

POUR USAGE OFFICIEL

FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Département des finances publiques



NIGER

ÉVALUATION DE L'INITIATIVE PPTE ET DU PLAN D'ACTION

Lubin Doe, Gisèle Suire, Vincent Caupin, Emmanuel Pinto Moreira

Juillet 2004

«Le présent rapport contient des conseils et recommandations techniques donnés par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités du Niger. Avec l'autorisation écrite des autorités du Niger, ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds extérieurs au FMI. La communication du rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) à des parties extérieures au FMI, à l'exception des prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds, requiert l'autorisation écrite des autorités nigériennes et du Département des finances publiques du FMI».

Table des matières	Page
Résumé des recommandations.....	5
I. Introduction	7
A. Processus d'évaluation de l'Initiative PPTE.....	8
B. Stratégie de réduction de la pauvreté du Niger	9
II. Évaluation de la capacité à assurer le suivi des dépenses publiques de réduction de la pauvreté.....	10
A. Portée de l'évaluation.....	10
B. Préparation du budget.....	11
C. Exécution du budget.....	17
D. Rapports budgétaires.....	20
E. Marchés publics.....	23
III. Plan d'action pour le renforcement de la gestion des dépenses publiques	24
A. Préparation du budget	25
B. Exécution du budget.....	25
C. Rapports budgétaires.....	26
D. Passation des marchés publics	27
Tableaux des Annexes	
Annexe I. Tableaux.....	28
Annexe II. Programme spécial du Président pour la réduction de la pauvreté	33
Annexe III. Contrôle interne des finances publiques au Niger	36
Annexe IV. Évolution du contrôle externe du budget au Niger	38

Liste des abréviations

ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BIA	Banque internationale de l'Afrique
BOA	Bank of Africa
CAFER	Caisse autonome de financement de l'entretien routier
CCDB	Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour suprême
CCM	Commission centrale des marchés
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
DAAF	Directeur des affaires administratives et financières
DCE	Direction du contentieux de l'État
DCF	Direction du contrôle financier
DFP	Département des finances publiques du FMI
DGB	Direction générale du budget
DGIF	Direction générale de l'Inspection des finances
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPA	Établissement public administratif
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GDP	Gestion des dépenses publiques
IGE	Inspection générale d'État
LF	Loi de finances
LFI	Loi de finances initiale
MSFP	<i>Manuel de statistiques des finances publiques</i> du FMI
RDPRF (PEMFAR)	Revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière
PLR	Projet de loi de règlement
PPTE	Pays pauvres très endettés
PSOP	Paiement sans ordonnancement préalable
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest africaine.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le présent rapport contient une évaluation de la capacité du gouvernement du Niger à assurer le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté. Il repose sur un cadre commun comprenant 16 indicateurs,¹ qui s'appliquent à tous les pays bénéficiaires d'un allègement au titre de l'Initiative PPTE (Pays pauvres très endettés). L'évaluation et le plan d'action correspondant ont été examinés et adoptés d'un commun accord avec le gouvernement et les principaux partenaires au développement du Niger et seront publiés une fois achevés.

Lors de la première évaluation de l'Initiative PPTE, en 2001, le Niger remplissait trois des 15 critères. La présente évaluation révèle que le Niger a satisfait à cinq des 16 indicateurs (tableau 1 de l'annexe I). S'agissant des objectifs qui n'ont pas encore été atteints, dans plusieurs domaines, le Niger est beaucoup plus proche du but qu'en 2001. Ainsi, le nombre de «B» (performance moyenne) est passé de quatre en 2001 à sept en 2004, traduisant des avancées en matière d'exécution et rapports budgétaires, et celui des «C» a diminué, passant de sept à quatre.² L'évaluation montre aussi dans quelques domaines des résultats inférieurs en 2004 à ceux de 2001 du fait que plusieurs indicateurs ont été affinés, ce qui ne signifie donc pas que la capacité de la gestion des dépenses du pays s'est détériorée.

