



Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Châpitres par pays

NIGER

L'enquête 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a été menée dans 34 pays bénéficiaires de l'aide. Les résultats de cette enquête sont présentés en deux volumes : le premier (**Volume 1**) synthétise les résultats pour l'ensemble de ces 34 pays et le second (**Volume 2**) présente les résultats pays par pays.

Ce chapitre pays a été établi à partir des données et des résultats communiqués à l'OCDE par les gouvernements et les bailleurs de fonds. La méthodologie d'enquête et de rédaction des conclusions, ainsi que les sources d'information, sont décrites de façon détaillée dans le deuxième chapitre du Volume 1.

Les deux volumes de l'enquête 2006 du suivi de la Déclaration de Paris peuvent être téléchargés sur le site internet de l'OCDE :

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

Une deuxième enquête, prévue au premier trimestre 2008, constituera une contribution importante au troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé à Accra en Septembre 2008.

25 NIGER

LE NIGER A UN REVENU NATIONAL BRUT (RNB) par habitant d'à peine 230 USD. Selon les chiffres de 2004, 61 % de sa population d'environ 12 millions d'habitants vivent au-dessous du seuil international de pauvreté fixé à un dollar par jour. Le Niger a souscrit à la Déclaration de Paris et la question de l'efficacité de l'aide dans ce pays préoccupe vivement la communauté internationale. L'APD nette allouée au Niger a atteint 536 millions USD en 2004, soit 17,5 % du RNB. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement nigérien et quelque 15 donateurs qui, collectivement, sont à l'origine de 86 % de l'aide consentie au Niger. Il faut indiquer ici le caractère exceptionnel de l'année 2005 pour ce pays, qui a connu une grande insécurité alimentaire consécutive à la sécheresse et à une invasion acridienne.

ASPECTS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRE
Appropriation	Moyen	L'articulation entre la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'affectation des ressources n'est assurée que sur un plan général grâce au Cadre de dépenses à moyen terme.	Il convient de détailler activités à mener pour atteindre les objectifs de la 2e Stratégie de lutte contre la Pauvreté – (SLP) afin de permettre une meilleure articulation avec le financement et le budget.
Alignement	Faible	L'utilisation des systèmes nationaux est relative, tandis que le recours à des structures parallèles est courant. Il y a peu d'action coordonnée en faveur du renforcement des capacités, sauf dans le secteur de la santé, de l'éducation et des finances publiques.	Les donateurs doivent intensifier leurs efforts pour se conformer aux cycles et aux procédures du pays. Les autorités doivent s'attacher à élaborer un projet global de renforcement des capacités de l'administration publique. Elles doivent poursuivre l'effort de mise en œuvre de la réforme des finances publiques et veiller au respect de l'application des procédures nationales.
Harmonisation	Faible	Le recours à des procédures communes se résume pour l'essentiel à l'application d'approches sectorielles dans les domaines de la santé et de l'éducation.	Il convient de mieux appréhender les conditions à satisfaire et les possibilités qui s'offrent en matière de soutien budgétaire direct et d'approches sectorielles.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Les informations sur les résultats sont inégales et mal diffusées.	Soutenir l'action de la Direction générale de l'évaluation des programmes de développement.
Responsabilité mutuelle	Faible	Aucun mécanisme d'évaluation mutuelle n'a été mis en place.	Il convient d'exercer un suivi régulier et conjoint de la mise en œuvre d'un plan d'harmonisation concordant avec la Déclaration de Paris.

VUE D'ENSEMBLE
Encadré 25.1
Défis et actions prioritaires

APPROPRIATION

L'APPROPRIATION EST CAPITALE POUR OBTENIR DES RÉSULTATS sur le front du développement et c'est l'un des piliers de la Déclaration de Paris. L'appropriation a été définie comme la capacité d'un pays à exercer une réelle maîtrise sur ses politiques et stratégies de développement, capacité qui n'est guère facile à acquérir, en particulier pour les pays largement tributaires des apports d'aide pour financer leur développement, ni, bien entendu, aisément mesurable à l'aide d'un seul indicateur. Pour les donateurs, l'appropriation implique un soutien aux initiatives, aux politiques, aux institutions et aux systèmes des pays partenaires auquel il est fréquemment fait référence sous le terme d'alignement (voir ci-après). Les donateurs sont en meilleure situation pour apporter ce soutien lorsque les autorités définissent des priorités et des stratégies opérationnelles claires, ce dont rend compte l'Indicateur 1 décrit dans la Déclaration de Paris.

Selon le projet de texte de la Revue de l'efficacité de l'aide réalisée en 2006 par la Banque mondiale, le gouvernement nigérien devrait s'appliquer davantage à prendre en main la coordination de l'aide au développement dont bénéficie le pays. En effet, un manque de continuité et de régularité dans la tenue des forums conjoints réunissant des représentants des donateurs et de l'administration du pays est perceptible. A titre d'exemple, le ministère des Finances a présidé jusqu'en juin 2003, en liaison avec la première stratégie de lutte contre la pauvreté, un comité composé de représentants des donateurs et de l'administration nigérienne, mais l'expérience n'a pas été poursuivie. Face à la nécessité urgente de reconstituer les réserves de céréales et de financer le déficit budgétaire, un autre forum de donateurs a été organisé en mars 2006, à Niamey, sous la présidence de l'administration nigérienne. Il a été proposé d'organiser une nouvelle table ronde en 2007 pour le financement de la 2e SLP, qui ferait suite à une conférence consacrée à l'efficacité de l'aide au Niger qui redynamiserait les mécanismes de coordination de l'aide. Des groupes de travail thématiques avaient été constitués par les donateurs, mais l'administration nigérienne commence à prendre le relais dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la gestion des finances publiques.

