). *République du Niger. Evaluation du code minier et du code pétrolier et stratégie de développement du secteur des ressources naturelles*, Aide-mémoire préparée par P. Petit, O. Luca, H. Le Leuch et J.-F Wen.

IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2013). *Niger Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment*, Country Report No. 13/285. 29, 2001.

IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2015). *Niger: 2014 article IV consultation, Selected issues: inclusive growth ahead of oil production*, Country report no. 15/64.

IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2016) *Niger: eighth review under the Extended Credit Facility arrangement, Staff Report*, Country report no. 16/247.

IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2017a). *Niger: Article IV consultation and request for a three-year arrangement under the Extended Credit Facility. Staff report*.

- IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2017b). *West African Economic and Monetary Union Common Policies of Member Countries, Staff report* (Country Report No. 17/99).
- IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2017c). *Niger: First review under the Extended Credit Facility arrangement, Country Report No. 17/394*.
- IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2018a). *West African Economic and Monetary Union Common Policies of Member Countries, Staff report* (Country Report No. 18/106).
- IMF-INTERNATIONAL MONETARY FUND (2018b). *Niger: Second review under the Extended Credit Facility arrangement, Country Report No. 18/166*.
- ISSOUFOU, S. (2014). Uranium sales and economic well-being in Niger: Is there “Dutch Disease”? *International Journal of Economics and Finance*, vol. 6, no. 4, pp. 88-102.
- ITIE-Niger. Rapports pays 2007-2014.
- JERVEN, M. ET D. JOHNSTON (2015). Statistical Tragedy in Africa? Evaluating the Data Base for African Economic Development, *The Journal of Development Studies* 51:2, pp. 111-115.
- KAUFMANN, D. et AART KRAAY (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, World Bank.
- KEEN, M. (2017). *Revenue mobilization in developing countries—Issues and initiatives*, G24 Technical Group Meeting, Addis Ababa, 28 février 2017.
- KEENAN, J. (2008). Uranium Goes Critical in Niger: Tuareg Rebellions Threaten Sahelian Conflagration, *Review of African Political Economy*, 35:117, pp. 449-466.
- KUMBHAKAR S. C., G. LIEN et J.B. HARDAKER (2014). Technical Efficiency in Competing Panel Data Models: A Study of Norwegian Grain Farming, *Journal of Productivity Analysis*, 41(2), pp. 321-37.
- LADO, H., C. VADOT et I. AMANI (2017). *La Renégociation des Contrats Miniers en Afrique. Cas du Niger et de la Guinée*, Centre d'excellence pour la gouvernance des industries extractives en Afrique francophone.
- LARSEN, R.K. et C. ALZOUMA MAMOSSO (2013). *Environmental governance of uranium mining in Niger: a blind spot for development cooperation?* DIIS Working Paper 2013 :02.
- LE BILLON, Ph. (2012). *Wars of Plunder: Conflicts, Profits, and the Politics of Resources*. Columbia University Press.
- LEVY, S. (2007). Public investment to reverse dutch disease: The case of Chad, *Journal of African Economies*, 16(3), pp. 439-484.
- LUNDGREN, CH., A. THOMAS et R. YORK (2013). *Boom, bust, or prosperity? managing Sub-Saharan Africa's natural resource wealth*, IMF.
- MANDL, U., A. DIERX ET F. ILZKOVITZ (2008). The effectiveness and efficiency of public spending, *European Economy. Economic Papers* 301, pp. 1-34.