Le budget couvre principalement l'administration centrale, telle que définie dans le *Manuel de statistiques de finances publiques* (MSFP) du FMI. Il ne couvre pas les établissements publics administratifs (EPA) ni les collectivités locales. De même, la couverture des dépenses en capital financées de l'extérieur est incomplète. Les classifications administrative, économique et fonctionnelle sont conformes aux normes internationales. Les projections pluriannuelles sont à l'état d'ébauche et ne sont pas encore intégrées dans le processus d'élaboration du budget. Les dépenses de réduction de la pauvreté sont définies et font l'objet d'un suivi, mais pas de manière unique.

S'agissant de l'exécution du budget, le rapprochement des comptes du Trésor des relevés bancaires est régulièrement effectué. Par contre, les enquêtes de suivi des dépenses et de vérification de l'efficacité de leur gestion, qui avaient été jugées satisfaisantes lors de la précédente mission, ne sont pas effectuées. Les efforts devront être également poursuivis pour réduire les arriérés de paiements. Les actions destinées à améliorer le contrôle interne devraient se poursuivre.

Un progrès perceptible a été enregistré en matière de déclaration des opérations budgétaires. Les délais de transmission des rapports d'exécution du budget pour consolidation sont acceptables. Les retards accusés dans la préparation des lois de règlement ont été

¹ L'évaluation effectuée en 2001 était basée sur 15 critères. Un nouvel indicateur relatif aux marchés publics a été ajouté pour les besoins de l'évaluation de 2003, portant le nombre total de critères à 16.

² Les critères pour lesquels la norme est «B» ont été traités comme «A» dans ce rapport. La comparaison avec les résultats de 2001 exclut l'indicateur 16 parce qu'il ne faisait pas partie de la liste cette année-là.

substantiellement résorbés, comme en témoigne l'établissement des comptes de gestion et des lois de règlement pour les années 1997 à fin 2001. Malheureusement, les lois de règlement pour 2002 et 2003 n'ont pas été établies en temps opportun. De même, la période complémentaire de deux mois n'est pas observée.

Une nouvelle loi relative à la passation des marchés a été adoptée, mais elle n'est pas encore entièrement opérationnelle. Les points forts dans ce domaine sont le caractère général du cadre juridique et le recours limité aux procédures exceptionnelles.

Le rapport propose un plan d'action en vue de renforcer les capacités de gestion des dépenses au Niger. Ce plan est conçu pour aider le pays à observer, à terme, l'ensemble des 16 indicateurs. Cet objectif est très ambitieux, mais des efforts soutenus à tous les échelons rapprocheront les réalisations du pays des indicateurs objectifs. Les autorités en sont conscientes et ont exprimé leur volonté de poursuivre les réformes visant à poursuivre les réformes de la gestion des dépenses.

I. INTRODUCTION

Une mission du FMI et de la Banque mondiale a séjourné à Niamey du 12 au 26 juillet 2004³ pour procéder à l'évaluation de la capacité du gouvernement nigérien à assurer le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté et élaborer, en collaboration avec les autorités, un plan d'action pour les réformes. L'évaluation et le plan d'action proposés reposent sur des entretiens avec les pouvoirs publics, la Chambre des comptes et les bailleurs de fonds, que la mission remercie tous pour leur contribution. En particulier, l'autoévaluation préparée par les autorités a constitué une base utile pour le travail de la mission. Le projet de rapport de la mission a été examiné au cours de réunions tenues avec les autorités et les représentants des principaux partenaires au développement. Les commentaires de ces derniers ont été pris en compte dans le projet de rapport final.

