

REPUBLIQUE DU NIGER

MINISTRE DU PLAN, DE L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DU DEVELOPPEMENT
COMMUNAUTAIRE



Fraternité - Travail - Progrès

***Note d'orientation sur la mise en œuvre du PDES
2012-2015***



Les choix stratégiques pour le Niger, tels qu'exprimés par les plus hautes autorités nationales, visent à concilier les impératifs de court terme - consistant en la recherche de solutions aux préoccupations urgentes - et la nécessité d'élaborer et mettre en œuvre une stratégie à moyen terme permettant d'optimiser la gestion des ressources naturelles et d'assurer un développement économique et social inclusif, équilibré, équitable et durable.

Ces choix sont exprimés à travers le Plan de Développement Economique et Social (PDES 2012 - 2015), approuvé par le Conseil des Ministres du 1er août 2012. Le PDES constitue désormais l'unique cadre fédérateur de référence pour l'agenda de développement du Gouvernement et l'alignement de celui-ci avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il constitue le cadre d'opérationnalisation du Programme de Renaissance du Niger (PRN), lancé sous l'égide du Président de la République tout en intégrant les orientations de la Déclaration de Politique Générale (DPG) du Gouvernement, présentée par le Premier Ministre, Chef de Gouvernement. Il capitalise les progrès réalisés ces dernières années et les leçons tirées de la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, des stratégies sectorielles et des plans d'actions ministériels.

Le PDES a bénéficié d'un large soutien de la communauté internationale lors de la table ronde sur son financement, organisée les 13 et 14 novembre 2012 à Paris, lors de laquelle des engagements de près de 4,8 milliards USD ont été enregistrés.

La mise en œuvre efficiente du PDES est confrontée à plusieurs défis qui doivent être pris en considération, afin de permettre au Gouvernement de poser les principes qui permettront une véritable gestion axée sur les résultats.

Il s'agira de garantir une mise en œuvre inclusive du PDES, à travers un dispositif crédible et cohérent axé sur les résultats. A cet effet, une attention particulière doit être accordée aux points ci-après :

- le renforcement de la cohérence de la politique gouvernementale et la systématisation de l'approche programme/sectorielle,
- les mécanismes de coordination,
- le suivi de la mobilisation des ressources,
- la traçabilité des interventions,
- le renforcement des capacités pour une meilleure absorption des ressources
- la communication,
- une meilleure capacité à délivrer les services y compris aux niveaux régional et local

La mise en œuvre du PDES devra également s'appuyer sur des mécanismes appropriés de gestion des risques tant externes, que propres à l'environnement national.

1. Assurer une cohérence d'ensemble des politiques gouvernementales

Le PDES 2012-2015 représente le cadre fédérateur de l'ensemble de politiques et stratégies sectorielles conduites par le Gouvernement, et cadre de dialogue avec les Partenaires Technique et Financiers.

Dans cette optique, l'approche programmatique (ou sectorielle) sera systématiquement utilisée afin de permettre une meilleure coordination de l'action publique.

Aussi, il s'agira pour le Ministère chargé du Plan de s'assurer que les politiques sectorielles soient en cohérence avec la stratégie globale du PDES et complémentaires entre elles, afin de promouvoir une dynamique intersectorielle renforcée pour l'atteinte des objectifs du Plan.

A cet effet,

- Pour les stratégies sectorielles existantes, les autorités nationales s'assureront systématiquement que les activités mises en œuvre durant la période du Plan (i) soient mises en œuvre en cohérence avec le PDES et son PAP (avec un recentrage éventuel en cas de besoin), (ii) développent des synergies avec les activités (issues du PDES) des autres secteurs. Cette mise en cohérence globale rentre dans le mandat général du Ministère chargé du Plan, dans le respect des attributions et compétences techniques de chacun des ministères sectoriels ;
- Pour les stratégies sectorielles qui doivent être développées, formulées ou mises à jour, le Ministère chargé du Plan appuiera les processus de formulation desdites politiques sectorielles dans un souci de renforcement de la cohérence de l'action gouvernementale pour l'atteinte des objectifs du PDES. Il s'attachera plus particulièrement à renforcer les liens intersectoriels existants afin de rendre plus efficient l'utilisation des ressources publiques.

