

Distr.
GENERALE

DP/CP/NER/5
10 mars 1992

ORIGINAL : FRANCAIS

Trente-neuvième session
4-29 mai 1992, Genève
Point b) de l'ordre du jour provisoire

PLANIFICATION DES PROGRAMMES

Programme par pays et programmation multinationale

CINQUIEME PROGRAMME DU NIGER

<u>Période couverte par le programme</u>	<u>Ressources</u>	<u>(En dollars)</u>
Janvier 1992-décembre 1996	CIP net	51 367 000
	Participation estimée aux coûts	-
	Total	51 367 000

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Pages</u>
I. SITUATION, OBJECTIFS ET STRATEGIES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT	1 - 6	3
A. Situation socio-économique actuelle	1 - 4	3
B. Stratégies et objectifs nationaux de développement	5 - 6	4
II. COOPERATION EXTERIEURE	7 - 12	4
A. Rôle de la coopération extérieure	7 - 8	4
B. Coordination de l'aide	9 - 12	5

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u> s
III. LE PROGRAMME DU PAYS	13 - 78	6
A. Evaluation du programme en cours	13 - 19	6
B. Propositions concernant la coopération du PNUD	20 - 71	7
C. Coopération hors domaines d'activité prioritaire	72	17
D. Modalité d'exécution et de gestion	73 - 78	17
<u>Annexes</u>		
I. Etat financier récapitulatif		19
II. Matrice du programme		21

I. SITUATION, OBJECTIFS ET STRATEGIES EN MATIERE
DE DEVELOPPEMENT

A. Situation socio-économique actuelle

1. La décennie qui s'achève a été, pour le Niger, une décennie de grande crise économique et financière qui a eu des répercussions sociales indéniables. Le taux de croissance moyen annuel du produit intérieur brut (PIB) a été de 0,9 % en termes réels entre 1980 et 1989, et l'évolution sectorielle a été très inégale. Le secteur moderne est en baisse continue, tandis que le secteur informel se développe davantage et joue de plus en plus un rôle important dans l'économie, en termes de contribution au PIB (de 22 % en 1981 à 29 % en 1989) et de création d'emplois. Le secteur rural a connu une évolution irrégulière, mais son taux de croissance actuel, estimé à 1 %, est de loin inférieur à celui de la population (3,4 %). Le secteur minier (uranium) a connu une chute spectaculaire tombant de 12,8 % à 5,4 % du PIB entre le début et la fin de la décennie 80.

2. Il en est résulté une évolution négative des finances publiques qui atteignent un déficit de plus de 82 milliards de francs CFA en 1991. En effet, la crise diminuant la base des revenus de l'Etat, les recettes publiques n'ont cessé de s'amenuiser, et depuis 1986 elles n'arrivent pas à couvrir les dépenses de fonctionnement de l'Etat, qui est ainsi contraint de recourir à l'aide budgétaire et aux avances monétaires. Le budget des dépenses en capital qui était couvert à 38 % par le volet trésor en 1981 ne l'était plus qu'à 8 % en 1989, le reste provenant des aides non remboursables et des emprunts.

3. Par ailleurs, la balance des paiements, et en particulier la balance commerciale, accuse une baisse des exportations et des importations, mais à un rythme tel que les exportations ne couvrent plus les besoins en importations du pays depuis 1985. Au niveau des investissements de l'Etat, on a constaté une certaine stagnation en termes absolus au cours des quatre dernières années (environ 55 milliards de francs CFA) et surtout une chute du taux de consommation des crédits, qui est tombé de 81 % à 54 % entre 1986 et 1990. De même, il y avait une évolution peu favorable des secteurs prioritaires et une baisse des aides non remboursables dans le financement des investissements publics. Enfin les investissements privés étaient en régression notable au cours de cette période (tombant de 4,4 % du PIB en 1985 à 1,8 % en 1990).

4. Bien que le pays ait mis en oeuvre des politiques de stabilisation et d'ajustement, les résultats ont été très mitigés et la situation s'est aggravée. Nombre de facteurs endogènes et exogènes ont contribué à cette situation : les conditions climatiques défavorables, la chute des cours de l'uranium de 36 000 francs CFA le kilogramme en 1986 à 20 000 francs CFA en 1990, la croissance démographique, (3,44 %) l'ajustement structurel au Nigéria et la baisse des transferts nets de capitaux. Il en est résulté un déclin continu du revenu par habitant (de 104 000 francs CFA ou 322,5 dollars en 1984 à 87 600 francs CFA ou 294 dollars en 1989) et une détérioration des conditions sociales et de la dimension humaine de la vie des populations en termes d'accès aux services sociaux de base comme l'éducation et la santé. L'environnement continue de se dégrader, en particulier en termes de déforestation.

B. Stratégies et objectifs nationaux de développement

5. Les objectifs macro-économiques pour la période 1990-1993, tels que définis dans le cadre de politique économique et financière, sont ceux d'assainissement et de croissance, c'est-à-dire a) un rythme annuel de croissance du PIB réel d'au moins 3,2 % pour éviter une baisse additionnelle du revenu par habitant; et b) un taux annuel d'inflation, contenu à 2 % et un déficit extérieur courant ramené à 9,4 % du PIB, transferts officiels exclus.

6. Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement entend :

a) Parachever l'ajustement en étendant la portée des réformes structurelles, en améliorant la gestion des ressources publiques et en tenant compte de l'impact social. Les mesures et politiques structurelles additionnelles poursuivront les réformes des entreprises publiques, du secteur agricole, du commerce extérieur, du code des investissements et du secteur bancaire. Dans le domaine des finances publiques, elles visent l'élargissement de l'assiette fiscale, l'amélioration de la capacité de gestion économique de l'administration des impôts et des autres services compétents dans la sélection et l'exécution des projets d'investissement public;

b) Favoriser la relance de la croissance économique par l'intensification et la diversification de la production agricole, la mise en place d'un environnement économique et institutionnel favorable aux activités productives, la promotion des activités des opérateurs privés et la mise au point de nouvelles méthodes de gestion de l'environnement et des ressources naturelles; et

c) Consolider le processus de croissance à long terme par l'intensification des efforts de mise en valeur des ressources humaines, en particulier par l'élévation du niveau de l'éducation de base, les soins de santé et la maîtrise des paramètres démographiques (rythme de croissance et répartition de la population). Cette stratégie a été récemment confirmée par la Conférence nationale, en particulier dans le Cahier des charges qui est le programme d'action du gouvernement de transition.