Pendant son séjour, la mission a rencontré le Président de la République (M. Mamadou Tanja), le Ministre de l'économie et des finances (M. Ali Mahaman Lamine Zeine), le Président de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour suprême (CCDB) (M. Mory Sissoko), le Haut-Commissaire à la décentralisation et aux réformes administratives (M^{me} Mariama Salifou), l'Inspecteur général d'État (M. Habibou Hamed), le Commissaire à l'économie (M. Boubacar Moumouni Saidou), le Commissaire au développement (M. Yakoubou Sani), le Directeur du contentieux de l'État (M^{me} Saliyah Gazibo), le Conseiller technique à la Présidence (M. Ibrahim Saidou), le Directeur général du budget (M. Hamidine Habou), le Directeur de l'Inspection générale des finances (M. Sani Yahouza), le Directeur général de l'économie (M. Saâdou Bakoye), le Directeur national de la BCEAO (M. Abdoulaye Soumana), le Coordinateur du DRSP (M. Malla Ari), le Directeur du budget (M^{me} Fatchima Rabo), le Directeur des ordonnancements (M^{me} Mariama Bassirou), le Directeur du contrôle financier (M. Hamidou Amadou), les 1^{er} et 2^e Fondés de pouvoirs au Trésor (M^{me} Awa Dagra et M. Abdoulaye Issaka) et le Directeur du financement multilatéral (M. Illiassou Maazou), et leurs collaborateurs.

La mission a également visité la région de Dosso et eu des discussions avec le Préfet (M. Moutari Laouali), l'Inspecteur général d'État (M. Adamou Djigo), l'Ordonnateur (M. Zakara Karidio), le Médecin-Chef du District sanitaire (Dr Issa Oumarou), le Secrétaire municipal de la Mairie de Dosso (M. Mahamadou Dogon-Yaroy), les Directeurs régionaux de Dosso chargés des douanes, des impôts, du développement agricole, du développement communautaire, de l'éducation de base, de la santé, des ressources animales, du génie rural, de l'urbanisme et de l'habitat, de l'aménagement du territoire, de la jeunesse, des sports, et de l'environnement, et leurs collaborateurs. Ensuite, la mission a visité plusieurs projets financés avec les ressources PPTE (vaches laitières appartenant à un groupement de femmes et diverses petites activités économiques entreprises par des personnes handicapées de la

³ La mission se composait de M. Lubin Doe (Département des finances publiques, Chef de mission), M^{me} Gisèle Suire (Conseillère, AFRITAC-Ouest), M. Vincent Caupin (Expert) et M. Emmanuel Pinto Moreira (Banque mondiale). M. Jemma Dridi, Représentant résident du FMI au Niger a fourni un appui multiforme à la mission. M. Amadou Ibrahim et M. Abdou Chayabou, des missions résidentes de la Banque mondiale et du FMI, ont participé à plusieurs réunions.

commune de Dosso, case de santé à Koygorou, digue déversante à Kouré Kobadey, le «Triangle du Président» composé d'un puits de 50 mètres, d'une case de santé et d'une case scolaire à Bossadjé).

La mission exprime ses vifs remerciements aux autorités nigériennes pour leur disponibilité exemplaire, leur coopération et les excellentes dispositions prises pour lui faciliter la tâche.

La mission a bénéficié des conclusions du rapport sur la revue des dépenses publiques et la responsabilité financière (PEMFAR) de la Banque mondiale, qui est en cours de finalisation.

A. Processus d'évaluation de l'Initiative PPTE

En 2001, les services du FMI et de la Banque mondiale avaient entrepris conjointement une évaluation globale du système de gestion des dépenses publiques (GDP) du Niger. Cette évaluation reposait sur 15 critères relatifs à la préparation et à l'exécution du budget, ainsi qu'à l'établissement des rapports budgétaires. Elle visait à apprécier la capacité des administrations publiques à assurer le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée et à déterminer l'appui que la communauté internationale pourrait apporter aux systèmes de gestion des dépenses existants. Suite à cette évaluation, effectuée de concert avec les autorités, un plan d'action a été adopté et les besoins d'assistance technique ont été identifiés. Les résultats de l'évaluation (ainsi que ceux de 23 autres pays bénéficiant de l'initiative PPTE) ont été présentés aux Conseils d'administrations de la Banque et du FMI en mars 2002.⁴ Par la suite, les progrès en matière de mise en œuvre des plans d'action ont fait l'objet de rapports aux deux Conseils en mars 2003.⁵