INDICATEUR 1

L'Indicateur 1 de la Déclaration de Paris porte sur la capacité du pays de se doter d'une stratégie de développement opérationnelle pour guider les efforts de coordination de l'aide et le développement du pays en général, en fonction des critères retenus dans la Revue de l'efficacité de l'aide 2005 de la Banque mondiale selon laquelle une stratégie opérationnelle exige : un projet cohérent à long terme et une stratégie à moyen terme pour donner corps à ce projet ; des objectifs de développement spécifiques au pays au service d'une stratégie de développement intégrée, équilibrée et ordonnée ; et des capacités et des ressources pour la mise en œuvre de cette dernière.

On ne peut pas considérer que le Niger dispose d'une stratégie nationale de développement (SLP) qui s'inspire largement des bonnes pratiques recommandées en la matière, ce qui conduit à placer le pays dans la catégorie C de la classification du Cadre de développement intégré (CDI) de la Banque mondiale allant de A (pays les mieux notés) à E. Pas moins de 58 % des pays couverts ont été classés dans cette catégorie en 2005.

Le Niger possède depuis 2002 une stratégie de lutte contre la pauvreté reconnue comme telle, qui lui a permis de mettre en place un cadre stratégique à moyen terme. Les récentes analyses de la pauvreté, ainsi que les rapports annuels sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, servent actuellement à enrichir les travaux d'élaboration de la deuxième SLP du Niger, qui

couvrira la période 2007-2011. D'autres éléments ont été tirés des stratégies sectorielles définies dans les domaines de l'éducation, de la santé, du développement rural, des infrastructures de transport, du développement des zones urbaines et rurales, dont certaines préexistaient à la première stratégie de lutte contre la pauvreté, d'autres n'ayant été finalisées que plus récemment. Il est admis que les programmes en faveur du développement local constituent un point faible auquel il conviendra de trouver des parades au moment de l'établissement de la version finale de la deuxième stratégie de lutte contre la pauvreté.

La première stratégie de lutte contre la pauvreté (2002-2005) définissait des objectifs généraux se rattachant aux OMD, quoique moins ambitieux à un certain nombre d'égards. Elle reposait sur quatre piliers, auxquels s'ajoutaient trois thèmes transversaux, assortis d'objectifs-cibles se raccordant à des stratégies sectorielles. D'après les informations disponibles, il n'est pas aisé de déterminer dans quelle mesure les objectifs et objectifs-cibles ont été transposés en programmes d'activité se prêtant à un chiffrage des coûts et susceptibles d'être intégrés dans le budget. D'après le projet de Revue de l'efficacité de l'aide 2006 de la Banque mondiale, le recours à des cadres de dépenses à moyen terme sectoriels a facilité le redéploiement des dépenses publiques vers des secteurs prioritaires et contribué à l'établissement des budgets prévisionnels des différents secteurs. Grâce à ce mécanisme, l'articulation entre la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'affectation des ressources publiques se consolide d'année en année. Il convient toutefois que le Niger progresse encore dans la définition précise des activités que doit conduire le gouvernement pour atteindre les objectifs fixés dans la SLP et s'emploie mieux encore à garantir la mobilisation des ressources et des capacités requises à cet effet pour que l'on puisse estimer qu'il s'est doté d'une véritable stratégie de développement opérationnelle.

ALIGNEMENT

LE NIGER ET LES DONNEURS qui lui apportent leur aide ont pris diverses mesures en faveur de l'alignement de l'aide sur les politiques et systèmes du pays. Les principaux bailleurs de fonds voient dans leurs programmes le moyen d'aider le pays à réaliser les objectifs décrits dans la stratégie de lutte contre la pauvreté et certains d'entre eux ont procédé à des réaménagements spécialement destinés à faire concorder leur stratégie-pays avec les priorités énoncées dans la SLP. Tous sont déterminés à s'aligner sur la stratégie de lutte contre la pauvreté. Cela étant, si l'on applique plusieurs des critères d'alignement parmi les plus stricts figurant dans la Déclaration de Paris, il reste encore du chemin à parcourir sur la voie de l'alignement de l'aide sur les politiques et systèmes du pays. Les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés se sont améliorés, mais sont encore insuffisants pour offrir un cadre solide dans lequel intégrer facilement l'aide devant contribuer à la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté. Des efforts supplémentaires seront également nécessaires du côté des donateurs pour que les engagements souscrits dans la Déclaration de Paris dans le domaine de l'alignement puissent prendre corps.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

Dans son évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN), la Banque mondiale attribue au Niger la note de 3,5 pour la qualité de la gestion du budget et des finances publiques, un score légèrement supérieur à la moyenne des pays emprunteurs auprès de l'IDA. La Revue de l'efficacité de l'aide fait état de progrès sur le plan de la gestion des finances publiques. Une nouvelle nomenclature budgétaire, alignée sur les directives UEMOA a été adoptée en 2003. Néanmoins, l'étude portant sur le suivi de l'Initiative PPTE menée à bien en 2004 a montré que le Niger ne satisfaisait qu'à 5 des 16 indicateurs concernant la gestion des dépenses publiques.

