

## Niger

### **Etude Diagnostique sur l'Intégration Commerciale (EDIC) du Cadre Intégré pour l'Assistance Technique Liée au Commerce**

**Mission Principale du 27 novembre au 15 décembre, 2006**

#### **Aide Mémoire**

1. Une mission de la Banque mondiale a séjourné au Niger du 27 novembre au 15 décembre 2006. Elle avait pour principal objectif de préparer une étude sur le commerce extérieur, en particulier (i) de faire de la recherche sur les thèmes prioritaires, (ii) de renforcer la compréhension et l'engagement des parties prenantes, et (iii) de coordonner avec les principaux partenaires de développement. Cet Aide Mémoire fait le résumé des principales activités et questions qui ont préoccupé la mission. Elle est soumise au comité de pilotage établi par le Gouvernement pour leur appréciation à la réunion de synthèse de la mission, le 15 décembre. Elle sera révisée une fois que les commentaires du comité seront reçus.

2. La mission remercie le Ministère du Commerce, de l'Industrie, et de la Promotion du Secteur Privé (MCIPSP) et surtout la Directrice du Commerce Extérieur pour tout l'appui qu'ils ont bien voulu fournir et qui a permis à la mission de terminer son travail dans des conditions très satisfaisantes.

3. La mission était composée de Philip English (coordonnateur du commerce international pour l'Afrique de l'Ouest à la Banque mondiale), Gérard Gagnon (consultant principal), Régis Brieu et Colonel Ousmane Toyé (douanes), Jean-Pierre Diehl, Hassan Moussa et Ali Djimba (facilitation de commerce), Mulumba Kamuanga et Mahamadou Saley (élevage), Jan-Hendrik van Leeuwen et Ahmed Hamid (développement du secteur privé), et David Wilcock et Ousman Abdou (agriculture). Le consultant externe pour les mines n'étant pas disponible, sa mission a été reportée au mois de janvier.

#### **Le Processus**

4. Il est important de rappeler que le Gouvernement du Niger, à travers le MCIPSC, s'est adressé au programme du Cadre Intégré pour l'Assistance Technique Liée au Commerce afin de bénéficier de ce programme multilatéral. La première étape dans ce programme est la réalisation d'une étude diagnostique pour développer un Plan d'Action. La responsabilité pour l'achèvement de ses études dans tous les pays participants a été consacrée à la Banque mondiale et c'est dans ce contexte que la Banque a lancé cette mission au Niger.

5. Le processus a démarré au Niger avec un séminaire de sensibilisation organisé par le MCIPSP, avec l'appui de la CNUCED, le 31 mai au 2 juin, 2006. Ceci a permis à tous les parties prenantes invités de comprendre les objectifs de cet exercice et d'offrir leurs

perspectives et préoccupations. En suite, une mission préparatoire est venue en septembre 2006 afin de préparer les termes de références de l'étude. Les principaux thèmes de l'étude ont été identifiés et élaborés et les termes de références ont été soumis au Gouvernement. Ces termes de références ont été le sujet d'une rencontre du comité de pilotage, qui a préparé des commentaires à l'attention de la Banque. La mission a tenu compte des commentaires reçus.

6. Il est sûr et certain que cette étude doit bâtir sur tout ce qui existe déjà en termes d'études, de stratégies, de plans d'actions, etc. Pour que l'exercice n'aboutisse pas qu'à une autre étude à classer, il devrait conclure avec des priorités claires, des recommandations concrètes, et un plan institutionnel pour leur opérationnalisation. Aussi, l'étude devrait être appropriée par le Gouvernement. La mission partage entièrement ces soucis. Entre autres, une attention particulière devra être accordée à la coordination des actions avec les parties prenantes tout comme les ministères clés, notamment le Développement agricole, les Ressources animales, les Mines, le Tourisme et l'Artisanat, le Transport et les Finances et l'Économie (y compris les Douanes), parmi d'autres. La mission se réjouit de la participation active de tous ces Ministères dans le comité de pilotage.

7. Tel qu'est l'habitude du programme du Cadre Intégré, un chef de file parmi ces partenaires doit être identifié. Cette question n'est pas encore réglée au niveau des partenaires et la mission encourage le MCIPSP à poursuivre la matière afin d'assurer le meilleur suivi de l'étude.