L'évaluation de 2001 a conclu que le système de gestion des dépenses publiques (GDP) du Niger nécessitait des réformes importantes car seulement trois des 15 indicateurs avaient été atteints—deux (sur sept) en matière de préparation budgétaire et un (sur quatre) pour l'exécution du budget. Aucun des quatre critères relatifs aux rapports budgétaires n'avait été respecté.

Les améliorations les plus sensibles attendues portaient sur l'élargissement du champ couvert par le budget, l'introduction de classifications budgétaires conformes au MSFP, l'identification des rubriques relatives à la réduction de la pauvreté dans le budget, l'élaboration de projections pluriannuelles des dépenses, la réduction des arriérés de paiements et le renforcement de l'audit externe.

⁴ Mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques de réduction de la pauvreté dans les pays pauvres très endettés. (SM/02/30, Révision 2, 21 mars 2002).

⁵ Informations récentes sur la mise en œuvre des plans d'action pour le renforcement des capacités des PPTE à assurer le suivi des dépenses publiques consacrées à la réduction de la pauvreté (SM/03/90, 11 mars 2003).

Les Conseils d'administration du FMI et de la Banque avaient demandé aux services de procéder à une nouvelle étude approfondie des systèmes de GDP dans les PPTTE et de leur en faire rapport à l'automne 2004. La présente évaluation de la GDP du Niger fait partie de ce processus. Elle repose sur le même cadre général que celui de 2001, mais les critères d'évaluation ont été affinés et rendus plus précis, afin de faciliter la comparaison entre pays. Un 16^e critère relatif à la passation des marchés publics a été ajouté aux 15 critères précédents.

B. Stratégie de réduction de la pauvreté du Niger

Le Niger a achevé l'élaboration de sa stratégie de réduction de la pauvreté en janvier 2002. Ce travail a reposé sur un processus participatif large. Cette stratégie a servi de toile de fond pour l'élaboration des politiques à moyen terme et les négociations avec les partenaires techniques et financiers au développement. La pauvreté est un phénomène généralisé au Niger. Selon les enquêtes budget consommation effectuées en 1990 et 1993, 63 pour cent de la population vit au dessous du seuil de pauvreté et environ 34 pour cent vit dans un dénuement total.⁶ L'analphabétisme, la malnutrition, la faiblesse de l'espérance de vie, le sous-emploi et le chômage sont répandus.

La stratégie de réduction de la pauvreté s'articule autour des axes prioritaires suivants :

- **Assurer une croissance économique durable et soutenue;**
- **promouvoir le développement des secteurs productifs du pays;**
- **améliorer l'accès des pauvres aux services sociaux de base** (accès à l'éducation, aux soins de santé primaire, lutte contre les maladies endémiques, notamment le paludisme et le VIH/Sida, etc.); et
- **renforcer le développement des capacités humaines et institutionnelles, et promouvoir la bonne gouvernance et une plus grande décentralisation des services publics.**

Les efforts déployés à l'heure actuelle en vue de renforcer les capacités de gestion budgétaire concourent à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. En effet, les réformes de la gestion budgétaire participent au renforcement de la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les autres volets de sa stratégie. Le succès des initiatives visant à renforcer l'accès aux soins de santé primaire ou le développement régional est peu probable, à moins que le gouvernement ne dispose d'un système transparent et fiable

