

**Le suivi des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté  
dans le cadre de l'initiative PPTE**

**République du Niger**

**Projet de document**

**Évaluation des capacités de suivi et plan d'action**

**I – Introduction**

Une mission conjointe du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale s'est rendu au Niger dans le but d'évaluer avec les autorités nigériennes, les capacités de suivi de l'exécution des dépenses allouées aux programmes de réduction de la pauvreté, et de préparer un plan d'action visant au renforcement de cette capacité de suivi sur un horizon triennal<sup>1</sup>.

En mars 2001, les Conseils d'Administration du FMI et de la Banque mondiale ont examiné une première étude relative à la capacité de suivi des dépenses publiques axées sur la réduction pauvreté dans les pays ayant accédé à l'Initiative élargie en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Dans ce contexte, les services des deux institutions avaient préparé des évaluations préliminaires des systèmes de gestion des publiques pour les 25 pays bénéficiant de l'Initiative PPTE, dont le Niger. Ces évaluations étaient centrées sur la capacité de suivi des dépenses de réduction de la pauvreté financées par l'allègement du service de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE, ainsi que par d'autres ressources nationales ou extérieures. Au cours de l'examen de ce premier rapport, les Conseils ont demandé à leurs services de fournir un appui à ces pays pour que ceux-ci prennent en charge ces évaluations ainsi que l'élaboration de projets de plan d'action visant à renforcer les systèmes de suivi des dépenses de réduction de la pauvreté.

Suite à la transition démocratique du début 2000, le Niger a déployé des efforts importants pour rétablir, dans un premier temps, la stabilité financière et budgétaire, ainsi que de relancer et de renforcer le programme de réformes économiques qui avait été formulé en 1997. Ces efforts ont conduit à la préparation d'un nouveau programme macroéconomique et financier triennal, appuyé par la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC), qui a été approuvée par le Conseil d'Administration du FMI en décembre 2000.

---

<sup>1</sup> La mission a séjourné à Niamey du 17 au 24 septembre 2001, et comprenait Mess. Bouley (Conseiller technique, FMI) et Bernasconi (Economiste, Banque mondiale).

C'est en décembre 2000 également, que les progrès réalisés ont permis au pays d'accéder au point de décision de l'Initiative PPTE. Dans le contexte de la préparation de la FRPC et de celle du point de décision PPTE, le gouvernement a en outre élaboré un Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP intérimaire), qui fournit les axes principaux envisagés pour la mise en oeuvre des politiques de réduction de la pauvreté et de développement économique.

Le poids de la dette extérieure pèse lourdement sur les perspectives de développement du Niger et l'analyse entreprise dans le contexte de la préparation de l'accession du Niger à l'Initiative PPTE a montré que son niveau n'est pas soutenable. Bien que la majeure portion de l'allègement accordé au titre de l'Initiative interviendra au point d'achèvement, certains des créditeurs multilatéraux, y compris l'IDA, le FMI et la Banque Africaine de Développement, ont décidé d'accorder une assistance à titre intérimaire dès 2001 pour un montant équivalant à environ 8,7 milliards de FCFA ou 0,6 pour-cent du PIB. En conformité avec les engagements pris dans le cadre de la discussion du point de décision PPTE, le gouvernement a préparé une loi de finance rectificative qui incorpore les ressources intérimaires provenant de l'Initiative. Ces ressources financent un programme spécial de réduction de la pauvreté actuellement mis en œuvre, qui est consacré aux services sociaux de base et à l'infrastructure rurale, en pleine conformité avec les objectifs de réduction de la pauvreté présentés dans le DSRP intérimaire. Ce programme, mis en route sous l'égide du Président de la République en consultation avec les ministères sectoriels concernés, comprend des volets de construction de salles de classes dans l'enseignement primaire, de cases de santé, de mini-barrages et de puits pastoraux et villageois.

## **II. L'évaluation des capacités de suivi**

La mission a étudié avec les autorités, les réponses au questionnaire préparées par celles-ci, base de l'évaluation des capacités de suivi des dépenses spécifiques visant une réduction de la pauvreté. Les développements ci-après présentent les résultats des entretiens de la mission, avec le groupe de travail du Ministère des finances et de l'économie.

### **Résumé**

Depuis 1997, le Ministère des finances est engagé dans des réformes importantes et des travaux de consolidation de la comptabilité de l'État. Ces réformes concernent: la mise en place d'un système informatique moderne pour la gestion de l'exécution de la dépense, la confection des lois de règlement et la confection des comptes de gestion de la comptabilité de l'État, la re dynamisation de la comptabilité générale de l'État, l'introduction d'un plan comptable de l'État et la définition et la mise en place de classifications administratives, économique et fonctionnelle de la nomenclature du budget de l'État.

**Tableau 1. Niger : La capacité de suivre les dépenses spécifiques visant une réduction de la pauvreté**

<b>Gestion budgétaire</b>		Niveau à atteindre	Évaluation septembre 2001	Observations
<b>Présentation et Préparation</b>	<b>Exhaustivité</b>			
	1. Les situations consolidées suivent les standards MSFP sur les administrations publiques	A	B	
	2. Les activités du gouvernement ne sont pas réalisées par l'intermédiaire d'opérations extra-budgétaires selon un niveau significatif	A	A	
	3. L'exécution du budget est très proche des prévisions (en termes de niveau et d'affectation fonctionnelle)	B	C	
	4. Le budget comprend les dépenses en capital et courantes financées par les bailleurs de fonds	A	A	
	<b>Classification</b>			
	5. Les classifications budgétaires sont administratives, économiques et fonctionnelles	B	C	
	6. Les dépenses relatives à la réduction de la pauvreté sont clairement identifiées dans le budget	A	B	
<b>Exécution</b>	<b>Projections</b>			
	7. Les projections à moyen terme sont intégrées dans le cycle budgétaire	A	C	
	<b>Contrôles internes</b>			
	8. Faible niveau du stock des arriérés; faible accumulation de nouveaux arriérés durant l'année précédente	A	C	
	9. Le contrôle interne est effectif et efficace	A	B	
<b>Informations sur l'exécution du budget</b>	10. Des vérifications du suivi sont effectuées en complément du contrôle interne.	B	B	
	<b>Réconciliation</b>			
	11. La réconciliation des données bancaires et comptables est effectuée systématiquement.	A	B	
	<b>Le suivi des dépenses durant l'année</b>			
	12. Les situations d'exécution du budget des ministères sont reçues dans les quatre semaines suivant la période de référence	B	C	
<b>Informations sur l'exécution du budget</b>	13. Les situations périodiques sont classées selon la classification fonctionnelle.	A	C	
	<b>Les comptes définitifs vérifiés</b>			
	14. La clôture des comptes est effectuée dans les deux mois qui suivent la fin de l'exercice.	A	C	
	15. Les comptes sont vérifiés et présentés au parlement dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice.	B	*	

A = Satisfaisant B = Convenable C= A améliorer

Les résultats de l'évaluation constatés sur la base du questionnaire montrent que :

- La présentation du budget aurait besoin d'un certain nombre d'amélioration pour atteindre un stade satisfaisant. Celles-ci portent sur le champ de couverture des administrations publiques, l'information concernant certaines ressources et certaines dépenses dans le cadre du budget d'investissement, la révision des classifications budgétaires utilisées actuellement, la mise en place d'un plan comptable de l'État et la mise en oeuvre des projections budgétaires à moyen terme. Le document budgétaire individualise les dépenses PPTE, mais les dépenses relatives à la pauvreté ne sont pas identifiées clairement actuellement dans le budget.
- Le stock d'arriérés est important. Cette situation entraîne des difficultés dans la gestion de l'exécution du budget. Le contrôle interne est effectif mais son efficacité devrait être renforcée.
- Les systèmes d'information de l'exécution du budget et la confection des comptes définitifs présentent des faiblesses par rapport aux normes retenues. Le contrôle externe devrait être renforcé et effectif.

### **Les résultats détaillés:**

#### **A. Degré de déconcentration dans le processus de la dépense:**

Même si les montants des dépenses demeurent limités dans les régions, les dépenses concernant les programmes spécifiques de réduction de la pauvreté dans le cadre de l'initiative PPTE sont exécutées entièrement au niveau régional, dans le cadre de la déconcentration. Ces dépenses concernent la santé, l'éducation, l'hydraulique avec la construction de mini-barrages, et les puits villageois.

Avec l'accroissement des dépenses relatives à la réduction de la pauvreté, le montant des dépenses effectuées au niveau déconcentré et au niveau décentralisé devrait s'accroître significativement.

#### **B. Le budget**

##### **Exhaustivité du budget**

##### ***Champ du budget***

Le budget de l'État est essentiellement le budget de l'administration centrale. Celui-ci ne couvre que partiellement le champ des opérations des administrations publiques tel que celui-ci est défini dans le manuel de statistique des finances publiques du FMI. Les opérations des établissements publics à caractère administratif ne sont répertoriées que pour le montant des subventions budgétaires reçues du budget de l'État. Il en est de même pour les collectivités décentralisées.

Les recettes non budgétisées sont limitées et concernent principalement le recouvrement des coûts au niveau des hôpitaux.

### ***Composition de l'exécution du budget, niveau et présentation***

Le montant de l'exécution du budget de fonctionnement est très voisin du montant des prévisions budgétaires. Pour les dépenses d'investissement, le taux d'exécution est voisin de 60%. Les budgets supplémentaires rectifiant le budget initial peuvent introduire des modifications substantielles visant soit la réduction des dépenses (budget exercice 2000), soit l'augmentation des dépenses (budget 2001). En ce qui concerne l'exercice 2001, l'augmentation des dépenses est liée à la prise en compte des dépenses PPTE.

### ***Prise en compte des ressources des bailleurs de fonds***

Les dépenses financées sur prêts et dons par les bailleurs de fonds sont incluses dans le budget.

### ***Informations sur le suivi des opérations financées par les bailleurs de fonds.***

Les informations de l'exécution des opérations budgétaires financées par les bailleurs de fonds ne sont pas toutes disponibles dans des délais satisfaisants, voire pas disponibles, compte tenu des procédures utilisées par certains bailleurs de fonds.

Une situation de l'exécution du budget d'investissement est confectionnée dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice. Ceci est la conséquence des difficultés de l'obtention des données auprès des bailleurs de fonds.

### ***Classification des opérations budgétaires et comptables***

Si les systèmes existants de classification des opérations budgétaires permettent d'individualiser clairement les dépenses de l'Initiative PPTE, en revanche, ils ne permettent pas de déterminer clairement les dépenses de lutte contre la pauvreté.

### ***Les classifications budgétaires***

Les classifications budgétaires reposent sur une clef à six chiffres. Elles reflètent un découpage en quatre titres pour les dépenses du budget général : dette, pouvoir public, fonctionnement des services et interventions, en trois titres pour le budget d'investissement : programme de développement économique, programme de développement social et soutien au développement et accompagnement; et deux titres pour les budgets annexes du matériel civil et du matériel militaire.

Au sein des titres du budget général, les dépenses sont pour l'essentiel, à l'exception de la dette, regroupés en sections correspondant à des ministères. Au sein des sections, les chapitres présentent les dépenses par nature ou par objectif (interventions). A l'intérieur des chapitres, la présentation mêle services de destination et par nature précise de la dépense. Les trois titres du budget d'investissement sont structurés par ministre et par projet avec pour chaque projet une classification précisant le mode de financement de la dépense.

Les classifications de cette nomenclature budgétaire présente de fortes différences entre celles du budget général et celles du budget d'investissement tant au niveau de la signification des titres que du détail des chapitres. En outre, elle témoigne d'une absence totale de choix entre une nomenclature fonctionnelle et une nomenclature par service destinataire. Dans certains cas, la nomenclature procède même à une répartition géographique entre services déconcentrés ( dépenses de fonctionnement de certains ministères) sans pour autant qu'en soit tirée une affectation directe des crédits dans la phase d'exécution. Il en résulte une hétérogénéité qui ne traduit aucunement la prise en compte de contraintes spécifiques de gestion du pays, mais conduit à une faible lisibilité du budget tant en présentation initiale qu'en exécution.

#### *Dépenses PPTE*

Les dépenses spécifiques PPTE font l'objet de lignes budgétaires spécifiques indiquant l'objet de la dépense au sein de la section 490 .1 à 5 :

- 490.1 construction de classes
- 490.2 constructions de cases de santé
- 490.3 Mini barrages
- 490.4 Puits villageois
- 490.5 Actions spécifiques

#### *La nomenclature comptable*

La nomenclature comptable utilisée actuellement par le Trésor est ancienne et a été complétée au fur et à mesure des besoins par des nouveaux comptes, sans un schéma précis. Ceci a entraîné que la nomenclature des comptes du Trésor est devenue désuète et a perdu sa logique. Des comptes sont ouverts pour ordre (CNSS). Un même compte peut être utilisé pour décrire les opérations de deux entités différentes. Des démembrements du compte courant du Trésor à la BCEAO ont été ouverts. Le système utilisé de comptes tiroirs renforce la difficulté de la lisibilité et de la compréhension de la nomenclature comptable.

#### **Les prévisions à moyen terme.**

Le processus de programmation budgétaire se limite à l'horizon annuel. Il n'y a pas de cadre budgétaire à moyen terme découlant du cadrage macroéconomique général, auquel pourraient se raccrocher les stratégies de développement préparées au niveau sectoriel, lesquelles ont souvent un horizon pluriannuel (cinq à dix ans). Les stratégies sectorielles

sont elles-même généralement pertinentes sur le plan technique, mais n'intègrent généralement pas une évaluation complète et explicite des financements nécessaires à la réalisation de leurs objectifs de développement, au-delà des listes de projets existants et futurs. Afin de pallier ce manquement, le gouvernement a entrepris de développer un cadre de la dépense à moyen terme (CDMT), en commençant par le renforcement de la capacité de programmation macroéconomique. Au niveau sectoriel également, des premiers travaux de programmation budgétaire à moyen terme ont débuté au Ministère de l'Éducation de Base qui a procédé, dans le cadre de la préparation de son programme décennal, à une évaluation précise des besoins de financements relatifs à l'atteinte des objectifs de développements dans les secteurs éducatifs. Ces efforts devraient se matérialiser dans la préparation d'un premier budget-programme avec l'appui de la Banque mondiale

### **C. L'exécution du budget**

#### **Le contrôle interne**

Le contrôle interne concernant les dépenses publiques est effectué par les contrôleurs financiers répartis dans les différents ministères, le contrôle de la Direction de l'ordonnancement, le contrôle des comptables publics, les contrôles effectués par les inspections des services et le contrôle de l'Inspection générale des finances.

Le rôle du contrôleur financier est multiple : contrôle de la régularité de l'engagement, enregistrement de la comptabilité des engagements, contrôle du service fait lors de la participation aux commissions de réception des fournitures et marchés.

Le contrôle de la Direction de l'ordonnancement est aussi un contrôle de régularité des opérations réalisées au vu des pièces justificatives, de même que celui du comptable public.

Les contrôles internes sont complétés par des vérifications et des enquêtes sur les dépenses publiques effectuées ponctuellement par l'Inspection générale des finances et les inspections des services.

Si le contrôle est effectif, son efficacité doit être renforcée car ce contrôle interne n'est pas satisfaisant. La Direction de l'ordonnancement constate des erreurs ou irrégularités dans les documents présentés par les gestionnaires de crédits après visa du contrôle financier, il en est de même au niveau du contrôle du comptable public. De plus les services de l'Inspection générale des Finances constatent aussi lors de leur vérification des irrégularités.

***Arriérés de dépenses budgétaires.***

L'important stock d'arriérés de paiements intérieurs, évalués à [132.2] milliards de FCFA à fin 2002 continue à peser sur l'exécution du budget. Ces arriérés sont de nature diverse et incluent des restes à payer vis-à-vis de fournisseurs privés et publics, des arriérés de salaires et de transferts vis-à-vis des ménages ou des dettes financières arrivées à maturité vis-à-vis du secteur financier. Le Niger avait procédé à un premier inventaire des arriérés en 1998, et fixé à cette occasion les orientations des procédures de vérification et d'apurement de ces arriérés. A près l'interruption de 1999, au cours de laquelle de nouveaux arriérés ont été accumulés, le nouveau gouvernement a fait de la résolution de ce problème un objectif central pour restaurer la crédibilité des finances publiques. En se basant sur les travaux techniques entrepris antérieurement, les autorités ont entrepris une mise à jour du stock des arriérés et préparé un plan d'apurement qui propose des priorités de règlement pour 2001-2003 conformes aux objectifs du programme macroéconomique et financier. A ce titre, un apurement de 34 milliards est prévu pour l'exercice 2001, dont la mise en œuvre initiale a concerné une partie des arriérés de salaires de la fonction publique ainsi que les créances vérifiées et validées de petits créanciers (créances inférieures à 5 millions de FCFA. Afin de mettre en œuvre la stratégie d'apurement, le gouvernement avait établi en 2000 un Centre autonome de traitement des arriérés de l'État (CADIE), chargé de la vérification et du paiement des créances. Certaines incertitudes demeurent quant au mandat du CADIE (absence de séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable pour le traitement des arriérés) et aux procédures budgétaires et comptables qui seront suivies lors de l'apurement des différents types d'arriérés.

### ***Lois de finances rectificatives***

Les lois de finances rectificatives sont prévues dans la législation pour prendre en compte les changements du cadre macroéconomique ainsi que les imprévus et les aléas intervenant dans la gestion d'un exercice donné. Pour l'exercice 2000 la loi de finances rectificative avait pour objectif de réduire les dotations budgétaires compte tenu des événements conjoncturels rencontrés. Pour l'année 2001, la loi de finance rectificative est intervenue dans le sens inverse pour accroître les crédits budgétaires et en particulier pour répartir les ressources complémentaires PPTE, dont le montant n'était pas encore connu au moment de l'élaboration de la loi de finances initiale.

### ***Réconciliation des comptes***

Les fonds du Trésor sont déposés à la BCEAO. La BCEAO possède deux agences en dehors du siège à Niamey, à Maradi et à Zinder. Les comptes financiers de l'État font l'objet de réconciliation mensuelle au niveau de la BCEAO. Ces réconciliations sont tributaires des situations élaborées par la BCEAO. Pour les opérations de règlement effectuées par les CCP, la réconciliation ne semble pas être faite d'une manière systématique. Il a été constaté que les clôtures des comptes de 1998 et de 1999 ont été rendues difficiles du fait même de l'absence de ces réconciliations avec les CCP.

### *Concordance entre les opérations budgétaires et le financement*

Les écarts entre la situation budgétaire et celle du financement sont insignifiants.

#### **D. Les informations sur l'exécution du budget.**

##### **Le suivi des dépenses durant l'année**

Les opérations d'exécution du budget sont effectuées par les gestionnaires de crédits et l'ordonnateur délégué d'une part et les comptables publics, d'autre part les informations concernant ces opérations sont générées pour la Direction générale du budget, par un système informatique mis en œuvre en 1999 qui produit périodiquement et en temps réel des situations sur l'exécution du budget de la phase de l'engagement jusqu'à la phase ordonnancement pour les opérations effectuées au niveau national. Cependant certaines opérations transitent par des comptes de dépenses à régulariser qui ne sont apurés que tardivement, entraînant l'impossibilité durant l'année d'obtenir des informations exhaustives sur l'exécution du budget, ces comptes étant des comptes de trésorerie et non des comptes budgétaires. De plus les opérations concernant le service de la dette ne sont pas servies régulièrement durant l'année. La connaissance des opérations déconcentrées effectuées au niveau des départements et des arrondissements, demande de longs délais, le circuit d'information et de régularisation de ces opérations étant lent et complexe. Au mois de septembre 2001, peu d'opérations concernant les crédits délégués ont fait l'objet d'une régularisation. Il existe cependant une possibilité pour prendre en compte ces informations pour les situations statiques, au niveau du Trésor en masse en utilisant le compte 112.61.10, qui est le compte décrivant ces données provenant de la comptabilité des comptables déconcentrés, mais ce compte n'est pas détaillé.

Les balances des comptes du Trésor qui sont élaborées chaque mois ne permettent pas d'obtenir une information sincère de l'exécution du budget. Les mouvements apparaissant pour un mois donné ne correspondent pas toujours aux événements comptables de cette période. En effet compte tenu des délais d'acheminements et d'autres causes, pour certains comptables publics, il n'est pas possible d'incorporer les informations de certains postes dans la balance consolidée du Trésor d'une période considérée.

Les situations mensuelles du tableau des opérations financières de l'État (TOFE) sont confectionnées dans un délai moyen de six semaines après la période de référence à partir de différentes sources de données, comptabilité administrative, comptabilité du Trésor, informations extra-comptables provenant des administrations.

Ces situations financières sont essentiellement des situations décrivant l'exécution du budget par nature économique ou bien selon de grandes classifications administratives. Les données ne sont pas présentées par classification fonctionnelle.

### **Les comptes définitifs de l'exécution du budget**

La République du Niger a entrepris un vaste travail pour présenter des comptes définitifs depuis l'exercice 1997. Le travail était difficile car depuis 1986, aucun compte de gestion ni aucune loi de règlement n'avaient été élaborés. Aussi, les informations comptables présentaient des soldes anormaux, qu'il convenait d'apurer, en particulier pour les comptes de tiers concernant les comptes d'attentes ou à classer de recettes et de dépenses. Après des travaux importants de réconciliation des données, les comptes 1997, 1998, 1999, ont été préparés et adressés à la Chambre des comptes, les projets de lois de règlement pour ces mêmes exercices ont été élaborés. Les comptes administratifs et de gestion pour l'exercice 2000, sont en voie de confection et seront disponibles pour la fin de l'année 2001. Il est prévu que le compte de gestion de l'exercice 2001 sera déposé à la Chambre des comptes au plus tard le 30 juin 2002. La loi de règlement de l'exercice 2001 sera présentée au Parlement lors de la session budgétaire concernant l'adoption de la loi de finance initiale 2002.

Cependant certaines opérations de dépenses publiques ne sont pas prises en compte dans les écritures du Trésor, car elles suivent un autre circuit. Il s'agit des dépenses effectuées directement par les bailleurs de fonds dans le cadre de certains projets. Aussi les informations concernant l'ensemble des opérations du budget d'investissement ne sont disponibles dans un délai de six mois suivant la fin de l'exercice, par suite de la difficulté de rassembler les données provenant des bailleurs de fonds.

### **Contrôle externe**

La vérification des comptes définitifs par la Chambre des comptes n'est pas réellement effectuée, car jusqu'à présent la Chambre des comptes n'a pas encore reçu les ressources humaines nécessaires pour effectuer un travail efficace. Cependant un recrutement de personnes qualifiées est prévu dans les prochains jours. Il sera accompagné d'assistants de vérification permettant le démarrage effectif des travaux de contrôle externe de l'exécution budgétaire.

### III. Actions à entreprendre pour l'amélioration du suivi des dépenses pour la réduction de la pauvreté

<b>Tableau des actions à mettre en oeuvre pour améliorer le suivi des dépenses pour la réduction de la pauvreté</b>				
<b>Actions à entreprendre</b>	<b>Année 2001</b>	<b>Année 2002</b>	<b>Année 2003</b>	<b>Année 2004</b>
Consolidation des situations des administrations publiques		Inclure dans une annexe au projet de budget 2003, les situations des collectivités décentralisées	Inclure dans une annexe au projet de budget 2004, les situations des Établissements publics à caractère administratif	Mettre en place un suivi trimestriel des collectivités décentralisées et des EPA
Classifications de la nomenclature budgétaire	Détermination des classifications	Mise en œuvre pour le budget 2003		
Nomenclature comptable	Achèvement des travaux préparatoires	Mise en œuvre du Plan Comptable de l'État		
Définition du cadre des dépenses visant à la réduction de la pauvreté	Finalisation du DSRP	Définition des clefs de passage entre le DSRP et le budget		
Prévisions à moyen terme	Mise en œuvre d'un TOFE 2002-2004 Formulation de budgets programme triennaux	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux
Arriérés	Mise en place du CADIE	Poursuites des travaux		
Contrôle interne	Étude des rejets de la D.O. et du Comptable	Mise en œuvre des conclusions de l'étude	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux
	Etude des suites des rapports de vérification	Mise en œuvre des conclusions	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux
	Méthodologie pour améliorer le contrôle du service fait	Mise en œuvre des conclusions	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux
Révision du processus de la chaîne de la dépense	Étude sur les améliorations à apporter (délégations)	Mise en œuvre des conclusions	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux
Chaîne informatique de la dépense	Mise en place d'un réseau intégré	Réalisation du réseau au niveau des gestionnaires de crédit	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux

<b>Tableau des actions à mettre en oeuvre pour améliorer le suivi des dépenses pour la réduction de la pauvreté</b>				
<b>Actions à entreprendre</b>	<b>Année 2001</b>	<b>Année 2002</b>	<b>Année 2003</b>	<b>Année 2004</b>
Transfert des données entre l'ordinateur et le comptable	Mise en place d'une passerelle D.O. – Trésor avant fin 2001	Poursuite de la migration de l'environnement informatique Budget au Trésor		
Comptabilité de l'État	Mise en place d'une réconciliation mensuelle des données ordinateur-comptable	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux
Comptes administratif et de gestion	Réduction de la période complémentaire Mise en œuvre d'une régularisation mensuelle des dépenses payées par anticipation	Poursuites des travaux et vérification des organismes de contrôle. Accélération des opérations de clôture des comptes	Poursuites des travaux	Poursuites des travaux
Vérification des comptes	Mise en place des ressources humaines	Mise en place d'une Cour des Comptes. Confection d'un rapport sur le budget 2000 et 2001 et certification de la cohérence des comptes	Vérification des comptes et production d'un rapport pour les budgets 1997, 1998, 1999.	Poursuites des travaux

## **A. Présentation et préparation du budget**

### **1. Consolidation des situations des administrations publiques**

#### **Les consolidations**

Les informations disponibles ne sont pas exhaustives concernant les opérations des administrations publiques autre que le Gouvernement central. La connaissance des actions des administrations publiques pour la réduction de la pauvreté, passe par une consolidation des opérations effectuées par les collectivités décentralisées et par les établissements publics à caractère administratif. Cette connaissance permettra aussi de rationaliser et d'optimiser les dépenses.

## Recommandations

- La loi de finance dans ses annexes devra présenter une synthèse des prévisions budgétaires des collectivités décentralisées ainsi qu'une situation d'exécution des dépenses des exercices disponibles les plus récents.
- Des situations d'exécution devront être produites périodiquement et devront être incluses dans les situations correspondantes du gouvernement central. La trésorerie générale détient des informations substantielles dans ces domaines qu'il serait souhaitable d'utiliser pour produire ces situations consolidées.<sup>2</sup>
- Les prévisions budgétaires des établissements publics devraient être intégrées dans la consolidation des prévisions budgétaires dans une seconde étape, car de nombreux établissements publics dans les domaines de l'éducation et de la santé participent à la réduction de la lutte contre la pauvreté.

De telles actions doivent être mises en œuvre dans le court terme compte tenu de leur importance dans le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté.

## 2. Amélioration des classifications budgétaires et comptables.

Une bonne connaissance des opérations budgétaires et en *particulier des opérations visant à la lutte contre la pauvreté* passe par la mise en place de classifications claires et précises des opérations budgétaires visant à déterminer :

- 1) l'objectif de ces opérations (classification fonctionnelle),
- 2) les services administratifs chargés de la mise en œuvre de ces opérations (classification administrative) et
- 3) les moyens mis en œuvre (classification par nature).

Les classifications de la nomenclature comptable permettent de connaître l'exécution financière de ces opérations budgétaires.

### *Classifications budgétaires*

Des travaux sont en cours pour améliorer les classifications de la nomenclature budgétaire. Ces travaux ont pour but de mettre en place des classifications claires et précises permettant de décrire les lignes budgétaires. Celles-ci doivent comprendre une classification administrative, une classification par nature économique et enfin une classification fonctionnelle, qui seront reprises dans la description de la section, du chapitre et de l'article, des classifications complémentaires permettront d'améliorer l'analyse des opérations

---

<sup>2</sup> Pour l'exercice 2000, les dépenses des collectivités décentralisées représentaient environ sept milliards.

budgétaires. La définition du chapitre proposé dans le cadre de la directive UEMOA a besoin d'être revue.

### **Recommandations**

- Il est nécessaire de définir clairement le contenu du chapitre, unité fondamentale de la gestion budgétaire.
- La structure des classifications de la nomenclature budgétaire doit être modulaire. Cette structure permet des modifications dans le temps et selon les besoins de chaque catégorie de classification. Le noyau stable de classifications étant composé des classifications par nature et par objectif. La classification administrative est pour sa plus grande part essentiellement changeante car liée aux gouvernements.
- Afin de pouvoir se conformer cependant à la directive UEMOA concernant la nomenclature budgétaire, un module spécifique la codification par secteur et par groupes de service, sera mis en place.
- En vue de répondre aux besoins futurs, il conviendrait de préparer un module concernant les bénéficiaires et les financements. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il est essentiel de préserver un module spécifique pour les budgets programme.
- Il est aussi essentiel que le budget de l'État utilise une codification par nature économique qui soit identique à celle du plan comptable de l'État.
- Les classifications utilisées dans la nomenclature des collectivités locales doivent être compatibles avec les classifications de la nomenclature budgétaire de l'État.

Les travaux devront être achevés au plus tard le 31 décembre 2001, car ils permettront la mise à jour des programmes informatiques nécessaires pour la préparation du budget 2003, qui devra être présenté selon les nouvelles classifications.

### ***La nomenclature comptable***

La nomenclature comptable actuelle doit être réformée en profondeur pour mettre en œuvre un plan comptable de l'État qui s'inspire du plan comptable SYSCOA en vue de se conformer aux directives de l'UEMOA..

### **Recommandations :**

Devant l'urgence et la nécessité de mettre en œuvre une nomenclature comptable claire et précise, il est recommandé que les autorités nigériennes reprennent et achèvent les travaux effectués en 1994 relatifs à la mise en place d'un plan comptable de l'État, le document était dans sa phase finale en 1994. Ce document jusqu'à présent n'a jamais été mis en place. Ces travaux devraient être validés le plus rapidement et au plus tard le 30 novembre 2001, pour permettre la finalisation de la classification par nature de la nomenclature budgétaire.

### **3. Les prévisions à moyen terme.**

En ce qui concerne le cadrage de la dépense à moyen terme (CDMT), les travaux techniques sur le cadrage macroéconomique et financier devront se poursuivre ces prochains mois, et aboutir à la définition d'enveloppes budgétaires sectorielles pour la période 2002-2004. Idéalement, ce travail de cadrage devrait alimenter la préparation du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), de même que permettre la rédaction d'un premier document CDMT 2002-2004 avant la fin de l'année. Les objectifs du CDMT sont (i) la définition d'un cadre de dépenses cohérent avec des hypothèses de mobilisation de ressources réalistes et en accord avec l'objectif de stabilité macroéconomique ; (ii) une allocation indicative des ressources sur le moyen terme qui épouse les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté du pays, et (iii) un cadre budgétaire prévisible permettant de guider les ministères sectoriels dans l'élaboration ou la mise à jour de leurs stratégies.

#### **Recommandations :**

Les étapes suivantes pour la mise en place d'une première ébauche de CDMT au Niger devraient être envisagées : (i) aboutissement des travaux de cadrage macroéconomique à moyen terme, et préparation d'un TOFE pour la période 2002-2004 reflétant les objectifs budgétaires du programme macroéconomique et financier ; (ii) simultanément, au niveau sectoriel, une réflexion devrait s'engager sur le chiffrage des programmes sectoriels en fonction de la performance recherchée (objectifs de développement). Idéalement, ce travail se concrétise par la formulation de budgets-programme triennaux, notamment pour le secteur de l'éducation où les travaux ont d'ores et déjà débuté. Toutefois, les principaux ministères n'étant pas prêts pour un tel exercice, une première sensibilisation devrait être entreprise pour inciter les ministères sectoriels à entreprendre une estimation des coûts de leurs stratégies qui intégreraient charges de fonctionnement et dépenses d'investissement sur le moyen terme. (iii) Des premières consultations devraient se tenir à ce stade pour que les ministères sectoriels soient sensibilisés aux résultats du cadrage macroéconomique et financier, et, inversement, pour que les cadres des ministères centraux soient informés des conclusions du travail sectoriel. Les consultations devraient aboutir à un arbitrage sur les enveloppes budgétaires sectorielles à moyen terme, conforme aux objectifs de réduction de la pauvreté. Le résultat du processus est consigné dans un document de cadrage de la dépense 2002-2004 qui soumis à l'approbation finale du Gouvernement.

## **B. L'exécution du budget**

### **1. Arriérés**

Afin d'éliminer la contrainte des arriérés intérieurs, le gouvernement devra mettre en œuvre son plan d'apurement. Afin de garantir le succès de ce programme, il est impératif que le processus soit transparent et équitable, en fonction de modalités de règlement clairement

établies et rigoureusement mises en oeuvre. En outre, il est important que les mouvements du stock d'arriérés soient suivis de près et documentés adéquatement.

**Recommandations :**

Dans un premier temps, le décret portant création du CADIE devrait être précisé par des arrêtés d'application définissant précisément les responsabilités institutionnelles pour l'apurement des arriérés en pleine conformité avec les règles de la comptabilité publique. Les procédures de vérification et d'enregistrement budgétaire et comptable doivent être précisées pour les différents types d'arriérés (reste à payer au Trésor, dépenses non ordonnancées, etc.). Le CADIE devra en outre assurer un suivi statistique rapproché et régulier des mouvements d'apurement.

**2. Contrôle interne**

*Amélioration du contrôle interne*

Le contrôle interne relatif aux opérations budgétaires est exercé par de nombreux acteurs. Force est de constater que l'efficacité de ce contrôle est limitée, puisque l'ordonnateur relève que des irrégularités sont constatées après le contrôle financier et que lors du visa du comptable certaines irrégularités sont encore existantes donnant lieu à des rejets ou des suspensions de mise en paiement. De plus l'Inspection générale des finances lors de ses vérifications constate des irrégularités dans l'exécution du budget.

*Recommandations*

Un premier travail pour l'amélioration du contrôle interne est d'examiner les rejets effectués par l'ordonnateur et par le comptable. Ces rejets sont enregistrés mais ne sont pas exploités. Une étude rapide devrait être faite pour connaître le nombre de rejets ou assimilés, effectués par l'Ordonnateur (Direction de l'ordonnancement) et par le Comptable. Une étude sur les causes de ces rejets devrait y être incluse. Des recommandations devraient être préparées pour mettre en place les mesures proposées pour améliorer la qualité de la dépense et que les causes des rejets soient pour une large part éliminées.

Un second travail consiste à étudier les suites des rapports de vérification et d'enquêtes des rapports des organes de vérification. Ce travail devrait aboutir à proposer des actions pour éviter que les errements constatés se poursuivent et mettre réellement en oeuvre de sanctions.

Une réflexion sur une méthodologie pour un réel contrôle du service fait ou de la réalité de la dépense, devrait être ouverte immédiatement.

### ***Révision du processus de la chaîne de la dépense***

Les différentes étapes des procédures de la dépense ont été mises en place depuis de longues années et sont quelquefois les résultats de l'utilisation de l'informatique dans le processus. Le rôle de l'ordonnateur et sa place dans le processus devraient être revus, il en est de même pour le contrôle financier pour déterminer la nature de son intervention dans la seconde phase de la dépense et aussi pour le comptable public dans le cadre du visa de l'ordonnancement. Enfin dans le cadre du développement de la déconcentration, la méthodologie actuelle n'est pas satisfaisante.

#### **Recommandations**

Avec l'installation d'une informatique ouverte et partagée par l'ensemble des utilisateurs, il est nécessaire d'entamer une réflexion pour déterminer si le processus actuel est le plus efficace et efficient. Des actions de réforme devraient être mises en œuvre après cette réflexion qui a déjà débuté.

Pour l'amélioration de l'exécution des dépenses déconcentrées, de nouvelles procédures devront être mises en place. Elles concernent à la fois le gestionnaire de crédits et le comptable.

Le système utilisé pour les dépenses du programme spécial apparaît avoir donné satisfaction sur trois objectifs, rapidité des paiements et contrôle de la réalité de la dépense et avant tout rapidité de l'exécution budgétaire. En s'appuyant sur ces procédures spéciales, une méthodologie devrait être dégagée pour l'amélioration de la gestion de l'exécution des dépenses déconcentrées, avec la mise en œuvre d'un cadre comptable adéquat.

## **C. Les systèmes d'information et le contrôle de l'exécution du budget**

### **Chaîne informatique de la dépense**

Le traitement informatique des opérations d'exécution de la dépense a fait l'objet d'une amélioration sensible lors du passage à l'an 2000. L'application a été entièrement revue et utilise les instruments les plus modernes. Cependant la chaîne de la dépense elle-même n'a pas été modifiée et entraîne que les situations élaborées sont restées les mêmes, utilisant des appellations qui apportent la confusion dans la compréhension des données pour les utilisateurs extérieurs.

#### **Recommandations**

Il est nécessaire de revoir le processus comme il a été indiqué précédemment afin que l'exécution des dépenses budgétaires soit améliorée. Cela est possible avec la mise en place d'un réseau qui permettra de relier le gestionnaire de crédits au contrôleur financier, à l'ordonnateur voire au comptable. Dans un premier temps si la phase administrative est insérée dans un réseau, le processus de la dépense peut être revu pour en améliorer sa qualité

et son efficacité. La problématique d'une telle étude concerne les interventions du contrôleur financier et de l'ordonnateur.

Il convient de développer les actions du groupe de travail qui déjà a entamé une réflexion dans ce domaine.

Il est nécessaire que le même environnement informatique soit utilisé par l'ensemble des acteurs de l'exécution de la dépense, afin d'éviter tout problème de transfert d'informations, d'un système à un autre qui ne se justifie plus.

### **Transferts des données entre les différents acteurs**

Un des éléments essentiels pour améliorer la qualité des informations de l'exécution de la dépense est la mise en place d'un système intégré du suivi de la ligne budgétaire du gestionnaire de crédit au comptable public. Une telle intégration améliorera les informations sur le suivi de la dépense tant en rapidité qu'en qualité.

### **Recommandations**

- Il est urgent dans une première phase d'introduire, dans les prochaines semaines, une passerelle électronique des données de l'ordonnateur chez le comptable de façon à éviter la reprise manuelle d'information toujours sources d'erreurs et d'éviter aussi un travail fastidieux des agents qui pourraient être ainsi redéployés sur d'autres tâches.
- En outre, cette passerelle devrait permettre un retour d'information vers la base de données du budget, et fournir une information fiable et intégrée sur l'exécution du budget sur l'ensemble du circuit de la dépense.
- Cette passerelle pourrait être complétée avant la fin de l'année par une reprise de l'application de comptabilité publique dans le système de base données relationnelles modernes régissant l'application de comptabilité budgétaire.
- Finalement, en parallèle avec l'adoption du nouveau plan comptable, le système devrait être mis à jour pour la mise en place d'un système complet de comptabilité publique au Trésor.

### **Comptabilité de l'État**

Les informations comptables en cours d'exercice sont difficiles à exploiter, car la réconciliation avec la comptabilité administrative est rarement faite. La comptabilité de l'État doit être une comptabilité sincère qui doit retracer les opérations de l'ordonnateur d'une manière fidèle.

### **Recommandations**

Il est urgent de mettre en place une procédure permettant de réconcilier les données de l'ordonnateur avec celles du comptable, durant toute l'année qu'il s'agisse de la dette, des opérations de fonctionnement ou des opérations d'investissement. Dans le cas d'opérations

de dépenses transitant par des comptes de régularisation, opérations qui doivent être limitées, celles-ci doivent être régularisées mensuellement. Ceci permettra d'accélérer la clôture des comptes

### **Compte administratif et compte de gestion**

Le suivi de l'exécution du budget pour un exercice donné donne lieu à l'élaboration d'un compte administratif de l'ordonnateur et un compte de gestion du comptable qui retraduisent l'ensemble des opérations budgétaires et financières effectuées pour une gestion donnée. Ces comptes sont présentés au Parlement dans le cadre de la loi de règlement qui permet de clôturer une gestion donnée correspondant à un budget et dégage les résultats de l'exécution. Le compte administratif est un instrument essentiel pour la gestion des dépenses et plus particulièrement pour les dépenses liées à la réduction de la pauvreté. Il en est de même du compte de gestion qui traduit en termes financiers l'exécution budgétaire. Mais l'efficacité de tels instruments dépend de la date de leur production. En effet si cette date est trop éloignée de l'exercice et de la gestion considérée ces comptes sont sans objet. Une des causes de la production tardive des comptes est la présence d'une journée complémentaire longue et de plus, non respectée.

### **Recommandations**

Il convient que la production de ces comptes soit rapide et fiable.

La rapidité de la production de ces comptes passe par la réduction de la période dite complémentaire. La période complémentaire devrait être au plus égale à un mois en ce qui concerne le comptable public, pour l'ordonnateur cette période complémentaire ne devrait pas exister, car l'ensemble des crédits d'une année devrait être exécuté dans l'année pour les crédits de fonctionnement, pour le budget d'investissement, les reports de crédits devraient être la règle si ces reports sont justifiés.

La fiabilité et la sincérité des situations de fin d'année passent par la régularisation budgétaire mensuelle de l'ensemble des opérations de trésorerie pris en compte sous le terme générique de dépenses à régulariser qui peuvent être imputées sous des comptes divers chez le comptable. Il appartient aux organismes de contrôle de s'assurer de la mise en œuvre des dispositions permettant l'apurement immédiat de cela.

### **Vérification des comptes et contrôle a posteriori**

L'assurance de la bonne exécution budgétaire passe par un contrôle externe des situations de suivi de l'exécution budgétaire et plus particulièrement des comptes administratif et de gestion.

La loi a prévu le contrôle de la Chambre des comptes sur l'exécution du budget, ce contrôle s'effectue avant tout par l'intermédiaire du jugement du compte du comptable principal en charge du budget de l'État. Ce contrôle ne s'effectue pas encore réellement faute de moyens. L'UEMOA dans une de ses directives édicte le changement des chambres des Comptes en Cours des Comptes autonomes afin d'en améliorer leur fonctionnement.

Le contrôle du compte administratif est avant tout du ressort de l'Assemblée Nationale, mais il ne semble pas que celle-ci a la possibilité de pouvoir exercer pleinement ce contrôle.

### **Recommandations**

Un contrôle externe efficace ne peut être effectué que par une entité réellement indépendante. Une telle indépendance milite pour une Cour des comptes autonome par rapport à d'autres entités. La Cour des comptes doit être dotée de moyens en personnel et en matériel pour exercer véritablement son mandat de contrôle externe de l'exécution budgétaire.

La Cour des Comptes doit s'assurer de la cohérence et de la vraisemblance des informations comptables de la loi de règlement transmises à l'Assemblée Nationale par un rapport sur l'exécution du budget et une attestation concernant la cohérence des comptes administratifs et financiers

La Cour des comptes doit vérifier l'ensemble des comptabilités de l'exécution budgétaire dans un délai limité et doit en faire rapport aux autorités de l'exécutif et de l'Assemblée Nationale.