- MCCLUSKEY, W.J. et R.C.D. FRANZSEN (2016). *Property tax reform in Africa: challenges and potential*, Paper prepared for presentation at the “2016 World Bank conference on land and poverty”, Washington DC, March 14-18, 2016.
- MICHAÏLOF, S. (2017). Sahel : sécurité et dépenses de sécurité locales, *Revue Défense Nationale* n° 796, pp. 105-109.
- MICHIELS, D., J. EGG et R. BLEIN (2012). La répétition des crises alimentaires et nutritionnelles au Niger : la rénovation urgente des politiques de sécurité alimentaire. *Cahiers Agricultures*, vol 21, n° 5 pp. 302-10.
- MONKAM, N. et M. MOORE (2015). *How Property Tax would benefit Africa*, African Research Institute, South Africa.
- MOORE, M. (2013). *Obstacles to Increasing Tax Revenues in Low Income Countries*, ICTD, Working Paper 15.
- MOUMMI, A. (2012). *La mobilisation des ressources fiscales et son impact sur les niveaux de vie des ménages : cas du Niger*, Banque Africaine de Développement, Working Paper n° 165.
- MURSHED, M. (2004). *When does natural resource abundance lead to a resource curse?* EEP Discussion Paper 04-01. International Institute for Environment and Development, London.
- OCDE-CAD (2017). Statistiques du financement du développement.
- OPHI (Oxford Poverty and Human Development Initiative) (2017). Global MPI. Niger.
- OXFAM International (2013). *Quelles leçons tirées ? Un bilan de la réponse à la crise alimentaire 2012 au Sahel pour construire la résilience*. Document d'information 168, 16 avril 2013.
- PASEC (2016). *PASEC2014 – Performances du système éducatif nigérien : Compétences et facteurs de réussite au primaire*. PASEC, CONFEMEN, Dakar.
- PEFA (2017). *Evaluation des Finances Publiques du Niger selon la Méthodologie PEFA 2016*. Rapport final.
- PNUD-PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (2015). *Rapport sur le développement humain 2014*.
- PNUD-PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT-Niger (2008). *Analyse de la politique fiscale au Niger et ses impacts sur la pauvreté*.
- PNUD-PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT-Niger (2014). *Analyse des facteurs de conflits au Niger*.
- PREMAND, P. (2016). *Rapport de l’Evaluation d’Impact du Projet Filets Sociaux au Niger*, World Bank.
- PRESBITERO, A. F. (2016). Too much and too fast? Public investment scaling-up and absorptive capacity, *Journal of Development Economics*, volume 120, pp. 17–31.
- ROSENSTEIN-RODAN N. (1961). International Aid for Underdeveloped Countries, *Review of Economics and Statistics* 43, no. 2, pp. 107-138.

- SACHS J. D. et A. M. WARNER (1995). *Natural resource abundance and economic growth*, NBER Working Paper 5398.
- SANGARE, S. ET H. DAOUDA (2016). *Développement minier et pétrolier et politiques de dépenses publiques au Niger: une analyse en équilibre général calculable dynamique*, Working Papers MPIA, PEP-MPIA.
- SARR, B. et H. N'DJAFI OUAGA (2009). *Les tendances actuelles et futures du climat en Afrique sahélienne : Une base pour agir*. Centre Régional AGRHY–MET/CILSS, Niamey.
- SOUMAILA, I. (2014). *Efficacité des investissements dans l'UEMOA*, BCEAO.N° DER/14/02.
- SOUMAILA, I. (2014). Uranium Sales and Economic Well-Being in Niger: Is there “Dutch Disease”? *International Journal of Economics and Finance*, vol. 6, n° 4.
- SULTAN, B., P. ROUDIER, P. QUIRION, A. ALHASSANE, B. MULLER, M. DINGKUHN, P. CIAIS, M. GUIMBERTEAU, S. TRAORE, et C. BARON (2013). *Assessing climate change impacts on sorghum and millet yields in the Sudanian and Sahelian savannas of West Africa*. *Environmental Research Letters*, 8 (2013).
- UIS-UNESCO INSTITUT FOR STATISTICS (2017). *Database*.
- UNITED NATIONS (2017), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2017*.
- VAN DER PLOEG, F. et S. POELHEKKE. *Volatility and the Natural Resource Curse*, OxCarre Research Paper, n° 2008-03, Oxford.
- WHO-WORLD HEALTH ORGANISATION (2017). *World health statistics 2017*.
- WORLD BANK (2013). *Republic of Niger: 2012 Public Expenditure Review (PER)*, Report n° 76851-NE.
- WORLD BANK (2017). *World Development Indicators (WDI)*.
- WORLD BANK (2017). *Boost. Open Budgets Portal*
- YOU, L. (2008). *Irrigation Investment Needs in Sub-Saharan Africa*. Appendix 2 Country Results, World Bank.

“Sur quoi la fondera-t-il l'économie du monde qu'il veut gouverner? Sera-ce sur le caprice de chaque particulier? Quelle confusion! Sera-ce sur la justice? Il l'ignore.”

Pascal



Created in 2003 , the **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** aims to promote a fuller understanding of international economic development and the factors that influence it.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30