INDICATEUR 2a

Une étude portant sur la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière (PEMFAR), également effectuée en 2004, mentionne un certain nombre de domaines dans lesquels des réformes s'imposent et dans lesquels il est indiqué que les pouvoirs publics prennent des mesures. Le résultat de ces efforts dépendra en grande partie de la vigueur avec laquelle celles-ci seront mises en pratique. Au nombre des innovations figurent des améliorations techniques telles que le Système de gestion financière intégré, mais l'atout le plus décisif pour permettre au Niger de progresser vers la concrétisation des engagements souscrits dans la Déclaration de Paris serait assurément une détermination sans faille des responsables politiques nigériens à faire de la gestion des dépenses publiques un véritable instrument au service du développement.

INDICATEUR 2b Des réformes ont également été engagées pour améliorer les systèmes de passation des marchés. Un nouveau Code pour la passation des marchés obéissant aux directives de l'UEMOA a été adopté en 2003 et commence à être appliqué dans

l'ensemble du secteur public. Des dispositions importantes ont été prises pour assurer la mise en application du Code. Bien que le cadre réglementaire mettant en place la réforme progresse, les structures responsables de la passation des marchés ne sont pas opérationnelles et devront être renforcées pour pouvoir dûment fonctionner. Un effort en ce sens pourrait encourager, à terme, les donneurs à s'en remettre totalement au cours des années à venir aux mécanismes nationaux de passation des marchés. On ne dispose cependant pas pour le moment de chiffre pour l'indicateur 2b évaluant la qualité du système de passation des marchés. Enfin, le Niger se classe au 126ème rang sur 158 pour ce qui est de l'Indice de perception de la corruption de Transparency International.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

L'indicateur 3 détermine le degré d'alignement des apports d'aide sur les priorités nationales en fonction de la part de l'aide destinée au secteur public qui est comptabilisée dans le budget national.

INDICATEUR 3
Tableau 25.1

Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour l'exercice 2005 Notifié par le gouvernement.	Aide versée au secteur public durant l'exercice 2005 Notifié par les donneurs	le ratio de référence *	
	(en millions USD)	(en millions USD)	(%)	
	a	b	c=a/b	c=b/a
Allemagne	8	21	36%	
Alliance GAVI	--	1		
Banque africaine de développement	31	3		11%
Banque interaméricaine de développement	16	11		69%
Banque Mondiale	89	96	93%	
Belgique	5	16	29%	
Canada	--	3		
Commission européenne	90	66		73%
Danemark	5	3		50%
Egypt	--	2		
Fond international pour le développement agricole	--	1		
Fonds mondiaux	--	3		
Fonds monétaire international	18	17		95%
France	53	40		76%
Japon	4	24	19%	
Nations unies, Total	22	35	62%	
Suisse	5	3		52%
Total	346	344	99%	

* Note : le ratio de référence est le suivant : c=a/b sauf lorsque l'aide comptabilisée dans le budget sont supérieurs aux aide versée au secteur public (c=b/a)

INDICATEUR 4
Tableau 25.2

Quel pourcentage de la coopération technique est coordonnée avec des programmes nationaux ?

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	ratio de référence (%) c=a/b
Allemagne	0	7	0%
Alliance GAVI	0	0	--
Banque africaine de développement	0	1	0%
Banque interaméricaine de développement	0	0	0%
Banque Mondiale	0	3	0%
Belgique	0	6	0%
Canada	0	0	0%
Commission européenne	0	3	0%
Danemark	0	1	0%
Egypt	--	--	--
Fond international pour le développement agricole	0	0	0%
Fonds mondiaux	0	0	--
Fonds monétaire international	0	0	0%
France	2	11	21%
Japon	0	6	0%
Nations unies, Total	6	16	37%
Suisse	1	3	17%
Total	9	58	15%

Le tableau présente les estimations budgétaires des apports d'aide établies par les autorités pour l'exercice 2005 (numérateur) en pourcentage de l'aide versée par les donateurs au secteur public au cours de la même période (dénominateur). Ce rapport renseigne sur l'ampleur du décalage entre les versements attendus et les versements effectifs, lequel peut pencher dans un sens ou dans l'autre. De fait, le montant des versements attendus peut être soit supérieur soit inférieur au montant des versements opérés. Pour que la valeur de l'écart soit toujours inférieure à 100 %, le ratio est inversé lorsque les estimations budgétaires excèdent le montant effectif des versements.

Le pourcentage ressortant de l'enquête pour l'indicateur 3 est de 99 %. Les donateurs et les autorités nationales devront unir leurs efforts pour que puisse être atteint l'objectif de 100 % visé par la Déclaration de Paris.