9. Les principaux thèmes analysés pendant la mission sont décrits ci-dessous.

### **9.1 Commerce Niger-Nigéria et convertibilité FCFA-Naira**

La plupart des observateurs estiment que le commerce entre le Niger et le Nigéria est au deux tiers informel, ce qui rend difficile l'établissement de la balance commerciale du Niger. L'importance de l'informel est attribuable à trois principales causes.

D'abord, il est difficile de faire des transactions bancaires avec le Nigéria à cause du peu de crédibilité que les banques établies au Niger accordent au système bancaire nigérian. La non-convertibilité du naira ajoute à ces difficultés. Deuxièmement, les transactions formelles (lettre de crédit, etc.) impliquent un coût élevé à cause des frais bancaires et du processus de conversion FCFA-Euro-Dollar-Naira ou vice-versa. Troisièmement, plusieurs exportateurs nigériens, petits et plus importants, se complaisent dans l'informel pour se soustraire à l'impôt, ce qui constitue un manque à gagner fiscal significatif.

La grande majorité des transactions se règle sur le marché parallèle de change. Il en existe dans toutes les villes du Nigéria, dont un très important à Kano, mais aussi dans les villes frontalières du Niger (Maradi et Zinder). Le taux de change parallèle est avantageux pour le détenteur de FCFA. En effet, en décembre 2006, il existe un écart d'environ 8% entre le taux officiel (4,3 CFA pour 1 naira) et le taux parallèle (3,95 CFA pour 1 naira), à l'avantage du FCFA. Cet écart s'explique parce que le CFA est en sur-

demande par rapport au naira, compte tenu que le FCFA est considéré par plusieurs Nigériens comme une monnaie de réserve. Il est donc plus avantageux pour l'exportateur nigérien de changer ses nairas sur le marché parallèle qu'au taux officiel de la banque. Cela constitue une autre incitation pour les exportateurs de rester dans l'informel.

## 9.2 Fiscalité

Dans le cadre du Conseil National des Investisseurs Privés (CNIP), un comité s'est penché spécifiquement sur la fiscalité et a proposé un certain nombre de réformes tout en reconnaissant que des progrès ont été faits au cours des dernières années, sous la pression de l'UEMOA.

Une certaine harmonisation a eu lieu au sein des pays de l'Union, ce qui a permis à la fiscalité nigérienne d'être allégée et simplifiée. Par exemple, l'impôt sur les bénéfices est passé de 45% à 35% ou 30% selon la nature des entreprises. La TVA a baissé de 35% à un taux unique de 19%, et le régime tarifaire a été beaucoup simplifié par l'adoption du tarif extérieur commun (TEC). De manière générale, la fiscalité nigérienne est comparable à celle des autres pays de l'UEMOA. Néanmoins, certains taux d'imposition et l'administration fiscale dans son ensemble demeurent des obstacles importants pour le secteur privé, selon l'évaluation du climat d'investissement fait par la Banque mondiale en 2006.

Parmi les taxes qui posent des problèmes, on note :

- a. La *taxe immobilière* de 2,5% basée sur le montant brut des investissements immobiliers, incluant le coût des bâtiments, les équipements et l'outil de travail (machinerie, etc.), sans déduction pour l'amortissement. Cette taxe décourage l'investissement.
- b. La *taxe immobilière*, décriée par le secteur privé, se répercute sur la *patente*, taxe sur les activités d'affaires, qui comporte un droit proportionnel assis sur la valeur locative cadastrale, c'est à dire 14% du montant des investissements immobiliers avant amortissement.

La fiscalité nigérienne comporte une redevance statistique à l'exportation de 3%, ce qui est plus élevé que dans la plupart des autres pays de la région. L'équipe étudiera les justifications pour cette taxe et son impact sur la compétitivité des exportateurs nigériens.

Malgré une fiscalité globalement comparable, la plupart des autres pays de la région ont une pression fiscale (recettes fiscales/PIB) plus élevée que celle du Niger (11%). Par exemple, le Mali, qui était à 11% en 1997, frôlera les 17% en 2006, soit la cible fixée par l'UEMOA. Si le Niger atteignait cette cible, ce qui est tout à fait à sa portée, ses recettes fiscales passeraient de 200 milliards FCFA à 319 milliards FCFA, sur la base des recettes et du PIB estimés de 2006.