II. COOPERATION EXTERIEURE

A. Rôle de la coopération extérieure

7. L'aide au développement joue un rôle vital au Niger car elle représente plus de 90 % du budget d'investissement et, compte tenu de l'immensité des besoins, elle couvre toutes les formes : capital, coopération technique, hors projet et alimentaire. La plus grande partie de l'aide au cours des dernières années a été apportée par les sources bilatérales : 55 % à 58 % de l'ensemble de l'aide extérieure. Le système des Nations Unies contribue pour 26 à 32 % tandis que les autres organisations multilatérales représentent 10 à 13 % de l'aide, et les organisations non gouvernementales (ONG) apportent près de 5 % de l'aide au développement. Bien qu'en baisse au cours des dernières années, l'aide au développement au Niger est encore supérieure à 250 millions de dollars par an. Les dix principaux bailleurs de fonds sont dans l'ordre : la Banque mondiale, les Gouvernements de la France, des Etats Unis et de

l'Allemagne, la Commission des communautés européennes, les Gouvernements du Canada, de l'Italie et du Japon, la Banque islamique de développement (BID) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Ils contribuent plus de 77 % de l'ensemble de l'aide.

8. Au point de vue des priorités sectorielles, l'agriculture est le principal secteur de concentration de l'aide (environ 20 % de l'ensemble). Les autres secteurs importants (10 à 15 %), dans l'ordre décroissant, sont le développement régional, les ressources naturelles, la gestion de l'économie, les transports et l'administration du développement. Les autres secteurs qui absorbent une aide substantielle sont la santé et la mise en valeur des ressources humaines. La coopération technique, qui représente 29 % de l'ensemble de l'aide, est concentrée dans cinq secteurs qui sont, dans l'ordre d'importance décroissante : l'agriculture (25 à 30 %), la mise en valeur des ressources humaines (plus de 20 %), la santé, les ressources naturelles et l'administration du développement. Comme pour l'ensemble de la coopération extérieure, la coopération technique est financée principalement par les sources bilatérales (près de 75 %), tandis que le système des Nations Unies la finance pour 18 % (6,5 % du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le reste des autres organisations multilatérales et les ONG).

B. Coordination de l'aide

9. Le Niger assure la coordination de l'aide extérieure par le processus de conférence de table ronde des bailleurs de fonds. A cet effet, le Gouvernement a mis en place un dispositif de coordination des politiques et programmes et de suivi du processus de table ronde.

10. Ce dispositif comprend trois catégories d'organes qui sont autant de niveaux de coordination. Au niveau politique, il y a le Comité interministériel, présidé par le ministre de l'économie et des finances et chargé des questions d'orientation politique. Ce comité comprend les ministres des autres secteurs et des hauts responsables économiques. Au niveau technique global, il y a le comité technique, chargé de la coordination et du suivi des travaux des organes techniques sectoriels. Ce comité, présidé par le Directeur de cabinet du Premier Ministre, est composé des secrétaires généraux des ministères composant le Comité interministériel. Au niveau technique sectoriel, il y a des sous-comités par programme (interministériels aussi) qui sont chargés de la préparation, du suivi et de la mise en oeuvre des programmes sectoriels. L'ensemble du dispositif repose sur un secrétariat permanent du Comité technique, qui fait partie du Ministère de l'économie et des finances. Ce secrétariat est chargé de la préparation des dossiers à soumettre au Comité technique et au Comité interministériel.

11. Le PNUD apporte sa coopération à ce dispositif de coordination des aides et du processus de table ronde. Par ses autres instruments de coordination, le PNUD apporte un support institutionnel dans les mécanismes de coordination gouvernementale : les projets d'appui au processus de l'analyse et programmation nationales de la coopération technique (NATCAP), aux conférences de table ronde et aux consultations sectorielles.

12. Enfin il se tient sous les auspices du PNUD des réunions périodiques de coordination ou de programmation au sein du Groupe consultatif mixte des

politiques (JCGP) ainsi qu'au sein de l'ensemble du système des Nations Unies représenté au Niger. De même, la communauté des donateurs représentés à Iamey se réunit régulièrement sous l'animation du Représentant résident du PNUD, en tant que coordonnateur résident, sur les questions d'aide au développement, dans le but d'une recherche de complémentarité et d'harmonisation des interventions.

III. LE PROGRAMME DU PAYS

A. Evaluation du programme en cours

13. Quatre thèmes/objectifs ont été fixés pour le quatrième programme du pays : a) accroître la productivité rurale; b) réorienter et promouvoir l'entreprise; c) renforcer la gestion économique; et d) améliorer les connaissances démographiques et les conditions de vie des populations. La revue à mi-parcours et l'évaluation de ce programme ont montré que les résultats enregistrés ont répondu généralement aux objectifs; les réalisations de ce programme se soldent par un renforcement important des structures institutionnelles ou associatives et de la capacité humaine nationale. Mieux, les populations visées ont bénéficié des résultats du programme de coopération en cours, dont l'exécution financière et technique est très satisfaisante. En appréhendant ces résultats par rapport à chaque thème/objectif, certaines spécificités apparaissent.

1. Thème I : Accroissement de la productivité rurale

14. Bien qu'il soit difficile de cerner les changements effectifs obtenus en raison de l'absence d'indicateurs clairs de succès, le renforcement des structures, notamment par la mobilisation des services gouvernementaux et la formation de cadres supérieurs et moyens des deux sexes, a été assuré. De même l'organisation, la formation et l'intégration des populations dans le domaine de l'hydraulique villageoise ont été marquantes. Outre la facilité d'accès à l'eau potable, les femmes participent à la gestion des points d'eau et en assurent la trésorerie. Enfin une réflexion soutenue a été menée sur le concept d'aménagement des terroirs et son application dans plusieurs des projets en cours.