D'après les réponses au questionnaire, des difficultés sont apparues à cause du manque de synchronisation des cycles de planification des donateurs avec ceux du gouvernement, d'autres étant imputables à l'absence de système efficace de collecte des données sur l'APD. Il faut s'attaquer

de front à ces deux problèmes, moyennant un effort de collaboration entre les responsables de la planification des organismes donateurs et les autorités budgétaires nigériennes.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Les contraintes de capacités figurent parmi les principaux obstacles à une amélioration de la comptabilisation et de la coordination des apports d'aide via les systèmes nationaux. La Déclaration de Paris invite les donateurs à apporter un soutien mieux coordonné au renforcement des capacités placé sous la conduite des pays partenaires, 50 % des apports de coopération technique devant prendre cette forme d'ici 2010. Il ressort de l'enquête qu'actuellement, 15 % seulement des apports notifiés au titre de l'assistance technique sont considérés comme destinés à financer des programmes coordonnés. En outre, ce chiffre a été obtenu en se référant à une conception relativement large des programmes de renforcement des capacités pilotés par l'administration du pays partenaire. Sont notamment pris en compte dans ces 15 % les composantes axées sur le renforcement

des capacités bénéficiant d'un soutien coordonné au titre du Programme national pour le développement de l'éducation, du plan d'action PEMFAR, du Programme d'appui au dispositif de gestion de la crise alimentaire et du Programme d'appui au Programme de développement sanitaire. Selon le gouvernement nigérien, l'insuffisance des activités coordonnées en faveur du renforcement des capacités est directement liée à l'insuffisance du soutien apporté collectivement par les donateurs aux programmes sectoriels mis en place au Niger. Selon les donateurs, la difficulté vient de ce qu'il n'existe pas de programme global de renforcement des capacités de l'administration.

L'objectif consistant à mettre davantage l'accent sur les programmes sectoriels comportant des composantes axées sur le renforcement des capacités est certes un objectif important, mais il ne doit cependant pas détourner l'attention de l'objectif plus ambitieux que se sont fixé les pays partenaires et les donateurs aux termes de la

Déclaration de Paris, à savoir aborder dans une optique nouvelle la question du renforcement des capacités en prenant appui sur une conception pensée, réaliste et globale de cette finalité qui soit définie par le pays, les donateurs ayant uniquement un rôle de soutien. La Revue de l'efficacité de l'aide 2006 de la Banque mondiale mentionne que les autorités nigériennes ont décidé de ne pas prévoir de stratégie globale de renforcement des capacités dans la deuxième SLP, mais que les donateurs les ont appelées à élaborer un tel cadre.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques. L'utilisation moyenne pour les trois composantes est de 27 %. Étant donné la note relativement élevée attribuée au Niger pour la qualité de sa gestion financière et budgétaire, ce pourcentage devrait être porté à 51 % d'ici 2010. Le résultat

INDICATEUR 5
Tableau 25.3

Quel pourcentage de l'aide allouée au secteur public passe par les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	ratio de référence (%) avg (b,c,d) / a	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	ratio de référence (%) e/a
Allemagne	21	0	0	0	0%	12	58%
Alliance GAVI	1	0	0	0	0%	0	0%
Banque africaine de développement	3	0	0	0	0%	0	0%
BID	11	0	0	0	0%	0	0%
Banque Mondiale	96	40	40	40	42%	40	42%
Belgique	16	2	2	2	12%	7	46%
Canada	3	2	2	0	33%	0	15%
Commission européenne	66	41	0	0	21%	41	62%
Danemark	3	0	0	0	1%	3	100%
Egypt	2	--	--	--	--	--	--
FIDA	1	--	--	1	--	--	--
Fonds mondiaux	3	0	0	0	0%	0	0%
Fonds monétaire international	17	17	17	17	100%	17	100%
France	40	14	14	10	32%	33	82%
Japon	24	4	4	4	15%	4	15%
Nations unies, Total	35	9	0	0	8%	9	24%
Suisse	3	0	0	0	0%	3	100%
Total	344	128	78	73	27%	168	49%

correspondant à l'utilisation du système national de passation des marchés est légèrement supérieur, mais on peut raisonnablement espérer qu'il progressera au fur et à mesure que les nouvelles dispositions adoptées par le pays en la matière commenceront à produire leurs effets.

Le gouvernement nigérien fait valoir que l'utilisation des systèmes nationaux est étroitement liée au soutien budgétaire direct/soutien à la balance des paiements fournis par le FMI, la CE, la Banque africaine de développement et la France, sachant que le pays bénéficie en 2006-2007 d'un crédit d'appui à la réduction de la pauvreté accordé par la Banque mondiale. Lorsque l'aide allouée à des organismes du secteur public prend d'autres formes que le soutien budgétaire direct, l'utilisation des procédures nationales d'audit, voire d'exécution du budget, est sérieusement restreinte faute de capacités. Le renforcement des capacités et l'amélioration du fonctionnement des services d'audit résultant du Plan d'action PEMFAR devrait contribuer à la résolution progressive du problème.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLELES

La Déclaration de Paris appelle à une réduction sensible du nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets, parallèles au sens où elles constituent pour le donneur un moyen d'assumer seul la responsabilité des décisions relatives aux nominations et à la reddition de comptes. L'enquête de référence dénombre 52 unités parallèles de mise en œuvre des projets au Niger, chiffre que l'administration nigérienne juge sous-estimé. Certains donateurs, tel le Fonds arabe, n'ont pas répondu à cette question. D'ailleurs, la plupart des donateurs estiment plus efficace le recours à des structures parallèles compte tenu du faible niveau des ressources humaines disponibles dans l'administration nigérienne, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Ils pourraient toutefois renforcer les capacités de l'administration en réorientant vers la gestion de projets les ressources actuellement utilisées pour recruter du personnel affecté à des unités parallèles de mise en œuvre de projets en leur offrant des salaires supérieurs à ceux normalement pratiqués dans l'administration.