Ce défi constitue donc une responsabilité continue (sur la période du PDES) de l'ensemble des acteurs ; le Ministère chargé du Plan dans l'exercice de ses fonctions et attributions ; les ministères sectoriels en s'appuyant sur le cadre général du PDES pour la formulation de leurs politiques sectorielles et les PTF dans le renforcement de celles-ci, en s'engageant à ne pas soutenir et développer d'éventuelles initiatives isolées ne s'insérant pas dans le Plan.

Le PDES est non seulement porté par les plus hautes autorités et les départements ministériels, mais également par les régions et les communes.

A cet égard, la territorialisation du PDES, avec le développement et la mise en œuvre des Plans de développement régionaux et communaux sera assurée au sein des Collectivités Territoriales, avec l'appui constant des structures (centrales et déconcentrées) du Ministère du Plan, de l'ensemble de l'Administration, chacun en ce qui les concerne dans le cadre de leurs approches sectorielles, mais également des PTF.

La dimension d'aménagement du territoire est considérée comme une fonction à part entière et dont les outils doivent opérationnaliser la relance de la planification territoriale du développement au Niger. Le développement régional équilibré ainsi visé sera assis sur l'atténuation des disparités inter et intra régionales. La valorisation équitable des potentialités régionales contribuera à renforcer l'unité nationale. Le PDES entend développer également des outils de planification spatiale en commençant par l'élaboration d'une PNAT qui servira de guide pour organiser l'utilisation de l'espace, assurer la cohérence dans l'implantation des grands projets d'infrastructures, d'équipements publics et des agglomérations et promouvoir la sécurité alimentaire des régions. Le SNAT sera ensuite élaboré, ainsi que 6 SRAT et 4 Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Un système d'information géographique viendra compléter le dispositif. Parallèlement un programme de promotion de pôles régionaux de développement sera conçu et mis en œuvre sur la base des opportunités économiques identifiées

dans les diagnostics régionaux déjà réalisés.

La systématisation de l'approche programme/sectorielle concerne à la fois les projets et programmes en cours de réalisation, qui devront être intégrés au sein (i) des axes du PDES et (ii) des politiques et programmes sectoriels qui seront élaborés ou modifiés.

L'ensemble des processus d'identification et de formulation des nouvelles interventions en appui à la politique nationale de développement devront, bien entendu, s'intégrer dans les approches programmes développées qui constituent une opérationnalisation sectorielle du PDES.

Dans le cadre de l'amélioration de la cohérence interne, une mise en cohérence entre le PAP/PDES, les CDMT et la Loi de Finances doit être effectuée durant le premier semestre 2013, afin de s'assurer que l'ensemble des outils de planification financière de l'Etat reflètent les priorités du PDES.

Le PAP/PDES fournit une approche sectorielle qui pourra aisément être mise en parallèle et en cohérence avec la production des CDMT et la Loi de Finances, en tant qu'outils de mise en œuvre des politiques nationales de développement, devra nécessairement refléter les priorités inter et intra-sectorielles.

En termes spécifiques, les CDMT sectoriels seront revus avant la fin du premier semestre 2013, en tenant compte :

- Du PAP/PDES, qui reflète les intentions et besoins d'investissements
- Du cadrage macro-économique qui détermine les niveaux soutenables d'investissements et des niveaux directement liés en termes de fonctionnement
- Du taux d'exécution des crédits, avec l'objectif affiché du PDES qui est au niveau de 70%

Ces CDMT triennaux devront être repris (pour les secteurs qui en bénéficient – ou l'établissement pour les secteurs n'ayant pas de CDMT) pour la période 2013-2015, avec un objectif double de parvenir à être traduit en loi de finances à la fois pour la loi de finances rectificative de l'année 2013 et la préparation de la loi de finances 2014.

2. Amélioration de la capacité d'absorption des crédits et renforcement des capacités

La problématique de la mise en œuvre accélérée des politiques publiques est une préoccupation centrale du Gouvernement et est reflétée, entre autres, dans les taux de consommation trop faibles des ressources extérieures mises à la disposition du Gouvernement. Le PDES est sur ce point réaliste dans la mesure où il reconnaît cette faiblesse et propose un objectif ambitieux de relever sensiblement ce taux de consommation.