2. Thème II : Réorientation et promotion de l'entreprise

15. Les actions prévues n'ont pas été menées à terme notamment de l'incertitude ou de la disparition du cadre institutionnel auquel nombre de ces activités se rattachaient. Par ailleurs, les interventions spécifiques relatives à l'amélioration de l'environnement de l'entreprise privée n'ont pu se concrétiser que très partiellement. Toutefois, il est à noter que le programme a eu un impact certain dans le renforcement de structures telles que le Centre nigérien de perfectionnement à la gestion. Pour l'essentiel, les résultats escomptés pour les interventions dans ce secteur ne seront atteints qu'avec la poursuite des actions déjà initiées et la mise en place de dispositifs opérationnels de soutien du secteur privé une fois que les mesures d'amélioration de l'environnement soient identifiées et adoptées.

3. Thème III : Renforcement de la Gestion économique

16. Il convient de souligner la cohérence et l'efficacité de la plupart des actions menées en vue d'assurer le renforcement institutionnel des structures gouvernementales et la mobilisation et la valorisation des ressources humaines dans ce domaine. Ces actions, ainsi que l'accent particulier donné tant à la formation sur le tas qu'à la formation de cadres à l'extérieur, ont permis de doter le pays davantage d'outils méthodologiques et de moyens humains propres à contribuer à l'amélioration de la gestion économique. Cependant, des incertitudes ont été relevées quant à la durabilité des résultats acquis, notamment en raison de la très grande mobilité des cadres nationaux.

4. Thème IV : Amélioration des connaissances démographiques et des conditions de vie des populations

17. Les résultats obtenus permettent de conclure qu'un pas important a été fait en direction de la réalisation des objectifs fixés dans les domaines de la démographie et de la santé maternelle et infantile. En dépit d'un certain retard dans la mise en oeuvre des opérations relatives à l'habitat urbain en faveur des couches défavorisées, les résultats attendus devraient toucher effectivement les bénéficiaires visés et avoir un retentissement certain sur leurs conditions de vie.

18. Au-delà des résultats atteints, les points forts de ce programme sont la pertinence et la cohérence par rapport à la situation socio-économique du Niger, la flexibilité et la capacité d'adaptation. Les points faibles sont le manque de rigueur sectorielle dans l'identification/formulation/exécution des projets, l'absence d'une approche-programme systématique et d'une véritable coordination de la coopération technique par les autorités, les lourdeurs administratives, tant côté gouvernement que côté système des Nations Unies, et les modifications fréquentes ou suppressions de cadres institutionnels des projets. Parfois le niveau faible des homologues empêche tout transfert réel de connaissances, et les assistants techniques ne jouent pas effectivement le rôle de formateur.

19. Il en est résulté des duplications d'efforts, des gaspillages d'énergies et la multiplicité des projets de faible ampleur. C'est pourquoi pour le cinquième programme du pays, il est impérieux de procéder à une approche sectorielle rigoureuse et à un regroupement de projets oeuvrant dans le même secteur ou concourant à la réalisation d'objectifs complémentaires.

B. Propositions concernant la coopération du PNUD

1. Le processus préparatoire

20. La préparation du cinquième programme est passée par un processus de dialogue entre le Gouvernement et le PNUD qui s'est déroulé en trois étapes. L'étape préliminaire a été marquée par la revue à mi-parcours du quatrième programme en novembre 1989, l'évaluation de ce programme en décembre 1990/janvier 1991; et le séminaire national sur la coopération technique (mars 1991) qui a eu à examiner le Document d'orientation de la coopération technique (DOCT) dans le cadre de l'exercice NATCAP.

21. Ces trois exercices ont conduit à la deuxième étape : l'élaboration de la note consultative qui a été enrichie par la "note d'orientation" gouvernementale pour la préparation du cinquième programme du pays (qui a fait l'objet de discussions fructueuses avec le PNUD avant l'élaboration de la note consultative). Cette dernière a été officiellement approuvée par le PNUD en juillet 1991 et endossée par le Gouvernement.

22. La troisième étape a été l'élaboration proprement dite du cinquième programme qui, en vue de renforcer l'approche-programme, a consisté dans la formulation par le Gouvernement et les agences d'exécution des documents sectoriels de base compte tenu des priorités définies dans la note consultative. Ces documents avaient pour but d'examiner sur base sectorielle les faiblesses institutionnelles ou autres du Gouvernement et les besoins de coopération à prendre en charge par le PNUD. Ils ont été discutés avec les services compétents des ministères concernés et le PNUD. Les agences suivantes ont ainsi élaboré des documents sectoriels préparatoires : l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco). Cette démarche permet d'avoir pour chaque secteur d'intervention une approche cohérente en réponse aux priorités gouvernementales et en synergie avec les interventions d'autres donateurs.

23. Les objectifs, stratégies et priorités gouvernementaux eux-mêmes proviennent : a) du Plan de développement économique et social présenté à la Conférence de table ronde de Genève, juin-juillet 1987; b) des stratégies et programmes sectoriels présentés aux donateurs lors des consultations sectorielles et réunions thématiques (développement rural, secteur privé et transports en 1988, politique de l'artisanat en 1990 et plan de lutte contre la désertification en 1991; c) du mémorandum présenté à la deuxième Conférence des Nations Unies pour les pays les moins avancés (PMA) (1980); d) du document cadre de politique économique et financière élaboré avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) (1990); e) du Document d'orientation de la coopération technique issue de la première phase de l'exercice NATCAP; et f) des orientations données à la période transitoire par la Conférence nationale. Le présent programme s'inspire donc des résultats de la Conférence de table ronde du Niger et a été élaboré sur la base de tous ces éléments.

2. Stratégie

24. La stratégie de la coopération du PNUD pour le cinquième programme repose sur l'approche-programme. Une telle approche doit conduire à l'élaboration et à la mise en oeuvre de programmes sectoriels cohérents basés sur une analyse de situation et le choix d'axes de développement prioritaires. Le but de cette approche-programme est de favoriser la concentration des ressources sur ces axes prioritaires, éviter les gaspillages de ressources ou les cloisonnements entre projets. Elle s'articule autour de quatre axes principaux.

25. Le premier axe est de répondre aux priorités de la stratégie gouvernementale de développement et des besoins de coopération qui en découlent (DOCT/NATCAP), tout en intégrant les recommandations pertinentes du Conseil d'administration et celles de l'évaluation du quatrième programme.