La Revue de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale (2006) indique que les efforts déployés par les partenaires extérieurs pour éliminer progressivement les unités parallèles de mise en œuvre des projets sont limités, sauf dans les secteurs de la santé et de l'éducation où les ministères centraux jouent un rôle déterminant dans l'exécution des programmes rattachés aux stratégies sectorielles. C'est assurément un point qui mérite davantage d'attention de la part tant des autorités nigériennes que des donateurs. Il est à l'évidence lié à la question de la définition d'une stratégie de renforcement des capacités à l'échelle de l'ensemble de l'administration, dans la mesure où le sentiment que les capacités de gestion de projets font défaut au sein de l'administration est révélateur d'un certain nombre de préoccupations qui ne portent pas uniquement sur l'insuffisance de ressources humaines.

Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

INDICATEUR 6
Tableau 25.4

	Unités parallèles de mise en œuvre des projets (en nombre)
Allemagne	0
Alliance GAVI	0
Banque africaine de développement	0
BID	0
Banque Mondiale	7
Belgique	5
Canada	8
Commission européenne	13
Danemark	2
Egypt	--
FIDA	2
Fonds mondiaux	0
Fonds monétaire international	0
France	4
Japon	0
Nations unies, Total	4
Suisse	7
Total	52

INDICATEUR 7
Tableau 25.5

Quel est le rapport entre les versements programmés et les versements comptabilisés par l'administration ?

	Données notifiées par l'administration	Versements programmés au titre de l'exercice budgétaire 2005	Données notifiées par les donateurs	ratio de référence*	
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) POUR RÉFÉRENCE	c=a/b (%)	c=b/a
Allemagne	--	21	21		
Alliance GAVI	--	4	1		
Banque africaine de développement	--	0	3		
Banque interaméricaine de développement	--	0	11		
Banque Mondiale	40	40	96	100%	
Belgique	--	2	16		
Canada	--	3	3		
Commission européenne	39	38	66		98%
Danemark	--	0	3		
Egypt	--	--	2		
Fond international pour le développement agricole	--	1	1		
Fonds mondiaux	--	6	3		
Fonds monétaire international	18	3	17		16%
France	14	11	40		74%
Japon	--	24	24		
Nations unies, Total	0	0	35		
Suisse	--	0	3		
Total	110	151	344		73%

* Note : le ratio de référence est le suivant : $c=a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par l'administration sont supérieurs aux versements programmés ($c=b/a$).

PREVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

L'amélioration de la prévisibilité de l'aide est un véritable défi, de même que la mesure des résultats obtenus sur ce front. L'indicateur 7 met l'accent sur la capacité de l'administration d'enregistrer dans son système comptable les versements effectués au titre de l'exercice budgétaire concerné.

Le tableau ci-dessus rend compte de la prévisibilité à partir de deux angles. Le premier renvoie à la capacité conjuguée de l'État et des donateurs à verser l'aide en temps voulu. Au Niger, les donateurs, qui avaient programmé de verser 151 millions USD en 2005, ont selon leurs propres comptes versé nettement plus que prévu, soit 344 millions USD. L'écart entre les montants programmés et les montants effectivement versés varie considérablement d'un donneur à l'autre, et s'explique pour l'essentiel par des versements tardifs reportés sur 2005 et par des retards dans la mise en œuvre des programmes. Le second angle est la capacité de l'État et des donateurs à

comptabiliser dans leur intégralité les versements au secteur public effectués par les donateurs. Au Niger, 110 millions USD apparaissent dans les systèmes nationaux sur les 344 millions USD dont le versement a été notifié par les donateurs (soit 32 %), ce qui montre qu'une part significative des versements n'a pas été captée soit parce que les versements n'ont pas été correctement notifiés par les donateurs soit parce qu'ils ont été incorrectement comptabilisés par les autorités.

L'indicateur 7 sur la prévisibilité vise à encourager des progrès sur ces deux fronts, afin de réduire de moitié le déficit de prévisibilité d'ici à 2010. Autrement dit, il cherche à améliorer non seulement la prévisibilité des versements effectifs, mais aussi l'exactitude des données comptabilisées dans les systèmes nationaux, un important facteur en termes d'appropriation, de reddition de comptes et de transparence. Au Niger, le déficit de prévisibilité se chiffre au total à 41 millions USD (27 % des versements programmés).

Pour réduire ce déficit, les autorités et les donateurs seront appelés à de plus en plus travailler ensemble sur divers fronts et en même temps. Ils devront s'appliquer à améliorer :

- le réalisme des prévisions concernant le volume et le calendrier des versements attendus ;
- la façon dont les donateurs notifient les apports d'aide qu'ils versent au secteur public ;
- l'exactitude avec laquelle sont comptabilisés les versements effectués par les donateurs.