La mise en place d'un dispositif de mise en œuvre et de suivi-évaluation opérationnel, cohérent et crédible contribuera à relever la capacité d'absorption des crédits. Pour ce faire, le dispositif d'orientation et de suivi évaluation a été adopté par le Gouvernement durant la seconde quinzaine du mois de décembre 2012, et le Secrétariat Permanent à la mise en œuvre du PDES devrait être opérationnel durant le mois de février 2013.

Le dispositif d'orientation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation du PDES a été conçu de manière à répondre aux ambitions affichées dans le Plan et tenant compte de la période courte d'exécution de celui-ci.

Le dispositif de suivi et évaluation du PDES est bâti sur les enseignements tirés de la mise en œuvre de la SDRP et son architecture institutionnelle vise à permettre une bonne coordination de la politique nationale de développement. Un des principes du dispositif sera la concertation et le dialogue avec tous les partenaires (PTF, OSC, secteur privé) à tous les niveaux.

Le Secrétariat permanent de mise en œuvre du PDES (SP/PDES) est chargé de l'animation et de la coordination du dispositif institutionnel. Il va assurer la bonne exécution des différentes activités du processus et impulser la formulation des stratégies sectorielles et coordonner la mise en œuvre des recommandations issues des rapports de suivi-évaluation du PDES. Pour améliorer la mise en œuvre des stratégies sectorielles, il veillera à ce que la circulation de l'information sur les résultats s'effectue horizontalement (pour toutes les structures impliquées) et verticalement du niveau central au niveau décentralisé.

Il assurera le secrétariat des organes décisionnels du dispositif au niveau central en rapport avec les structures sectorielles (la Commission Nationale de Planification Stratégique, le Comité National Gouvernement / Partenaires Techniques et Financiers, le Comité Technique National). Il fournira un appui technique aux comités décentralisés. Dans ce cadre, il s'appuiera sur la Direction de l'évaluation et les structures au niveau central et décentralisé en chargées du suivi et évaluation qui lui fournissent les rapports thématiques, sectoriels et régionaux pour l'élaboration des rapports annuels de suivi.

Pour une bonne conduite de sa mission, le Secrétariat Permanent de mise en œuvre du PDES devra bénéficier de compétences larges, alliant des expertises nationales et internationales, à des moyens d'intervention lui permettant de faciliter la mise en œuvre des activités prévues au PAP/PDES.

Dans cette optique, le SP/PDES bénéficiera d'un mécanisme souple (fonds d'intervention) permettant i) le financement d'études à tous les stades du financement de ces investissements, dans une perspective d'accélération et de facilitation de leur mise en œuvre et ii) d'envisager la mise en place de structures spécifiques, propres à accélérer la mise en œuvre desdits investissements.

L'approvisionnement de ce mécanisme se fera par les ressources nationales (loi de finances) et les ressources extérieures (fonds commun ou projets et programmes d'appui). La création d'un fonds commun pour le financement du fonctionnement du SP/PDES et de son fonds d'intervention (pour ses activités de suivi et d'appui-conseil aux différents ministères en charge de l'exécution des programmes) aurait l'avantage de permettre une simplification dans le traitement des appuis des partenaires du Secrétariat Permanent, et de privilégier une appropriation totale et une visibilité claire de cette structure (et de ses interventions) sous la responsabilité et le leadership du Gouvernement mais avec une obligation redditionnelle. Il s'agira donc d'éviter, sur la base de l'expérience tirée de la mise en œuvre d'approches sectorielles ou de la SDRP, une différenciation des intervenants (nationaux ou internationaux) et/ou une superposition de leurs procédures au sein même de la structure du SP/PDES.

Par ailleurs, la faible capacité d'absorption des crédits trouve une partie de son explication dans les faibles capacités de mise en œuvre des projets et programmes de l'Administration. Sous ce rapport, une forte composante de renforcement des capacités (au sein de l'Administration et des organes de mise en œuvre des politiques, projets et programmes publics) est prévue dans le PDES.

Il s'agira, tant pour le Gouvernement que pour les PTF, d'insister sur la mise en œuvre d'outils de renforcement de capacités simples, efficaces, objectivement vérifiables et ayant un impact direct sur la qualité de la mise en œuvre des politiques publiques.

Un diagnostic de capacités a été établi dans le cadre du Programme Global de Renforcement des Capacités et sur la base duquel il sera mis en place dès 2013 un programme prioritaire national de renforcement de capacités basé sur les secteurs-clés et les fonctions clés des acteurs publics (Administration centrale et déconcentrées et Collectivités Territoriales).