### 9.3 Financement

Le secteur financier nigérien comprend 10 banques commerciales, deux banques spécialisées et environ 170 institutions de micro-finance (IMF). Le secteur bancaire est contrôlé aux deux tiers par des investisseurs étrangers. Il n'existe pas de banque de développement agricole au Niger. À la fin de 2005, les dix plus importants bénéficiaires du secteur bancaire représentaient 27% du crédit au secteur privé. L'agriculture représentait moins de 1% des crédits bancaires, comparé à 46% pour le commerce. Les taux d'intérêt pour les emprunts vont jusqu'à 18%, ce qui permet aux banques de réaliser des marges bénéficiaires élevées sur les prêts (10,7% en moyenne), compte tenu du faible coût des ressources et des taux élevés pour les prêts.

Les institutions de micro-finance (IMF) sont régies par la loi PARMEC, applicable dans tous les pays de l'UEMOA. Depuis 1998, les membres des IMF ont augmenté de 50%, les dépôts de 100% et le crédit par 150%. Les femmes comptent pour la moitié des membres des IMF.

Sans que l'on puisse disposer d'informations précises, il semble que la majorité des crédits concernent la consommation, l'embouche bovine et des activités créatrices emplois, dans l'artisanat par exemple. La principale contrainte au développement du crédit agricole est liée au manque d'organisation des acteurs du monde rural, qu'il s'agisse des éleveurs ou producteurs agricoles. Un projet de création de banque agricole existe et l'étude l'examinera sur la base des éléments disponibles.

### 9.4 Secteur Agricole

La mission a passé en revue les thèmes suivants :

- Les perspectives pour les cinq filières d'exportation qui étaient l'objet de l'ancien projet PPEAP (gomme arabique, sésame, souchet, oignon, et niébé) avec une documentation considérable à l'appui, et complétée par des visites sur le terrain dans les régions de Niamey, Tillaberry, Douchi, Tahoua, et Maradi ;
- Les leçons tirés de l'expérience du projet PPEAP;
- Des informations disponibles sur d'autres filières existantes et émergentes telles que certaines filières horticoles prometteuses (ail, poivron, tomate, etc.) ;
- La situation des institutions publiques et privées (telle que la recherche agronomique, la technologie alimentaire, la formation agricole et la vulgarisation, la fourniture d'intrants, les sources d'information sur les débouchés, etc.) qui doivent soutenir la croissance des filières ;
- Les approches de promotion et de soutien qui ont été employées par le PPEAP et d'autres projets similaires.

Les consultants proposent quelques conclusions préliminaires :

- Nous constatons à regret l'érosion de la capacité des institutions publiques – faute de moyens -- pour jouer leur rôle classique « d'encadrement de monde rural » (les

directions centrales et régionales du MDA) et de soutien aux filières (INRAN, institutions semencières, etc.) ;

- Nous notons les grandes difficultés que les opérateurs ont pour avoir accès au crédit rural, problème aggravé par le manque d'une banque de développement agricole pour remplacer l'ancien CNCA, ainsi que l'absence, pour la plupart des opérateurs, de relations avec des partenaires étrangers ayant accès au capital à des taux compétitifs sur le plan mondial ;
- Le choix des filières par le PPEAP était justifié et nous jugeons qu'il y a toujours un très bon potentiel d'investissement rentable dans chacune de ces filières. Les priorités à favoriser dans de futurs projets restent à débattre entre spécialistes mais certaines options s'annoncent pertinentes :
  - le stockage approprié pour les oignons, purification des souches génétiques, normalisation, développement d'un label « violet de Galmi », etc.
  - la plantation gommiers grâce à des subventions « puits de CO2 », amélioration du rendement en gomme en collaboration avec l'ICRISAT ;
  - une prospection professionnelle des marchés alternatifs pour le souchet et le sésame,
  - l'augmentation de la production de niébé à travers des traitements type « IPM » et la transformation d'une plus grande partie de cette production en couscous en suivant des initiatives déjà entreprises par l'unité de technologie alimentaire de l'INRAN.
- Le développement d'autres filières végétales d'exportation, axées sur les marchés sous-régionaux ou internationaux, dépendra de la capacité des groupements stratégiques d'acteurs nigériens (publics et privés) de développer des relations productives avec des partenaires dans ces marchés ciblés.

## **9.5 Filière Bétail - Viande et Dérivées**

Le Niger garde un avantage comparatif indéniable dans cette filière, et il existe des possibilités réelles d'augmenter les exportations. Cette filière est probablement celle qui offre le plus grand potentiel de réduire la pauvreté à travers le commerce extérieur. Cependant, les contraintes sont aussi indéniables:

- Insuffisance et irrégularité de l'offre du bétail en quantité et qualité acceptables pour le marché régional et international;
- Impossibilité de réunir les conditions d'une alimentation et d'un abreuvement suffisants pour des centaines de milliers de ruminants et en toutes saisons ; donc développement des cultures fourragères pluviales et irriguées ;
- Besoin de plus d'efforts et d'imagination pour l'adaptation du pastoralisme transhumant ;
- Coût élevé et faible disponibilité des intrants vétérinaires et zootechnique ;
- Absence d'abattoirs répondant aux normes requises pour l'exportation.

Esquisse d'un plan d'action à court terme pour l'exportation des bêtes sur pied:

- Sensibiliser les agro pasteurs et éleveurs à la nécessité d'augmenter les taux d'exploitation actuels (10-11% à plus de 15%) par la création d'opportunités réelles de commercialisation du bétail à proximité des lieux de production ;

- Mettre en œuvre des projets de création, de renforcement ou d'expansion des mini-fermes d'embouche ;
- Développer des ranches d'embouche capable de d'assurer l'approvisionnement régulier des exportateurs de bétail.
- Améliorer la fluidité des échanges par la restructuration et la rationalisation des intermédiaires (un mal nécessaire);
- Alléger les taxes officielles élevées (3% de taxe statistique et 5% de BIC) ainsi que les taxes « sauvages » sur le commerce en bétail sur pied légalement exempt de toute taxation (accords CEDEAO et UEMOA) ;
- Établir un système adéquat des informations sur les marchés ;
- Mettre en place un produit bancaire adapté au Nigéria et au Ghana pour sortir les échanges du cadre de l'informel.

Accroître la production et l'exportation des viandes à moyen terme

- Réorganisation de la production de la viande vers un système d'approvisionnement en animaux d'embouche conformes aux exigences de l'exportation, avec bouchers regroupés en intégration verticale avec les nouveaux abattoirs ;
- Création de la Société de gestion des Abattoirs du Niger, qui fonctionne sur le modèle de l'ancienne SONERAN *avec un capital privé* (intégration verticale de la production, le regroupement, l'embouche et l'abattage ;
- Etudes préalables rigoureuses des marchés de la sous-région et leur segmentation, surtout au Nigéria ;
- Actions pour respecter les normes de qualité pour la viande et les cuirs et peaux ;
- Volonté politique de faciliter les échanges intra régionaux par la diplomatie commerciale aux plus hauts niveaux.

## 9.6 Développement du Secteur Privé

L'équipe technique qui avait en charge l'analyse du secteur privé a rencontré d'une part un certain nombre d'acteurs dans le domaine de la transformation des produits agropastoraux, de l'agroalimentaire, et de l'artisanat d'art et d'autre part, des structures de promotion des exportations et du secteur privé. Au cours de ces entretiens les sujets d'investigation suivants ont été abordés :

- Le besoin de nouveaux investissements à promouvoir par des entreprises structurées, afin de professionnaliser les filières,
- L'état d'avancement des réformes foncières, le rôle et les retombées de la politique foncière sur la promotion des investissements,
- Les institutions d'appui au secteur privé, notamment le CPI et l'ANIPEX en vue d'accroître leur efficacité et leur efficience.

L'équipe a visité la seule tannerie industrielle dont le Niger dispose à présent, aussi bien que les abattoirs à Zinder et Niamey ; ces visites ont relevé que les abattoirs dans leurs état actuel ne peuvent pas jouer leur rôle dans le développement de la filière et qu'une infusion d'investissement aussi bien que du savoir faire privé sera indispensable. Bien que des nouveaux abattoirs soient prévus, les plans de gestion privée, et les stratégies de

commercialisation restent à définir. En outre, il s'est avéré que la tannerie pourrait doubler sa production et ses exportations si elle était mieux approvisionnée en peaux.

Par ailleurs l'équipe a examiné les études récemment publiées sur le cadre des affaires, y compris l'enquête «Doing business in 2006 » et l'analyse du climat des investissements. Les principaux points qui constituent des obstacles aux performances des exportateurs y ont été identifiés et validés avec les exportateurs.

## **9.7 Secteur Minier**

Les produits miniers représentent les exportations les plus importantes au Niger. Tandis que le sous-secteur de l'uranium est bien établi et maîtrisé, le secteur des petits miniers de l'or reste dans l'informel et plutôt négligé. Il implique beaucoup plus de personnes mais dans des conditions difficiles et avec peu d'avantages fiscaux pour l'État. Le secteur moderne se développe mais son rythme de croissance dépendra entre autres de l'environnement d'investissement. Un consultant externe a été identifié qui viendra au Niger en janvier pour aborder ces questions.

## **9.8 Tourisme et Artisanat**

Le Niger offre des possibilités uniques de tourisme d'aventure et de culture, qui pourraient à terme faire de ce secteur une source importante de devises. La mission n'a pas abordé la question car une autre mission récente de la Banque mondiale a déjà identifié les principales recommandations qui seront incorporées dans l'EDIC. Par contre, l'équipe a poursuivi son analyse du fonctionnement du sous-secteur de l'artisanat d'art à l'exportation, eu égard aux obstacles à lever et aux stratégies à développer pour améliorer les performances des acteurs,

## **9.9 Transport**

L'état des lieux est largement partagé :

- la logique de l'importation donne le ton, celle de l'exportation suit ;
- un service acceptable est rendu, bien que le camionnage soit vieillissant et sous-payé ;
- les intérêts des importateurs-exportateurs et ceux des transporteurs ne coïncident pas,
- la voie béninoise, la plus courte, reste largement la favorite des importateurs ;
- l'entretien routier courant est en passe d'être maîtrisé financièrement à condition que CAFER soit abondé comme il faut ;

La voie béninoise sert de référence pour l'organisation du camionnage, et l'OCBN gère l'affrètement des transporteurs par la pratique du tour de rôle. Cette pratique a contribué à faire reculer la profession en maintenant des transporteurs peu performants. La surcapacité du parc, la concurrence des transporteurs des pays côtiers et les tarifs de transport très bas ont contribué au vieillissement des camions. Pour gagner leur vie, les transporteurs pratiquent la surcharge, détruisant en même temps leur matériel et le réseau

routier. Le Niger a le parc le plus vieux de la sous région. L'Etat n'exerce pas ses responsabilités – des licences formelles toujours attendues, les contrôles techniques et de surcharges routières pas assurés – ce qui remet en question la fiabilité des camions et la sécurité des transports.

Des réformes profondes ont été conduites entre 1998 et 2003 par la création de la CAFER, la réorganisation de l'Administration des Travaux Publics, la suppression des monopoles du CNUT pour le transport maritime et de la SNTN pour le fret stratégique, le réaménagement du tour de rôle des transports voyageurs et la création de services réguliers, ainsi que la suppression du tour de rôle pour les transports intérieurs de marchandises.

Des nouvelles mesures d'adaptation devraient être prises :

- dans le cadre de l'application de la charge à l'essieu ;
- à l'OCBN, en privilégiant le partenariat public privé, pour éviter sa disparition ;
- au CNUT, en développant sa mission de saisie et diffusion de l'information, et de la définition et l'appui au processus de modernisation du parc.

Plutôt que d'inventer de nouvelles structures professionnelles ou d'appui, il faut s'appuyer sur les structures existantes, quitte à soutenir leur réorientation (ex. le CNUT). La réforme forme un ensemble. On supprimera le tour de rôle des camions sur la base d'un travail détaillé précisant un calendrier acceptable, d'une juste appréciation de tarifs légitimement rémunérateurs et de l'adoption de mesures compensatoires pour ceux qui devraient quitter le circuit - d'où la nécessité d'un vrai partenariat entre les différents maillons de la chaîne.

On doit se préparer à la mise en œuvre des mesures UEMOA sur les surcharges, les modalités du contrôle routier, etc. qui permettent une adaptation au nouvel environnement (respect des règles, préparation à la concurrence, éléments de comptabilité, formation / information). Il est opportun de préparer des Etats Généraux du transport routier qui sont nécessaires pour une prise de conscience collective de la situation désastreuse du secteur des transports et un débat sur les mesures à prendre pour :

- le renouvellement du parc ;
- la professionnalisation du secteur ;
- les mesures d'accompagnement ;
- le partenariat dans la chaîne d'approvisionnement ;
- la liberté d'affrètement.

Il convient d'approfondir aussi la réflexion sur un port sec au Niger, la prolongation de l'OCBN, et la voie algérienne dans le cadre d'un partenariat dynamique avec l'Algérie.

## 9.10 Douanes

Une comparaison des procédures import/export/transit aux standards internationaux amènent aux observations suivantes :

- Les procédures de droit commun sont fondées sur les principes universels sur lesquels sont fondées les différentes étapes du processus de dédouanement. La mise en pratique est cependant très alourdie par des circuits assez complexes et de nombreuses formalités superflues et totalement inutiles. Une rationalisation à ce niveau s'impose.
- Faible utilisation des régimes suspensifs pouvant faciliter la tâche des opérateurs (Entrepôt, Admission Temporaire)
- Aucune procédure simplifiée accordée, mais utilisation d'une procédure appelée « Enlèvement Direct » dont les modalités de fonctionnement devraient faire l'objet d'une instruction pour éviter les abus et garantir les intérêts du Trésor Public.
- L'absence d'un document exigible pour le dédouanement qui entraîne le blocage des véhicules. Une procédure de production ultérieure des documents manquants doit être étudiée.

Le régime du transit tel que prévu dans le code des douanes UEMOA et la Convention TRIE est en parfaite concordance avec les standards internationaux, mais cette convention n'est pas mise en œuvre. Les formalités existantes dans le domaine du transit sont à considérer comme des errements qui dénaturent complètement ce régime et qui par ailleurs constituent de larges ouvertures à la fraude et aux évasions fiscales.

Pour l'instant il n'existe pas de véritable dialogue entre les douanes et les opérateurs économiques. Il est indispensable qu'au plus haut niveau soit engagée une véritable ouverture vers les usagers pour faire comprendre que désormais la Douane est davantage concentrée sur sa vocation économique, son rôle fiscal étant appelé à s'amenuiser face à la réduction inéluctable des droits de douane

L'étude traitera aussi du cadre juridique, de l'informatisation, des ressources humaines et de l'organisation, des services de pré-inspection, et de la lutte contre la fraude.

## 9.11 Cadre Institutionnel

Le programme du cadre intégré est ambitieux car il prévoit non seulement le véritable développement d'une stratégie d'exportation, mais aussi sa mise en œuvre. Ceci est d'autant plus ambitieux parce qu'il dépasse facilement les responsabilités d'un seul ministère, et dépend finalement de la réponse du secteur privé. Un programme de renforcement – mais peut-être aussi de rationalisation – des institutions publics et privés sera donc nécessaire. La mission a pris connaissance de l'état actuel du cadre institutionnel et l'étude proposera plusieurs interventions pour son amélioration.

L'équipe a analysé le fonctionnement du Conseil national des investisseurs privés (CNIP) et le rôle crucial que cet organisme pourrait jouer dans l'amélioration du cadre des

affaires. La mission propose déjà que ce Conseil se penche spécifiquement sur le développement des exportations.

### **La Préparation de l'EDIC**

Les rapports des consultants sont attendus dans les six semaines suivant la fin de la mission. Après une revue interne par le consultant principal et la Banque, et quelques modifications préliminaires par les consultants, leurs rapports seront soumis au comité de pilotage pour leurs commentaires. Nous envisageons atteindre ce stade pendant le mois d'avril. Une fois que les commentaires du Gouvernement soient obtenus, un rapport révisé avec une Matrice d'Action préliminaire sera préparée (aux alentours du mois de juin). Par la suite, nous envisageons l'organisation d'un atelier d'édition et d'appropriation par les services techniques de l'administration pour assurer que les recommandations sont bien comprises, jugées réalistes, et appropriées (juillet). Enfin, un atelier de validation sera nécessaire pour présenter l'étude à toutes les parties prenantes (peut-être en octobre).

Le 15 décembre 2006

Philip English  
Chef de mission  
Coordonnateur, politiques commerciales pour l'Afrique de l'Ouest  
Banque mondiale