Dans ce contexte, il n'est peut-être pas très représentatif d'étudier sur une année 2005 atypique les facteurs influant sur la prévisibilité du financement extérieur que reçoit le Niger. Les apports supplémentaires consentis directement ou indirectement en conséquence de la sécheresse faussent en effet considérablement la configuration habituelle du rapport entre les versements prévus et les versements effectifs, mais aussi entre ces deux catégories de versement et les comptes produits par l'administration nigérienne. L'enquête fait référence à un certain nombre d'autres facteurs qui nuisent à la prévisibilité des apports d'aide à destination du Niger, qui pourraient peut-être se révéler importants dans une optique à plus long terme.

S'agissant du soutien budgétaire, figurent parmi ces facteurs le retard pris par le pays pour satisfaire aux conditions qui lui sont appliquées. En ce qui concerne les projets, la mauvaise maîtrise des procédures à respecter et les difficultés rencontrées en cours d'exécution constituent un obstacle majeur. Les donateurs pourraient surmonter le premier problème en prenant en considération les capacités réelles du pays au moment où sont fixées les conditions à respecter. Une solution au deuxième problème pourrait consister en la mise en place d'un système de guichet unique d'aide à l'exécution des projets. La Revue de l'efficacité de l'aide appelle à mieux aligner les examens des programmes sur les cycles agricoles et budgétaires, et à verser en temps opportun les sommes allouées au titre du soutien budgétaire en tenant compte du déroulement du cycle d'exécution du budget pour l'exercice concerné. Des mesures en ce sens ont commencé à être prises. Il est en outre indispensable de s'employer davantage à faire en sorte que les fonds affectés à des projets soient bien intégrés dans les budgets et les comptes nationaux.

DÉLIÈMENT DE L'AIDE

Selon des données de l'OCDE couvrant 88 % des engagements au titre de 2004, 84 % des apports d'aide dont bénéficie le Niger relèvent de l'aide non liée. Dans la Déclaration de Paris, les donateurs et les pays partenaires se sont engagés à poursuivre les progrès en matière de déliement de l'aide.

INDICATEUR 8

INDICATEUR 9
Tableau 25.6

Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	ratio de référence (%) e=c/d
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total		
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c=a+b		
Allemagne	0	22	22	22	100%
Alliance GAVI	0	0	0	1	52%
Banque africaine de développement	0	0	0	12	0%
BID	0	0	0	15	0%
Banque Mondiale	0	7	7	96	7%
Belgique	2	6	8	16	51%
Canada	0	2	2	4	40%
Commission européenne	5	0	5	74	6%
Danemark	0	0	0	3	4%
Egypt	--	--	--	2	--
FIDA	--	--	--	1	--
Fonds mondiaux	0	13	13	13	100%
Fonds monétaire international	17	0	17	17	100%
France	10	4	14	47	31%
Japon	0	0	0	24	0%
Nations unies, Total	0	35	35	38	91%
Suisse	0	0	0	9	1%
Total	33	89	123	393	31%

HARMONISATION

DES PROGRÈS sont à noter en termes d'alignement de l'aide sur les politiques et systèmes du Niger et plusieurs des obstacles qui subsistent ont été mis en évidence. Il semble en outre qu'un consensus se dessine entre les donateurs sur certains aspects de l'harmonisation de l'aide, du moins entre ceux d'entre eux qui accordent une aide au secteur public. Ce constat vaut pour les approches fondées sur des programmes et la réalisation conjointe de missions et de travaux d'analyse. Si cela se confirme, il devrait être possible d'organiser une plate-forme d'action visant à réduire la fragmentation de l'aide par le biais de la spécialisation et de la délégation, et à améliorer les dispositifs internes favorisant la collaboration, sachant que l'étude ne porte pas directement sur ces deux engagements importants énoncés dans la Déclaration de Paris.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

La part de l'aide notifiée allouée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, et transitant à ce titre par des dispositifs communs, ressort actuellement à 31%, ce qui correspond à un faible volume de soutien budgétaire direct faisant intervenir trois donateurs, au programme du FMI, comptabilisé en l'espèce en tant que soutien budgétaire, et à un ensemble d'un montant un peu plus élevé de contributions à des programmes sectoriels. Globalement, la part des approches-programme est très réduite par rapport au montant total de l'aide allouée au secteur public.

Le Niger est passé graduellement d'un système axé sur le financement de projets à des stratégies davantage fondées sur la collaboration, la France, la Belgique, le Danemark et la Banque Mondiale ayant créé un fonds commun pour financer des actions dans le secteur de l'éducation de base, et la France et la Banque mondiale en ayant créé un autre dans le secteur de la santé.

Combien de missions de donateurs sont coordonnées ?

	Missions effectuées par des donateurs		ratio de référence
	Missions coordonnées (en nombre)	Total missions (en nombre)	(%)
	a	b	c=a/b
Allemagne	0	1	0%
Alliance GAVI	0	0	--
Banque africaine de développement	2	3	67%
Banque interaméricaine de développement	3	5	60%
Banque Mondiale	5	30	17%
Belgique	1	1	100%
Canada	0	0	--
Commission européenne	2	13	15%
Danemark	1	3	33%
Egypt	--	--	--
Fond international pour le développement agricole	1	1	100%
Fonds mondiaux	0	2	0%
Fonds monétaire international	1	3	33%
France	1	29	3%
Japon	0	7	0%
Nations unies, Total	37	69	54%
Suisse	0	1	0%
Total (minoré*)	35	168	21%

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

Dans les secteurs de la santé et de l'éducation, ce sont des approches sectorielles sophistiquées, comportant notamment des exigences communes en matière de notification, des règles communes de contrôle financier et un processus commun d'évaluation des capacités de gestion financière, qui sont appliquées.