L'amélioration de la qualité des phases de préparation (pré-identification, identification et faisabilité) du cycle du projet constitue également un goulot d'étranglement dans la mesure où l'insuffisante préparation de projets reste un frein à leur exécution. Un accent devra donc être mis, tant du côté du Gouvernement que du côté des PTF sur la constitution d'une base de données d'interventions « prêtes à être financées » contenant un ensemble d'interventions clairement et précisément identifiées et bénéficiant d'études de faisabilité fiables et mises à jour. Ces interventions seront prioritairement intégrées dans d'importants programmes multisectoriels et multipartenaires afin de garantir une cohérence et une complémentarité des actions de développement mises en œuvre dans le cadre du PDES.

Dans ce sens, le fonds d'intervention (cf. ci-dessus) du SP/PDES viendra en appui-conseil aux différents ministères sectoriels pour la finalisation de ces programmes.

La maitrise des procédures (nationales ou spécifiques aux PTF) apparaît comme un écueil majeur à une utilisation rapide et efficiente des crédits d'investissements. Aussi, le Gouvernement a pris des mesures internes (renforcement des DEP, création de Directions des Marchés au sein de chaque Ministère) pour améliorer les systèmes de passation de marchés, et accélérer les signatures et procédures d'approbation de marchés.

Une réflexion d'ensemble et propre à chacun des PTF devra être menée dans un premier temps en interne puis avec le SP/PDES pour étudier les modalités d'un rapprochement des procédures spécifiques avec les procédures nationales ou, tout au moins, identifier d'une manière précise, les goulots d'étranglement propres à ce domaine. Une rencontre spécifique de l'Administration (Ministère du Plan et SP/PDES) sur cette thématique sera organisée avec le Comité DAC/OCDE, (mais également avec chacun des PTF représenté au Niger qui n'en font pas partie) durant le premier trimestre 2013 et dans la mesure du possible avec ceux qui ne bénéficient pas d'une représentation permanente (lors de missions à Niamey ou au siège des partenaires concernés). Les thématiques de l'alignement et de l'harmonisation constituent une priorité à approfondir pour garantir une meilleure absorption des financements.

Le principe global du système de suivi-évaluation du PDES est **l'orientation vers les résultats à tous les niveaux**. Cela inclut l'observation des avancées enregistrées tant au niveau des effets globaux qu'au niveau des effets sectoriels. La mise en œuvre de l'approche participative (verticale et horizontale) est au centre du système de suivi-évaluation. Ce système constituera un processus permanent de dialogue et de concertation entre les parties prenantes et se focalise sur la collecte d'informations fiables et utiles à la prise de décision. Il permettra d'apprécier les produits (biens et

services livrés) et les niveaux d'atteinte des effets sectoriels de chacun des programmes du PDES. Il se fonde sur i) le respect des mandats des différentes structures, ii) la mise en place et l'opérationnalisation de cadres de concertation au niveau national, sectoriel, régional départemental et communal iii) la définition de manuels de procédures et d'indicateurs précis de performances et la confection d'outils appropriés de collecte d'informations, iv) la production de données de qualité (fiabilité, régularité et utilité),v) l'utilisation des données pour la prise de décision, et vi) le partenariat dans la conception et la gestion du système.

Le dispositif de suivi et évaluation du PDES est bâti sur les enseignements tirés de la mise en œuvre de la SDRP et le cadre institutionnel actuel, notamment la restauration du Ministère du Plan qui assure la coordination de la politique nationale de développement.

Les différents acteurs des ministères et institutions techniques auront la charge de la gestion des dispositifs sectoriels de suivi des résultats de leurs secteurs. A cet effet, ils préparent des rapports trimestriels et annuels pour rendre compte de l'état d'exécution de leurs plans d'actions, des dépenses engagées et des produits enregistrés. Le Ministère du Plan se chargera quant à lui de la consolidation de l'ensemble des informations produites mais aussi de la coordination et de la gestion des données et informations sur les effets globaux.