C'est ainsi que les domaines d'activité prioritaire du PNUD s'accordent parfaitement aux priorités de la stratégie du Gouvernement : a) gestion de l'environnement et préservation des ressources naturelles; b) valorisation des ressources humaines; c) amélioration de la capacité de gestion de l'économie; et d) promotion du secteur privé. Les thèmes retenus pour ce programme doivent être aussi en cohérence interne solide de manière à accroître l'impact global et sectoriel du programme. En effet, les facteurs de production naturels (environnement) et sociaux (ressources humaines) sont, en particulier dans un pays sahélien comme le Niger, la base du développement à long terme. Ils doivent donc être valorisés et mobilisés rationnellement par ceux qui les combinent (secteur privé) et par ceux qui tracent les règles de leur combinaison (gestion du développement économique par l'Etat).

26. Le deuxième axe, compte tenu du bas niveau du Niger d'après l'indicateur de développement humain (IDH), est de contribuer à l'amélioration significative de ce niveau. De ce point de vue, la valorisation des ressources humaines devient un élément central, notamment pour garantir la mise en place d'une capacité soutenue de gestion et donc pérenniser les acquis du développement.

27. Le troisième axe concerne l'intégration de la femme au processus de développement - une priorité à la fois verticale et transversale : verticale parce qu'elle apparaît de manière explicite dans un thème de concentration comme composante à part entière du programme et en relation avec les autres thèmes; transversale dans la mesure où elle est prise en compte comme dimension inhérente des autres thèmes retenus pour ce programme.

28. Le quatrième axe est de renforcer la symbiose des interventions du PNUD avec celles des autres bailleurs de fonds. Dans ce sens, les thèmes de concentration retenus pour le cinquième programme du pays s'inspirent aussi des grandes actions envisagées dans le processus de table ronde du Niger pour les prochaines années et qui naturellement correspondent aux priorités et stratégies de développement du Gouvernement. Il est prévu en effet de tenir : pour le thème I une consultation sectorielle, en 1992 sur l'environnement et la lutte contre la désertification et une consultation sur l'approvisionnement en eau potable et assainissement; pour le thème II une consultation sectorielle aussi en 1992, sur les ressources humaines couvrant les volets éducation, santé, population et emploi et une autre sur le programme social et la dimension sociale de l'ajustement. Le thème III est l'axe central du futur programme d'ajustement structurel et sera sans doute à l'ordre du jour de la prochaine conférence de table ronde à Genève; le thème IV fait lui-même suite à la consultation organisée en 1988 sur le secteur privé et dont les actions vont être renforcées au cours du cinquième programme.

29. La répartition des ressources du cinquième programme pour les thèmes de concentration est ainsi la suivante : a) gestion de l'environnement et préservation des ressources naturelles, 30 %; b) valorisation des ressources humaines, 25 %; c) amélioration de la capacité de gestion de l'économie, 25 %; et d) promotion du secteur privé, 20 %.

3. Domaines proposés d'activité prioritaire

Thème I : Gestion de l'environnement et préservation des ressources naturelles

Objectifs et programmes de développement national dans le secteur

30. Compte tenu de la situation au Niger et de l'importance que revêt la maîtrise de ce secteur dans le développement national, le Gouvernement s'est fixé comme axes prioritaires : a) d'assurer l'autosuffisance et la sécurité alimentaires; b) de satisfaire les besoins en énergie; et c) de préserver et rétablir le potentiel productif agro-sylvo-pastoral grâce à une gestion intégrée et participative des ressources naturelles. Cette politique vise ainsi à court terme la satisfaction des besoins fondamentaux des populations (alimentation et énergie) et à moyen et long terme la préservation des ressources naturelles.

31. En termes d'actions opérationnelles, cette politique est traduite en l'intensification et la diversification des cultures, en le Plan national de lutte contre la désertification (PNLCD), ou en gestion des ressources naturelles intégrant principalement le plan "eau et environnement", le "plan d'action forestier tropical", le "plan utilisation des parcours pastoraux" et le "plan pêche continentale". Le PNLCD fera l'objet d'une consultation sectorielle avec les donateurs au premier trimestre de 1992 dans le cadre du processus de table ronde.

Coopération du PNUD

32. L'appui du PNUD se concentrera sur trois sous-programmes : le plan eau et environnement, la gestion intégrée des ressources naturelles au sein des terroirs villageois et pastoraux, ainsi que les plantations et aménagements forestiers et la lutte contre l'ensablement des terres de culture. Le PNUD a déjà une solide expérience dans ces domaines suite à sa coopération actuelle aux ministères de l'agriculture et de l'élevage, et de l'hydraulique et l'environnement. Les interventions du cinquième programme vont donc consolider les acquis des actions entreprises au cours du quatrième programme, participer à la mise en oeuvre des différentes composantes du PNLCD et renforcer les capacités gouvernementales de gestion coordonnée de l'environnement et de préservation des ressources naturelles.

33. Mise en oeuvre du plan eau et environnement. Le quatrième programme a aidé le Gouvernement à élaborer un schéma directeur de l'eau, d'où il a été tiré un "plan eau et environnement" pour les cinq prochaines années. Le présent programme va appuyer le Niger dans la mise en oeuvre de ce plan. Cette coopération couvre l'approfondissement de la connaissance des ressources en eau, la satisfaction des besoins humains en eau potable en particulier pour l'hydraulique villageoise où le PNUD a déjà une expérience de terrain appréciable, et le développement de l'hydraulique pastorale et l'hydraulique agricole, en particulier sous forme d'irrigation privée.

34. Gestion des terroirs. La préservation de l'environnement ne peut succéder que si les communautés de base sont associées et maîtrisent la gestion intégrée des ressources agro-sylvo-pastorales dans le souci de sauvegarder l'équilibre socio-écologique. Dans cette optique le PNUD

renforcera ses interventions commencées au cours du quatrième programme, notamment dans les projets à Dakoro et Tillabéry.

35. Il s'agit de l'élaboration et de la mise en oeuvre des plans de gestion des terroirs accompagnées d'une campagne de sensibilisation, de formation, d'encadrement et surtout d'intégration des populations afin qu'elles puissent préserver et restaurer le milieu naturel tout en assurant leur subsistance quotidienne.