Il serait peut-être sage que le gouvernement nigérien et les donateurs se concentrent sur la consolidation et l'approfondissement des acquis avant d'aller plus loin en direction de l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris, selon lequel 66 % des apports d'aide destinés au secteur public doivent relever d'approches fondées sur des programmes. Les autorités nigériennes estiment que les secteurs du développement rural et des infrastructures pourront peut-être dans un proche avenir se prêter à des approches-programme. Il sera néanmoins nécessaire pour les fonctionnaires de l'administration nationale et le personnel des organismes donateurs de bien appréhender les obligations associées aux approches-programme et les perspectives qu'elles offrent

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Le niveau de référence établi pour la coordination des missions effectuées par des donateurs est de 21 %, l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur se situant à 40 %. Le nombre de missions, en valeur absolue, reste néanmoins très élevé, en particulier pour les organismes appartenant au système des Nations unies, qui représentent pas moins de 41 % du total. Comme dans d'autres pays, une proportion non négligeable des missions conjointes notifiées relèvent d'organismes appartenant au système des Nations unies (70 % du total). Par ailleurs, les missions conjointes sont encore largement cantonnées à des programmes en faveur des secteurs de la santé et de l'éducation. D'après la Revue de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale, l'administration nigérienne n'a pas jusqu'ici pris de position ferme en faveur des missions conjointes. Cependant, elle invite instamment les donateurs à respecter le calendrier fixé pour l'établissement du budget

INDICATEUR 10b
Tableau 25.8

Combien d'analyses par pays sont coordonnées ?

	Travaux d'analyse par pays		ratio de référence
	Travaux coordonnés (en nombre)	Total travaux d'analyse (en nombre)	(%)
	a	b	c=a/b
Allemagne	0	0	--
Alliance GAVI	0	0	--
Banque africaine de développement	0	2	0%
Banque interaméricaine de développement	0	0	--
Banque Mondiale	1	3	33%
Belgique	3	3	100%
Canada	1	1	100%
Commission européenne	7	7	100%
Danemark	1	1	100%
Egypt	--	--	--
Fond international pour le développement agricole	2	2	100%
Fonds mondiaux	1	1	100%
Fonds monétaire international	1	3	33%
France	2	2	100%
Japon	0	0	--
Nations unies, Total	21	50	42%
Suisse	1	2	50%
Total (minoré*)	31	77	40%

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

lorsqu'ils programment leurs missions. Cette demande pourrait conduire à définir des règles plus strictes concernant les périodes de « trêve » pendant lesquelles les donateurs s'abstiendraient de prévoir des missions requérant l'attention de hauts responsables, formule qui se pratique déjà dans un certain nombre de pays.

Au total, les travaux d'analyse, en général ou bien menés conjointement, résultent également pour l'essentiel de données provenant du système des Nations unies. Le niveau de référence de 40 % est difficile à interpréter. Il est encourageant dans le sens où il apparaît que plusieurs donateurs ont mené conjointement l'ensemble ou une bonne partie des travaux d'analyse dont ils ont fait état. Il signifie toutefois aussi qu'il est rare que des travaux d'analyse soient menés au Niger par des donateurs n'appartenant pas au système des Nations unies et en dehors d'activités conjointes dans les domaines de la santé, de l'éducation ou des finances publiques.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

INDICATEUR 11 LA DÉCLARATION DE PARIS INVITE les pays partenaires et les donateurs à unir leurs efforts pour gérer les ressources en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision, ce qui suppose non seulement un renforcement de leurs capacités d'instaurer une gestion axée sur les résultats, mais aussi une action contribuant à susciter une demande plus forte à cet effet. L'indicateur 11 met l'accent sur l'une des composantes de l'effort à accomplir, à savoir la mise en place par les pays de systèmes d'évaluation et de notification orientés vers les résultats et efficaces par rapport à leur coût.

Le Niger ne compte pas parmi les rares pays dont le Rapport de la Banque mondiale sur le Cadre de développement intégré a estimé qu'ils avaient « largement développé » de bonnes pratiques en matière de suivi des résultats. De fait, il relève de la catégorie D, de même que 54 % des pays de l'échantillon qui ne présentent que les caractéristiques les plus rudimentaires d'un système solide d'évaluation des performances.

La qualité de l'information sur le développement n'est pas encore satisfaisante. L'Institut national de la Statistique envisage de définir une ligne stratégique et de mettre en place des mécanismes de coordination du système statistique du pays. Cependant, on observe encore des lacunes et des retards graves. La Revue de l'efficacité de l'aide 2006 de la Banque mondiale indique qu'une enquête nationale de conjoncture depuis longtemps attendue devait être achevée en 2007, mais qu'elle arriverait trop tard pour éclairer les travaux d'élaboration de la deuxième SLP. Par ailleurs, une étude des indicateurs fondamentaux du bien-être, une enquête sur le degré de satisfaction de besoins essentiels et une enquête démographique et sanitaire ont été menées à bien en 2005, et les résultats du recensement réalisé en 2001 ont été publiés en 2003. Les efforts déployés par les autorités pour diffuser des informations sur la stratégie de lutte contre la pauvreté et sa mise en œuvre ont eu une portée limitée, mais une stratégie de communication plus ambitieuse est à l'étude pour la deuxième SLP.