L'observation des résultats globaux se basera sur la matrice des résultats et le tableau de bord de suivi des indicateurs du PDES. C'est dans cette optique qu'une liste minimale d'indicateurs des effets globaux a été définie. Afin d'apprécier les progrès qui seront accomplis par le Niger, le présent cadre de mesure de résultats est conçu sur la base i) des orientations globales du PDES, ii) des orientations contenues dans les stratégies sectorielles, et iii) des entretiens conduits avec certains acteurs.

Le ciblage effectué dans le cadre de mesure de résultats fournit les informations sur les progrès attendus du fait de la mise en œuvre du PDES pour toute la période couverte ainsi que l'évolution annuelle souhaitée vers l'atteinte des résultats.

Vu l'irrégularité de la production de certaines informations, le Ministère du Plan, en collaboration avec l'INS enclenchera, dans les meilleurs délais, la finalisation de l'ensemble des indicateurs de résultats du PDES et si cela est nécessaire, une amélioration du ciblage des résultats escomptés.

En outre, un manuel de suivi-évaluation est déjà en cours d'élaboration et sera disponible dans le courant du premier trimestre 2013 pour servir de guide dans la gestion des informations nécessaires à l'appréciation des résultats du PDES.

3. Mise en œuvre et suivi des engagements financiers

Les engagements financiers pris par les Partenaires du Niger lors de la table ronde sur le financement du PDES s'élèvent à près de 4,8 milliards USD. La réussite de l'ambitieux PDES repose largement sur une mobilisation effective de ces financements annoncés qui devra faire l'objet d'un suivi régulier et d'une anticipation appropriée.

Aussi, durant les rencontres prévues sur les procédures de mise en œuvre entre les PTF et le SP/PDES au sein du Comité OCDE/DAC (élargi aux autres Partenaires), un calendrier spécifique à chaque PTF, précis et analysant les étapes préalables, sera constitué, afin de permettre à l'ensemble des acteurs (Gouvernement et Partenaires) d'avoir une vision non seulement globale de l'état de mobilisation des ressources, mais également détaillée.

L'ensemble de ces calendriers de mobilisation et de mise à disposition des fonds sera disponible à

la fin du premier trimestre 2013.

4. Mise en place des mécanismes de coordination et de concertation

La cohérence des stratégies sectorielles avec le PDES, celle des projets et programmes avec les résultats sectoriels et la tenue des bilans de mise en œuvre des différentes politiques et programmes sectoriels sera assurée au niveau de chacun des cinq axes du PDES.

La création, les attributions et la composition des mécanismes de coordination et de concertation seront définis par un texte réglementaire pris par le Gouvernement.

Le suivi des politiques sectorielles et des programmes sera effectué au travers de cadres de concertation regroupant les acteurs du secteur, sous le leadership du Gouvernement. Le dispositif institutionnel de mise en œuvre du PDES prévoit un cadre de concertation général par axe du PDES.

Au-delà de ces cinq cadres correspondant aux cinq axes du PDES, il apparaît nécessaire de rationaliser et de recentrer les cadres sous-sectoriels existants afin de permettre au Gouvernement d'assurer une cohérence d'ensemble de la conduite et de la coordination de l'action gouvernementale.

A cet égard, les cadres ci-après pourraient être considérés : un cadre sur la gouvernance correspondant à l'axe 1 du PDES, un cadre sur l'Initiative 3N correspondant à l'axe 3 du PDES et incluant l'environnement et la résilience, un cadre sur les infrastructures et un autre sur les secteurs d'accompagnement correspondant globalement à l'axe 4 du PDES, un cadre développement social/démographie et un cadre formation/emploi représentant l'axe 5 du PDES.

La mise en œuvre d'un plan de communication permettra d'identifier les besoins en informations pour les différents acteurs ainsi que les formats adaptés à chacun des utilisateurs. De même, ce plan de communication permettra de renforcer le dialogue et le débat autour des questions clés du PDES, et favorisera la dissémination des informations à tous les niveaux.

Au-delà de la communication sur les résultats, il sera essentiel que le SP/PDES assure la fonction d'animation de l'ensemble du processus de mise en œuvre du PDES, y compris par le maintien de réunion d'information / de concertation / d'échanges sur les actions entreprises. Le dispositif de mise en œuvre du PDES prévoit la fréquence des réunions ordinaires de chacun des organes d'orientation et de suivi-évaluation du PDES, ce qui permettra d'assurer une continuité dans la visibilité du PDES et des actions entreprises pour sa mise en œuvre.