36. Plantations et aménagements forestiers et lutte contre l'ensablement des terres de culture. La déforestation, faisant suite aux feux de brousse, à la coupe des arbres pour les besoins énergétiques, à la pression combinée de l'agriculture et de l'élevage et à l'avance du désert, constitue une contrainte sérieuse qui pèse sur le développement du pays. Les actions entreprises dans ce domaine requièrent l'apport du PNUD déjà commencé dans les départements de Tillabéry et de Maradi (aménagement des forêts et reboisement) et de Zinder et Diffa (lutte contre l'ensablement des terres de culture).

Coopération complémentaire

37. Les interventions du PNUD dans ce premier thème, en coordination avec les activités financées du BNUS, seront axées en particulier sur la gestion de terroirs (projet Dosso), sur l'aménagement des terres arides et des forêts naturelles (à Tillabéry, Tahoua et Maradi) et sur les ceintures vertes de la région de Niamey. Les interventions du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) (à Nguigmi, Mayahi et Bilma) dans le domaine du développement rural ont une composante environnement et gestion des ressources naturelles qui va renforcer la coopération du PNUD. Il en est de même pour le programme régional dans le domaine de l'hydraulique. Les activités du PNUD dans ce secteur seront exécutées en symbiose avec notamment celles de la Banque mondiale, l'Agency for International Development des Etats-Unis (USAID), de la Caisse centrale de coopération économique (CCCC) et des Gouvernements de l'Allemagne, du Canada, de la France et de la Norvège.

Thème II : Valorisation des ressources humaines et lutte contre la pauvreté

Objectifs et programme de développement national dans le secteur

38. La question des ressources humaines constitue une des contraintes majeures qui pèsent sur le développement du Niger à cause de la faible mobilisation/valorisation en termes de bas niveaux de scolarisation et d'alphabétisation, d'accès aux soins de santé et de revenus. Conscient de l'importance des ressources humaines dans le processus de développement à long terme, le Gouvernement s'est fixé l'objectif principal de sa politique dans ce domaine de disposer des contingents de ressources humaines qualitativement et quantitativement à même d'assurer les tâches de transformation socio-économiques et de s'insérer avantageusement dans le processus de développement.

39. Les principaux axes de cette politique couvrent les sous-secteurs de l'éducation et de la santé dans le cadre de la politique générale de la population et mettent l'accent sur la promotion socio-économique de la femme. Dans le sous-secteur éducation, il s'agit de : élargir l'accès à

l'enseignement primaire et en améliorer la qualité et la pertinence, améliorer la qualité et la pertinence de la formation professionnelle et améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur et renforcer la capacité de planification et de gestion du secteur éducation/formation, le tout dans le contexte de la mise en oeuvre du plan d'action de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous.

40. Dans le sous-secteur santé, le Gouvernement voudrait améliorer sa capacité de planification, programmation et gestion, élaborer un code de santé publique, augmenter l'espérance de vie et mettre en place un système de formation pour son personnel.

41. En ce qui concerne l'intégration de la femme, et en particulier de la femme rurale au processus de développement, il s'agira de mettre en oeuvre des mesures pour assurer son intégration sociale, lui faciliter l'accès à la terre dans le cadre du code rural, l'encadrer dans ses activités de production agricole, animale et artisanale, lui alléger les travaux pré- et postagricoles (énergie, eau, mouture) et promouvoir les organisations des femmes.

42. Dans ce cadre et compte tenu de la situation de crise économique et des programmes de réforme en cours, le Gouvernement a défini une politique d'atténuation des coûts sociaux de l'ajustement et d'intégration de la dimension sociale de réforme, visant notamment la création de l'emploi et des revenus et le soulagement des catégories sociales les plus vulnérables par des mesures de compensation et d'allègement.

Coopération proposée du PNUD

43. Le présent programme entend jouer un rôle substantiel dans la valorisation des ressources humaines et la lutte contre la pauvreté. Il va contribuer ainsi à améliorer les conditions de vie des populations et donc le niveau de développement humain. Ainsi le PNUD sera appelé de contribuer à la mise en oeuvre des politiques sous-sectorielles déjà définies, de coopérer avec le Gouvernement dans la formulation de ces politiques où elles n'existent pas encore et d'appuyer leur mise en oeuvre.

44. L'éducation/formation. A la lumière des recommandations de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, le PNUD soutiendra les initiatives gouvernementales d'accroître de manière significative le taux d'alphabétisation des populations du Niger et l'accès à l'éducation de base des groupes les plus défavorisés, compte tenu des interventions des autres donateurs dans ce secteur. Il est demandé au PNUD d'insérer sa coopération dans la composante renforcement de la capacité gouvernementale de planification et de gestion du secteur éducation/formation. Cette action consistera à mettre en place un système d'information pour la gestion de ressources humaines en général - en relation avec le processus NATCAP - et de l'éducation de base, en particulier la réalisation des études de préinvestissements.

45. En faisant appel aux Volontaires des Nations Unies (VNU), le programme renforcera la formation des cadres supérieurs destinés à l'enseignement universitaire dans les domaines spécialisés et suppléer aux carences en personnel de haut niveau dans l'enseignement supérieur.

46. La santé. Etant donné les interventions des différents partenaires du Gouvernement du Niger et les nombreux besoins dans ce domaine, il s'agira pour le PNUD de contribuer à la mise en oeuvre et la promotion des programmes de santé maternelle et infantile ainsi que de lutte contre le syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA). Dans le premier volet, le programme va concentrer ses efforts sur le renforcement de la formation professionnelle et technique et de la capacité de gestion des besoins de santé. Tandis que dans le second, le cinquième programme entend contribuer à la sensibilisation des dirigeants des groupes sociaux (chefs traditionnels, religieux, association des femmes, parents d'élèves) aux réalités de la pandémie du SIDA.

47. Participation effective de la femme rurale au processus de développement. Les projets et les intervenants dans ce domaine qui fonctionnent à travers le pays avec l'appui des donateurs et des ONG sont nombreux. Face à cette diversité d'intervention et à leur faible coordination, le Gouvernement vient d'initier un programme avec les femmes elles-mêmes pour élaborer une politique nationale de promotion de la femme, tenant compte des besoins spécifiques des femmes rurales. L'élaboration de cette politique et sa mise en oeuvre, en particulier au niveau de la cellule de suivi et évaluation de ces politiques et programmes qui sera mise en place, requiert le concours du PNUD.

48. Atténuation de la pauvreté. Le Gouvernement veut alléger les effets sociaux négatifs de la crise et de l'ajustement et prévenir ces effets en intégrant la "dimension sociale" dans la formulation des politiques de réformes ou de relance. Dans ce cadre, la mise en oeuvre d'une politique d'emploi sous forme d'insertion des jeunes dans la vie active, de réinsertion des victimes de la crise et de l'ajustement, de promotion de nouvelles activités et de consolidation des acquis des projets type "haute intensité de main-d'oeuvre" en cours sont des activités qui répondent à cette composante. La formulation d'un programme social autour duquel les interventions des donateurs peuvent être coordonnées requiert une action du PNUD, qui intègre ces éléments.

49. De plus, le PNUD pourra contribuer à renforcer la capacité de gestion de l'économie des structures gouvernementales (thème III), qui seront ainsi à même d'intégrer la dimension humaine et sociale dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques de relance et de développement.

Coopération complémentaire

50. Les relations de complémentarité seront renforcées dans ce thème, notamment avec le PAM, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), qui ont dans leurs programmes respectifs des composantes éducation et santé maternelle et infantile; avec le FNUAP et l'UNICEF pour le volet intégration de la femme rurale au processus de développement; et avec le FENU et la Banque mondiale pour l'élaboration et la mise en oeuvre du programme social. De nombreux donateurs bilatéraux et multilatéraux interviennent dans les différentes composantes de ce thème. Egalement la mise en oeuvre des activités complémentaires ou conjointes sera renforcée par le PNUD avec les organisations membres du JCGP. Ces interventions seront harmonisées avec celles des autres bailleurs de fonds du Niger.

Thème III : Amélioration de la capacité de gestion de l'économie

Objectifs et programme de développement national dans le secteur

51. Le succès de toute stratégie ou politique de développement repose sur la capacité des institutions chargées de la concevoir, de les mettre en oeuvre et d'en faire le suivi et l'évaluation. La crise économique actuelle du Niger appelle plus que jamais au renforcement des stratégies pertinentes de sortie de la crise, en vue d'entretenir un processus de croissance soutenue et de développement du pays à moyen et à long terme. Pour cela le Gouvernement entend mettre en oeuvre un programme dont le but essentiel est l'amélioration et le renforcement de la capacité de l'administration publique à jouer pleinement son rôle d'administration de développement dans le contexte d'une économie libérale.

52. Ce programme couvre les composantes suivantes : a) la maîtrise de l'organisation de l'Etat et de la gestion de ses ressources par une meilleure organisation, ainsi qu'une gestion financière plus efficace; b) l'amélioration de la gestion des politiques de développement par la maîtrise des fonctions de pilotage du développement qui sont la collecte et l'analyse des données, l'élaboration des stratégies, leur mise en oeuvre, suivi et évaluation; et c) la coordination de la gestion de l'aide extérieure.

Coopération proposée du PNUD

53. Pour mieux répondre aux besoins de coopération du Gouvernement identifiés dans ces trois composantes, en tenant compte des interventions des autres bailleurs de fonds et des avantages comparatifs du PNUD, les actions du cinquième programme du pays seront basées sur l'analyse des capacités du Niger faite par le PNUD. Suivant les principes de l'approche programme, ces actions porteront essentiellement sur la conception et la gestion des politiques de développement, ainsi que sur le renforcement de la coordination de l'aide extérieure. Le PNUD interviendra, de façon accessoire, dans l'organisation de l'Etat, car les interventions dans les deux premières composantes ont des répercussions sur cette troisième.

54. Par rapport au quatrième programme, l'intervention du PNUD dans ce secteur change à la fois de perspective et d'envergure dans la mesure où elle évite de focaliser les efforts sur les politiques de court terme ou de gestion de la crise (stabilisation/ajustement) en mettant l'accent sur le moyen et le long terme.

55. Conception et gestion des politiques de développement. Il s'agit d'une gestion maîtrisée de l'avenir, harmonisant les horizons de court, moyen et long terme, impliquant les diverses institutions nationales concernées et couvrant la collecte des données, la formulation des politiques et programmes globaux et sectoriels et leur suivi et évaluation.

56. La coopération du PNUD devra toucher non seulement les services concernés des Ministères de l'économie et des finances en charge du Plan, mais aussi les Directions des études et de planification des principaux ministères sectoriels impliqués dans la fonction de planification.

57. Coordination et gestion de l'aide extérieure. Pour faciliter la mise en oeuvre des politiques et programmes de développement ainsi élaborés, et pour renforcer leur impact et efficacité en termes de croissance et d'amélioration du niveau de vie et des conditions sociales des populations, il faut développer la capacité de mobiliser des ressources extérieures en évitant les doubles emplois, les cloisonnements et les gaspillages. La coopération du PNUD est requise pour le renforcement de la capacité du Gouvernement de coordonner des aides et de les programmer, à travers le processus de table ronde. Les bases pour cette coopération sont déjà lancées avec l'existence d'un dispositif gouvernemental de coordination et les premières actions d'appui amorcées au cours du quatrième programme (coordination des aides, processus, NATCAP).

58. Maîtrise de l'organisation de l'Etat et de la gestion de ses ressources. Le PNUD, en collaboration avec d'autres donateurs, appuiera le Gouvernement dans le contexte de la réforme des structures administratives et cadres organiques, ainsi que dans la mise en oeuvre de la politique de décentralisation et de développement des collectivités locales. Cette coopération s'adressera surtout aux entités locales en termes de planification régionale au niveau central dans l'élaboration des instruments de mise en oeuvre de la décentralisation.