Intégrer les divers dispositifs en place au service de la production et de l'exploitation des données au sein d'un système coordonné de suivi et d'évaluation est une entreprise vaste et de longue haleine. Auparavant, la Direction du suivi et de l'évaluation du ministère de l'Économie et des finances était responsable, conjointement avec le Secrétariat permanent de la stratégie de réduction de la pauvreté, de la préparation de la SLP et de la production des rapports sur les progrès

au regard des OMD. D'autres travaux de suivi et d'évaluation étaient du ressort de la Direction de la statistique et des comptes nationaux et des services sectoriels et régionaux. En 2004, une nouvelle Direction générale de l'évaluation des programmes de développement a été créée au sein du ministère de l'Économie et des finances. Elle a vocation à suivre, en étroite collaboration avec l'Institut national de la statistique, les progrès accomplis au regard des objectifs définis dans la deuxième SLP. Des indicateurs sectoriels se raccordant à la deuxième SLP seront définis, de sorte que les variables intermédiaires de nature à influencer sur les progrès au regard du développement puissent venir éclairer le processus d'élaboration de l'action gouvernementale. Les avancées réalisées dans ces travaux seront déterminantes pour la qualité du système d'évaluation des performances du Niger dans les années à venir.

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

LA DÉCLARATION DE PARIS INVITE les donateurs et les pays partenaires à se rendre compte mutuellement de l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement, et à le faire d'une manière qui tende à renforcer l'adhésion de l'opinion publique aux stratégies nationales et à l'aide au développement. Ce faisant, elle appelle les gouvernements des pays partenaires à prendre des mesures pour améliorer leurs systèmes de reddition de comptes et les donateurs à les aider en faisant toute la transparence sur leurs propres contributions. L'indicateur 12 aide à déterminer s'il existe un mécanisme, à l'échelon du pays, permettant une évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, et notamment des engagements souscrits dans la Déclaration de Paris.

INDICATEUR 12

Il n'existe pas encore de mécanisme de cette nature au Niger. La situation est peut-être toutefois sur le point de changer. La Revue de l'efficacité de l'aide établit que le Ministère de l'Économie et des finances et le Secrétariat chargé de la rédaction du document stratégique de lutte contre la pauvreté (avec le concours de partenaires extérieurs), ont élaboré un projet de plan d'action pour l'harmonisation de l'aide conforme à la Déclaration de Paris. Ce projet sera examiné en 2007 lors d'une conférence des donateurs, ce qui devrait conduire à la mise en place d'un mécanisme conjoint de suivi des progrès réalisés au Niger sur la voie de l'harmonisation et de l'alignement. Le plan décennal pour l'éducation, le plan de développement sanitaire, les examens sectoriels conjoints ainsi que le système de coordination de l'aide alimentaire et de la gestion de crise alimentaire prévoient aussi des mécanismes d'évaluation mutuelle.

NIVEAUX DE RÉFÉRENCE & OBJECTIFS-CIBLES

LE TABLEAU CI-APRÈS PRÉSENTE les niveaux de référence et les objectifs-cibles assignés au Niger pour 2010. Les valeurs de référence ont été établies à partir des éléments mentionnés dans l'analyse qui précède, lesquels proviennent de diverses sources d'information et, en particulier, de l'enquête de référence consacrée au Niger sous la houlette du coordinateur national (M. Yakoubou Mahaman Sani).

Tableau 25.9
Niveaux
de référence
et objectifs-
cibles

INDICATEURS	NIVEAUX DE RÉFÉRENCE	OBJECTIFS-CIBLES
	2005	2010
1 Appropriation – SLP opérationnelles	C	B or A
2a Qualité des systèmes de gestion des finances publiques	3.5	4.0
2b Qualité des systèmes de passation des marchés	non disponible	Non applicable
3 Aide comptabilisée dans les budgets nationaux	99%	100%
4 Soutien coordonné au renforcement des capacités	15%	50%
5a Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (apports d'aide)	27%	51%
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés (apports d'aide)	49%	Not applicable
6 Unités parallèles de mise en œuvre des projets	52	17
7 Prévisibilité des apports pour l'exercice en cours	73%	87%
8 Délitement de l'aide	84%	Plus que 84%
9 Utilisation d'approches fondées sur des programmes	31%	66%
10a Missions conjointes	21%	40%
10b Travaux analytiques par pays effectués conjointement	40%	66%
11 Cadres rigoureux d'évaluation des performances	D	B ou A
12 Examens de la responsabilité mutuelle	Non	Oui

SIGLES

CDI	Cadre de développement intégré
EPIN	évaluation de la politique et des institutions nationales
FMI	Directeur général du Fonds monétaire international
IDA	Association internationale de développement
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
PEMFAR	Programme national pour le développement de l'éducation
PPTE	pays pauvres très endettés
RNB	revenu national brut
SLP	stratégie nationale de développement
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine