Analyse de l'espace fiscal, budgétaire et de la viabilité de la dette du Niger

Juin 2021

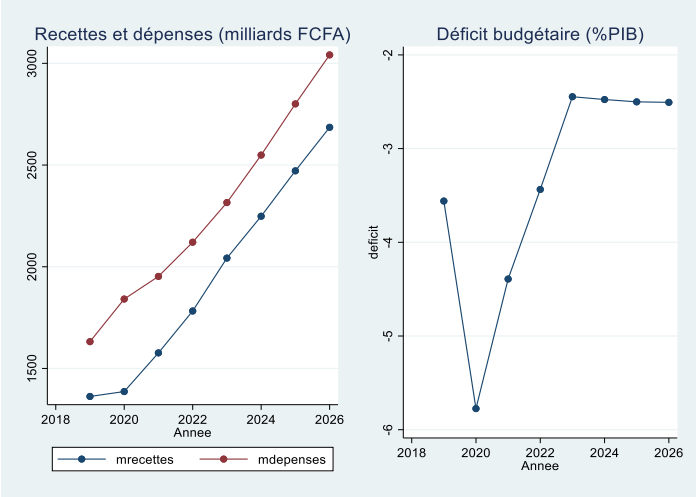
La pandémie de la Covid-19 a fortement impacté le contexte socioéconomique du Niger, à l'instar de la plupart des pays du monde. Le taux de croissance économique s'est ralenti à 1,2% en 2020 contre 5,9% en 2019, selon le FMI. Cette institution prévoit néanmoins une reprise vigoureuse de l'activité en 2021 avec un taux de croissance attendu à 6,9%, au-dessus de la moyenne de l'UEMOA (5,4%) et un taux d'inflation à 0,4%. Selon « The Economist », la croissance se renforcerait en 2022, grâce à une reprise de l'activité dans les secteurs de la construction et de l'agriculture et à une accélération de la croissance en Afrique subsaharienne. Dans le même sens, le FMI prévoit un taux de croissance à 12,8% pour le Niger en 2022 et à 5,8% en 2026, en lien avec la forte augmentation (400%) de la production de pétrole brut au Niger à partir de 2022. Le taux d'inflation resterait stable à 2% entre 2022 et 2026.

1. Analyse de l'espace fiscal

Au Niger, à cause de la forte domination du secteur informel, l'espace fiscal reste très limité. En 2019, le ministère des finances a estimé le ratio des recettes fiscales au PIB (taux de pression fiscale) à 15%, bien en deçà du critère de convergence de l'UEMOA fixé à 20%. En outre, les recettes fiscales demeurent imprévisibles au Niger. Elles ont enregistré une baisse moyenne de 3% entre 2015 et 2017, mais ont été en hausse de 27,4% et 7% respectivement en 2018 et 2019. Selon le ministère des finances, la forte progression enregistrée en 2018 est principalement liée aux réformes visant l'élargissement de l'assiette et la révision des taux d'imposition.

Le graphique 1 ci-dessous fournit une estimation des recettes et des dépenses totales du Niger entre 2019 et 2026. Sur la période, on constate une progression continue des recettes totales mais largement annihilées par les dépenses totales, avec une aggravation du déficit (-5,8%) en 2020 induite par les dépenses liées à la gestion de la pandémie de la COVID-19. Le graphique montre également que le FMI prévoit une stabilisation du déficit budgétaire, à environ -2,5%, entre 2023 et 2026. Entre 2019 et 2026, la moyenne annuelle des recettes attendues est de 1944,5 milliards de francs CFA (3,6 milliards de USD), contre 2281,6 milliards de francs CFA (4,2 milliards de USD) pour les dépenses.

Graphique 1 : recettes, dépenses totales et déficit budgétaire du Niger (2019-2026)



Source : à partir des données du FMI

En vue d'optimiser les recettes fiscales, une étude diagnostic conduite en 2021 par le ministère des finances en partenariat avec la Banque Mondiale a identifié les leviers suivants : (i) l'élargissement de l'assiette fiscale au secteur informel, au TIC , au foncier et aux industries extractives qui constituent une importante niche fiscale ; (ii) l'intensification du processus de modernisation de l'administration

fiscale et domaniale, notamment à travers la vulgarisation sur toute l'entendue du territoire national du Système Informatisé de Suivi des Impôts et des Contribuables officiellement lancé en juin 2021 ainsi que la plateforme de collecte de droits et taxes par la Douane dénommée SYDONIA World ; (iii) la lutte contre les fraudes sur la valeur transactionnelle des produits à la Douane ; (iv) le renforcement des capacités des services de la Douane, en moyens matériels et humains pour mieux exploiter le potentiel fiscal et améliorer la qualité des prévisions ; (v) la lutte contre l'évasion fiscale et la fraude commerciale notamment en ce qui concerne les cigarettes, les tissus Bazin et les téléphones portables.

Par ailleurs, selon les projections consignées dans le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel (DPBEP 2022-2024) publié en mai 2021 par le ministère des finances, les recettes budgétaires hors dons, hors exonérations augmenteraient de 17,1% en moyenne sur la période, reflétant l'effet de rattrapage, après la crise de la Covid-19 et l'apport substantiel lié à l'exportation du pétrole brut. Elles s'établiraient à 1205,61 milliards en 2022, 1386,3 milliards en 2023 et 1705,0 milliards en 2024. Quant aux dépenses publiques hors financements extérieurs, hors exonérations, elles s'élèveraient à 1732,1 milliards en 2022, à 1502,0 milliards en 2023 et 1828,5 milliards en 2024.

2. Analyse budgétaire

2.1. Les projections budgétaires 2022-2024

Selon le DPBEP 2022-2024, le Gouvernement poursuivra les réformes déjà engagées pour accroître le rendement de la fiscalité intérieure ainsi que celui de la fiscalité de porte. Pour la mobilisation des recettes internes, les efforts porteront sur le renforcement des capacités et l'interconnexion des régies financières, l'élargissement de la base fiscale, la réduction du champ des exonérations, la poursuite de la lutte contre l'incivisme fiscal et la fraude douanière. Au niveau des dépenses, les efforts seront poursuivis en matière de dotation du pays en infrastructures socio-économiques de base et de création des conditions de développement des secteurs de production. En clair, pour l'année 2022, la politique budgétaire est orientée de manière spécifique sur la mise en œuvre des actions de relance et de transformation de l'économie. L'année 2022 consacrera également la montée en puissance de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Finance Inclusive avec l'opérationnalisation du Fonds de Développement de l'Inclusion Financière (FDIF) et du Fonds d'appui au Financement des PME/PMI (FONAP).

Dans ce domaine, la diversification économique étant le nœud de la croissance et de la création d'emplois modernes, stables et bien rémunérés, le Gouvernement entend consentir des moyens conséquents pour accompagner les stratégies et programmes dans ce secteur. Autrement dit, la prise de mesures d'accompagnement dans les infrastructures et ressources humaines ainsi que le soutien au développement de partenariat public-privé.

Comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessous, les ressources budgétaires sont projetées à 2900,74 milliards de FCFA (5,4 milliards de USD) en 2022 contre 2644,54 milliards de FCFA (4,9 milliards de USD) en 2021, soit une augmentation de 9,7%, imputable à celle des ressources internes. Les ressources budgétaires connaîtraient une croissance moyenne de 8,4% sur la période 2022-2024 et s'établiraient à 3367,94 milliards de FCFA (6,3 milliards de USD) en 2024. Les autres détails des projections des ressources sont spécifiés dans le même tableau 1.

Tableau 1: **Évolution des prévisions des ressources du budget général de l'État sur la période 2021-2024 (en milliards de F CFA)**

Libellé	2021	2022	2023	2024
Ressources externes	1040,78	1056,41	1068,71	1081,21
Emprunts obligataires	298,64	301,72	262,39	257,63
Ressources internes	1305,11	1542,61	1804,92	2029,1
TOTAL RESSOURCES	2 644,53	2 900,74	3 136,02	3 367,94

Source : Ministère des Finances/Direction Générale du Budget

Tableau 2 : **Évolution des prévisions des ressources du budget général de l'État sur la période 2021-2024 (%)**

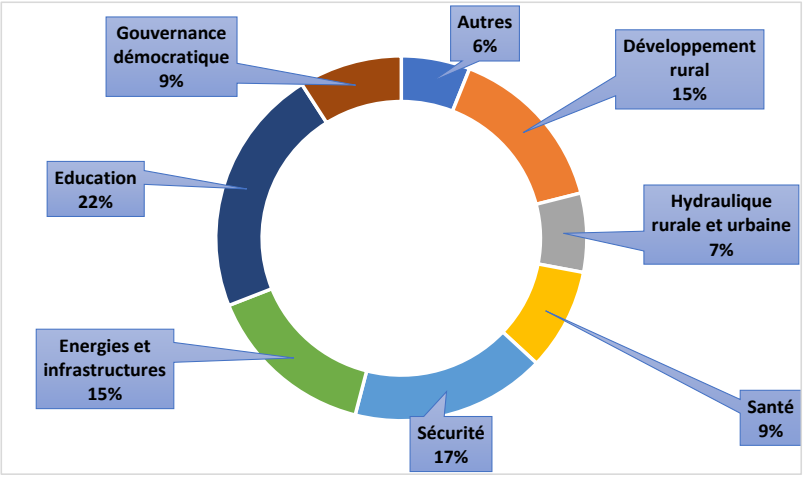
Libellé	2021	2022	2023	2024
Total ressources externes	39,4	36,4	34,1	32,1
Emprunts obligataires	11,3	10,4	8,4	7,6
Total ressources internes	49,4	53,2	57,6	60,2
TOTAL RESSOURCES	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Ministère des Finances/Direction Générale du Budget

2.2. Analyse des budgets sectoriels de 2022

La budgétisation sectorielle n'a malheureusement pas été fournie par le ministère des finances pour toute la période 2022-2024, mais uniquement pour l'année de départ 2022. Sur le graphique 2 ci-dessous, on constate que parmi les secteurs prioritaires de développement socioéconomique, l'éducation capture la part la plus importante des dépenses prévues par l'Etat en 2022, représentant 22% du budget global, soit 638,2 milliards de francs CFA ou 1,1 milliards de USD. A cet égard, la construction d'infrastructures éducatives peut être une ligne de positionnement pour le PNUD en matière de mise en œuvre de PUDC au Niger, en particulier en zones d'insécurité.

Graphique 2 : répartition des dépenses prévisionnelles sectorielles en 2022



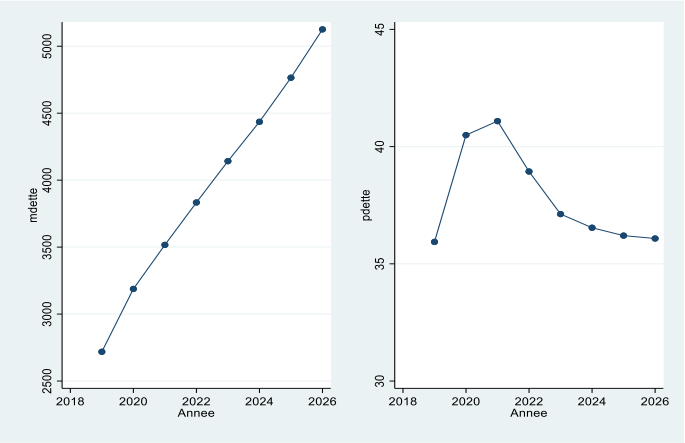
Source : **Ministère des Finances/Direction Générale du Budget**

En effet, sur ce point, le PNUD peut, en particulier, capitaliser sur son expérience de construction du Lycée Technologique de Diffa avec le Génie Militaire du Niger sur financement de la BAD. C'est le secteur de la sécurité qui reçoit la deuxième part la plus importante du budget de 2022 avec 17%, soit 493,1 milliards de FCFA ou environ 1 milliards de USD. Concernant cette ligne budgétaire aussi, le PNUD peut capitaliser sur son expérience en matière de mise en œuvre des programmes de stabilisation dans le Liptako-Gourma et le Bassin du Lac Tchad, en particulier, **pour réhabiliter ou reconstruire des infrastructures de base détruites par les insurgés**.

Dans le même sens, les rubriques budgétaires « Energies et infrastructures » (15%) et « développement rural » (15%, aussi) peuvent également constituer des opportunités pour le PNUD en matière de mise en œuvre de PUDC avec le Gouvernement du Niger. En somme, au regard du contexte actuel de développement au Niger, il est peu probablement que cette allocation budgétaire change sensiblement entre 2022 et 2024 en ligne avec le nouveau plan national de développement de moyen terme (2022-2026) en cours d'élaboration. Les budgets annuels regroupés en rubriques ne précisent malheureusement pas les sources de financement.

Cependant, à partir des données du tableau 2 ci-dessus, il découle que le budget annuel financé sous ressources propres (emprunts obligataires + ressources internes) dépasse 60% entre 2022 et 2024. On en déduit que la proportion des ressources externes n'atteindrait pas 40%. Cela ne paraît pas tout à fait réaliste, du moins en ce qui concerne le budget d'investissement. Ainsi, pour cette catégorie de budget, on remarque quasiment la situation inverse (voir Tableau 4), où excepté pour 2017, la proportion des investissements effectifs sur ressources propre reste inférieure à 40%. Ce dernier point est d'autant plus pertinent que les lignes budgétaires PUDC sont justement des dépenses d'investissements sur des infrastructures socioéconomiques de base.

Graphique 2 : évolution de l'encours de la dette et de sa proportion au PIB (2019-2026)



Source : à partir des données du FMI

Tableau 3 : **Distribution des dépenses de l'Etat entre 2017 et 2020 (en milliards de FCFA)**

Désignation	2017	2018	2019	2020	Total
Investissements sur financement propre	437,6	268,4	263,1	334,3	1 303,30
Investissements sur financement externe	332,6	95,3	167,9	165,2	761
Investissements financement PPTE	4,5	394,9	536,9	570,5	1 506,90
TOTAL BUDGET GENERAL	**774,6**	**758,6**	**967,9**	**1 070,00**	**3 571,10**

Source : Ministère des Finances/Direction Générale du Budget

Tableau 4 : **Distribution des dépenses de l'Etat entre 2017 et 2020 (en %)**

Désignation	2017	2018	2019	2020	Total
Investissements sur financement propre	56,5	35,4	27,2	31,2	36,5
Investissements sur financement externe	42,9	12,6	17,3	15,4	21,3
Investissements financement PPTE	0,6	52,1	55,5	53,3	42,2
TOTAL BUDGET GENERAL	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Source : Ministère des Finances/Direction Générale du Budget

En ce qui concerne les risques budgétaires, le ministère des finances note que Les perspectives macroéconomique et budgétaire du Niger restent favorables pour la période 2022-2024. La croissance économique se consolidera grâce à l'apport des nouveaux investissements et de l'exportation du pétrole brut. Toutefois, certains facteurs d'incertitudes liées aux impacts du contexte actuel peuvent impacter les équilibres macroéconomiques, selon les prévisions du ministère des finances. Par ailleurs, la persistance et l'aggravation des attaques terroristes sur le territoire national est de nature à ralentir les activités économiques avec des conséquences sociales dramatiques. Toujours selon le ministère des finances, une autre incertitude est le choc climatique. En effet, le Niger est un pays très vulnérable au changement climatique lié à son enclavement et la dépendance de l'agriculture vivrière. De ce fait, un choc pluviométrique entraînerait une baisse de cadence de l'économie nationale via le repli de la production agricole.

3. Analyse de viabilité de la dette publique

Selon les projections du FMI sur la dette publique du Niger présentées sur le graphique 2 ci-dessus, son encours sera en constante augmentation entre 2019 et 2026. Il passe de 2718,4 milliards de FCFA (5,1 milliards de USD) en 2019, à 3187,8 milliards de FCFA (5,9 milliards de USD) en 2020 pour atteindre 5125,8 milliards de FCFA (9,5 milliards de USD) en 2026.

Mesurée en proportion du PIB, on constate que l'évolution enregistre une augmentation brutale en 2020 à 40,5%, contre 35,9% pour 2019, avant d'atteindre son maximum en 2021 (41,1%). A partir de 2022, la courbe de la dette amorcera une pente descendante qui ramènerait le ratio de la dette au PIB à 36,1% en 2026.

Selon une note d'analyse du FMI produite en novembre 2020, dans le cadre de la sixième revue pour la facilité élargie de crédit, la stabilité de la dette à moyen et long-termes du Niger à un niveau viable, serait dû à l'assainissement budgétaire à partir de 2022, favorisé par l'augmentation des recettes pétrolières, et à une croissance solide du PIB, qui s'établit en moyenne à 6,5 % sur l'horizon de projection. Les autorités sont déterminées à réduire le déficit primaire en améliorant la mobilisation des recettes intérieures, l'efficacité et le contrôle des dépenses. Selon le FMI, le récent rééquilibrage du financement budgétaire des sources intérieures vers les sources extérieures n'affecte pas de manière significative la trajectoire de la dette publique totale car les coûts d'intérêt, y compris les frais, sont similaires. L'avantage réside plutôt dans l'allongement des échéances, qui a réduit les risques de refinancement sur des marchés régionaux parfois capricieux.

En définitive, le FMI note que le risque d'endettement externe et global du Niger est jugé "modéré" et la dette est jugée viable. Parmi les évidences avancées par le FMI pour justifier cette viabilité de la dette, il y a : (i) les indicateurs de la dette restent sur des trajectoires non explosives et la viabilité globale de la dette publique reste solide même en cas de chocs défavorables ; (ii) Les exportations du Niger devraient rebondir avec la réouverture de la frontière nigériane aux échanges commerciaux en 2021 et le renforcement de la base d'exportation grâce au début des exportations de pétrole brut en 2022 ; (iii) Le risque de liquidité auquel est confronté le pays reste faible car, en tant que membre de l'UEMOA, le Niger peut puiser dans les réserves extérieures communes de l'union monétaire. Ce qui dissocie la capacité à assurer le service de la dette extérieure des exportations au niveau national ; (iv) Le Niger devrait continuer à bénéficier d'une aide financière importante de la part des donateurs au cours des prochaines années pour relever les défis considérables auxquels il est confronté en matière de développement, de sécurité et de climat.

Actuellement, il n'existe pas de programme d'appui du FMI au Niger. Une mission virtuelle est en cours jusqu'au 1er juillet dans le cadre de la formulation d'un nouveau programme de facilité de crédit. Le montant du nouveau prêt ainsi que les termes concessionnaires ne seront connus qu'après élaboration et approbation du nouveau programme. Cependant, il faudrait noter qu'en mai 2020, au titre de la facilité de crédit rapide, le FMI a approuvé et décaissé une aide budgétaire de 114,49 millions de dollars pour aider le Niger à faire face à la pandémie de COVID-19.