Coopération complémentaire

59. Le PNUD déploiera des efforts pour faire bénéficier ses interventions dans ce secteur des activités et ressources complémentaires du programme régional, notamment des projets portant sur le renouveau de la planification, les études nationales de perspectives à long terme et le renforcement des capacités en Afrique. Ces apports compléteront le programme sectoriel dans la composante conception et gestion des politiques de développement, tandis que pour la composante maîtrise de l'organisation de l'Etat, il sera fait appel au programme de gestion du développement (MDP) pour compléter l'appui du PNUD.

60. Une harmonisation s'effectuera entre les actions du PNUD avec celles du Gouvernement de la France, qui assiste au renforcement de l'outil statistique et à l'amélioration de la fonction budgétaire. Ces efforts seront également coordonnés avec les Gouvernements de l'Allemagne et du Canada pour la maîtrise de l'organisation de l'Etat.

Thème IV : Promotion du secteur privé

Objectifs et programme de développement national dans le secteur

61. La stratégie gouvernementale de promotion du secteur privé repose sur :
a) la politique de désengagement de l'Etat par un processus de libéralisation de l'économie et de restructuration du secteur des entreprises publiques; et
b) l'amélioration de l'environnement par la création d'un cadre plus approprié et plus incitatif pour la réalisation des investissements privés.

62. Cette stratégie est traduite au niveau opérationnel par une politique nationale de développement de l'artisanat et une politique de développement industriel par filières. La première vise la promotion des micro et petites entreprises au départ du secteur informel, tandis que la seconde met l'accent

sur les petites et moyennes entreprises, notamment par le biais des filières agropastorales. Dans les deux cas, ces politiques reposent principalement sur la nécessité de valorisation des ressources nationales par le développement des activités de conservation et de transformation des produits agropastoraux, des activités manufacturières diverses, des activités minières et des carrières, ainsi que du bâtiment et des travaux publics.

Coopération proposée du PNUD

63. De par son importance économique dans le PIB (29 %) et dans la création d'emplois, le secteur informel constitue la source principale de l'élargissement d'un secteur privé opérationnel et dynamique. C'est pourquoi il faut l'encadrer et en faire le terrain non pas seulement d'élargissement de l'assiette fiscale, mais surtout de germination des petites et moyennes entreprises productives.

64. Le PNUD renforcera l'émergence de ces entreprises au départ du secteur informel grâce à la mise en oeuvre et de la politique de l'artisanat et de celle du développement industriel. Dans ce cadre le PNUD pourra apporter son appui à la promotion du secteur privé dans trois directions.

65. Renforcement des acquis dans l'amélioration de l'environnement du secteur privé. Dans le cadre du suivi de la consultation sur le secteur privé en juin 1988, le PNUD peut appuyer la structure gouvernementale concernée (Ministères des mines, de l'énergie, de l'industrie et de l'artisanat) dans l'amélioration de sa capacité d'animer et de coordonner le processus de formulation et de mise en oeuvre des politiques, mesures et actions destinées à la promotion du secteur privé.

66. Ces politiques et mesures sont destinées à l'amélioration de l'environnement économique, financier, réglementaire et institutionnel et à la création d'un cadre incitatif aussi bien pour le secteur privé informel que moderne.

67. Mise en oeuvre d'un programme de promotion de la micro et petite entreprise. Le secteur informel manque de mécanismes institutionnels d'appui à sa promotion en matière d'encadrement, de financement, de formation professionnelle, de technologie et de débouchés.

68. La coopération du PNUD sera utilisée au niveau national et régional. Au niveau national il faudra renforcer les mécanismes institutionnels nécessaires pour améliorer l'environnement des entreprises et, pour assurer le suivi de la consultation sectorielle avec les donateurs sur l'informel et l'artisanat prévue pour le premier trimestre de 1992. Au niveau régional, il s'agira pour le PNUD de mettre en oeuvre des actions de promotion dans quelques zones pilotes choisies en tenant compte de la synergie nécessaire avec les autres interventions et de la catégorie d'opérateurs artisanaux visés et du type d'action à entreprendre. Il y a lieu de noter que ces industries peuvent être individuelles ou coopératives.

69. Promotion de l'industrie et du tourisme. Il est demandé au PNUD de coopérer avec le Gouvernement dans l'étude des filières agropastorales, dans l'appui au secteur manufacturier et dans la connaissance du marché des

produits manufacturés exportables dans la sous-région. En ce qui concerne le tourisme, l'appui du PNUD portera essentiellement sur la mise en oeuvre des recommandations et mesures du schéma directeur du tourisme dont l'étude a été financée par le Fonds d'aide et de coopération.

70. Dans cette composante, comme dans les précédentes, la coopération du PNUD sera utilisée à consolider et à développer les actions entreprises au cours du quatrième programme dans le domaine de la promotion du secteur privé. Les résultats attendus de cette coopération concernent sans doute la contribution à la relance économique mais aussi un impact positif sur le développement humain dans la mesure où le secteur privé - informel en particulier - est source d'emplois, de pouvoir d'achat et de valorisation des ressources humaines.

Coopération complémentaire

71. Le programme du PNUD sera renforcé par l'intervention complémentaire du FENU qui, comme dans son appui au secteur privé, compte ouvrir une ligne de crédit aux micro et petites entreprises et par le programme régional dans les ateliers d'animation du secteur privé. Les interventions du PNUD seront développées avec celles de la Banque mondiale, qui finance un programme de création d'emplois au niveau des petites et moyennes entreprises urbaines du bâtiment, du Fonds européen de développement (FED/CEE), qui va ouvrir des lignes de crédit pour le financement de ces entreprises de l'USAID et du Gouvernement de l'Allemagne qui appuient surtout les entreprises rurales.

C. Coopération hors domaines d'activité prioritaire

72. Parmi les projets du quatrième programme du pays qui vont continuer dans le cinquième programme, il y en a deux dont le domaine d'intervention est hors thèmes prioritaires : des projets d'appui à la direction de recherches géologiques et minières et à l'office national des ressources minières; et des projets d'appui à l'aviation civile. Ces projets représentent une enveloppe financière de 1 467 000 dollars, soit 2,8 % du CIP.

D. Modalités d'exécution et de gestion

73. L'existence de la part du Gouvernement, des politiques et même parfois des programmes sectoriels dans la plupart des domaines a permis une approche-programme et a permis d'intégrer les conclusions des études sectorielles et les besoins de coopération au cours des cinq prochaines années. Ceci est le cas en particulier pour les thèmes : a) gestion de l'environnement et préservation des ressources naturelles; b) amélioration de la capacité de gestion de l'économie; et c) promotion du secteur privé notamment de l'informel et de la micro et petite entreprise. Cette démarche a été partiellement réalisée pour le dernier thème - valorisation des ressources humaines - où le Gouvernement ne dispose pas encore de politique sectorielle formelle mais des éléments de cette politique.

74. L'adoption et la mise en oeuvre de l'approche-programme exige une pleine intégration du cinquième programme dans les stratégies et programmes gouvernementaux de développement. De ce fait, elle exige aussi que le Gouvernement assume ses responsabilités dans la mise en oeuvre de ce

programme, notamment à travers le renforcement de l'utilisation de la capacité nationale et de l'exécution nationale. Dans cette optique, fort de l'évolution remarquable réalisée au cours du quatrième programme dans la répartition des ressources entre les trois modalités habituelles d'exécution des projets (agences des Nations Unies, ONG et exécution nationale), le Gouvernement demande au PNUD de renforcer davantage les possibilités d'exécution des projets par les institutions publiques et privées nationales et par des ONG nationales et internationales. Dans ce contexte, le PNUD pourra favoriser l'émergence et le développement des ONG nationales par des actions de formation et d'implication dans les activités de développement à la base. La coopération du PNUD sera utilisée aussi pour renforcer la capacité du Gouvernement en matière d'exécution nationale. Une institution gouvernementale d'exécution des projets sera mise en place. Pour faciliter le recours à cette modalité, il est à noter que le PNUD dispose déjà d'une base de données sur les compétences locales dont l'utilisation sera renforcée dans ce programme.

75. Dans la mise en oeuvre du programme du Niger, et dans le cadre des thèmes prioritaires retenus, des liens systématiques pour promouvoir une synergie seront recherchés et établis pour contribuer de façon significative à la réalisation des objectifs nationaux et également à l'intégration régionale.

76. Les agences des Nations Unies continueront à jouer un rôle important en coopération avec le Gouvernement, en particulier dans la formulation des stratégies, politiques et programmes sectoriels de leur compétence et dans la mise en oeuvre et le suivi et l'évaluation des projets. Les mécanismes de coopération moins coûteux, comme le programme des VNU et la coopération technique entre les pays en développement (CTPD), en particulier ceux de la région, seront renforcés.

77. Le cinquième programme du pays est défini comme une composante de la stratégie et du programme national de développement du Niger auquel il apporte son appui en relation de complémentarité avec les composantes réalisées par d'autres donateurs à travers le processus de table ronde et l'exercice NATCAP. Dans ce cadre, les contacts réguliers avec les différents donateurs assureront l'harmonisation des différentes interventions.

78. En vue de renforcer l'impact sectoriel du programme, de veiller à sa mise en oeuvre et d'assurer son suivi et évaluation avec le maximum de cohérence, il sera constitué pour chaque thème un groupe de travail composé de services compétents du Gouvernement, des experts des projets et de l'unité concernée au sein du bureau du PNUD. Ce groupe aura pour tâche d'examiner d'une façon régulière l'exécution et le suivi des activités du programme pour le thème concerné.

Annexe I

ETAT FINANCIER RECAPITULATIF

I. MONTANT ESTIMATIF DES RESSOURCES (CIP + participation aux coûts) PRIS EN COMPTE POUR LA PROGRAMMATION

	(Milliers de dollars)
Report du CIP quatrième cycle	(1 800)
CIP du cinquième cycle	53 167

Total partiel, CIP	51 367
Participation aux coûts des projets (gouvernements)	-
Participation aux coûts des projets (tiers)	-
Participation aux coûts du programme	-

TOTAL	51 367 =====

II. ALLOCATION DES RESSOURCES (CIP + participation aux coûts) PAR DOMAINE D'ACTIVITE PRIORITAIRE

<u>Domaine d'activité prioritaire</u>	<u>CIP</u>	<u>Participation aux coûts</u>	<u>Total</u>	<u>Pourcentage des ressources totales</u>
Environnement	13 869	-	13 869	27
Ressources humaines	11 301	-	11 301	22
Gestion économique	11 301	-	11 301	22
Secteur privé	9 760	-	9 760	19

Total partiel	46 231		46 231	90
Réserve non programmée	5 136		5 136	10

TOTAL	51 367		51 367	100
	=====			

III. ASSISTANCE COMPLEMENTAIRE D'AUTRES SOURCES UTILISEE DANS LES DOMAINES
 D'ACTIVITE PRIORITAIRE

(Milliers de dollars)

A. <u>Fonds gérés par le PNUD</u>		
FENU	14 500	
BNUS	10 000	
UNIFEM	-	
Fonds autorenewable des Nations Unies pour l'exploration des ressources naturelles	-	
Fonds des Nations Unies pour la science et la technique au service du développement	-	
Total partiel		24 500
B. <u>Autres ressources des Nations Unies</u>		
Organismes participant au Groupe consultatif mixte des politiques		
FNUAP	6 000	
UNICEF	-	
PAM	4 000	
FIDA	-	
Autres organismes des Nations Unies (non financés par le PNUD)		
	-	
Fonds pour l'environnement mondial		
	-	
Total partiel		10 000
Total, ressources à des fins spéciales et autres ressources des Nations Unies		
C. <u>Ressources autres que celles des Nations Unies</u>		-
TOTAL		34 500 =====

Annexe II

MATRICE DU PROGRAMME a/

Domaine d'activité principale

Domaine d'activité prioritaire	Eradication de la pauvreté et participation des collectivités au développement	Problèmes d'environnement et gestion des ressources naturelles	Renforcement des capacités de gestion	CTPD	Transfert et adaptation de technologies en vue du développement	Participation des femmes au développement
I. Gestion de l'environnement et préservation des ressources naturelles	*	*		*	*	*
II. Valorisation des ressources humaines et lutte contre la pauvreté	*		*	*		*
III. Amélioration de la capacité de gestion de l'économie		*	*	*		*
IV. Promotion du secteur privé	*		*	*	*	*

a/ Les astérisques indiquent seulement les rapports principaux.