⁶ L'enquête a été menée en deux temps : d'abord dans les zones urbaines en 1989-90, puis dans les zones rurales en 1992-93. Les deux phases ont été combinées pour l'analyse des résultats. Le seuil de pauvreté a été fixé à 75.000 FCFA et à 50.000 FCFA par an, respectivement, pour les populations urbaines et rurales. Le seuil d'extrême pauvreté, quant à lui, a été établi respectivement à 50.000 FCFA et 35.000 FCFA pour les mêmes catégories.

permettant de canaliser les ressources vers les domaines prioritaires et d'assurer l'utilisation judicieuse et le suivi de ces ressources. Enfin, un système de gestion budgétaire solide rassure les partenaires sur la bonne utilisation des ressources mises à la disposition du gouvernement. Ainsi, la capacité du pays à attirer les ressources extérieures et passer du financement de projets à l'appui budgétaire sera renforcée.

D'après les autorités, la première évaluation de la mise en œuvre de la stratégie indiquait une amélioration du cadre macroéconomique et un progrès en matière de réformes structurelles (mise en œuvre du nouveau plan comptable de l'État et d'une nouvelle nomenclature, dépôt des comptes de gestion et de plusieurs projets de lois de règlement, adoption d'une nouvelle loi sur la passation des marchés publics, adoption et application d'une nouvelle loi sur la décentralisation, renforcement du contrôle financier des collectivités locales, etc.). De nombreuses infrastructures scolaires, médicales et hydrauliques ont été créées avec les ressources PPTE dans le contexte du programme spécial du Président (Annexe II).⁷ La deuxième évaluation de cette stratégie est en cours et devrait être achevée au dernier trimestre de 2004.

Le gouvernement a engagé le processus visant à mettre à jour sa stratégie de réduction de la pauvreté, notamment par l'organisation de nouvelles enquêtes d'évaluation de la pauvreté.

II. ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ À ASSURER LE SUIVI DES DÉPENSES PUBLIQUES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

A. Portée de l'évaluation

La présente évaluation couvre principalement l'administration centrale, y compris les services déconcentrés. La loi 2001/023 du 10 août 2001, qui a connu une première phase d'application avec les élections locales du 24 juillet 2004, divise le pays en huit régions, 36 départements et 265 communes.⁸ Les régions et les départements, en tant que structures administratives, sont dirigés respectivement par un gouverneur et un préfet nommés par le gouvernement central. La Direction générale du budget et le Trésor national ainsi que les principaux ministères, notamment l'éducation et la santé, sont déconcentrés dans les régions.

Au cours de la période 2001–03, les organismes déconcentrés du gouvernement central ont exécuté environ 4 pour cent des dépenses totales de réduction de la pauvreté.

⁷ L'exécution intégrale de la deuxième phase du programme présidentiel se heurte à des difficultés de trésorerie au fur et à mesure que les montants provenant de l'allègement de la dette augmentent.

⁸ Avant le scrutin du 24 juillet 2004, le pays comprenait, outre l'administration centrale, huit départements, 36 arrondissements et 21 communes. En outre, pour assurer la surveillance du territoire, 27 postes administratifs, entités sans prérogatives financières, existaient. Ceux-ci ont été supprimés en 2001.

Les administrations déconcentrées sont étroitement intégrées dans la structure du gouvernement central. Elles sont régies par les mêmes lois, règlements et mécanismes de contrôle. Leurs opérations sont classées selon les mêmes codes budgétaires et comptables.

Les administrations décentralisées, notamment les communes, jouissent d'une autonomie financière et sont gérées par des maires élus par un conseil municipal. La loi prévoit le regroupement de certaines communes sous forme de communauté urbaine gérée par un président et un conseil de délégués communaux. La loi autorise aussi l'élection de conseils régionaux et départementaux. La mission appuie l'approche prudente du gouvernement en matière de décentralisation qui consiste à mettre en œuvre la réforme institutionnelle par étapes (en commençant par les communes).

Les communes disposent de deux types de recettes fiscales : les recettes recouvrées par l'administration centrale et partagées avec elles, et les recettes qu'elles collectent pour leur propre compte. À titre d'exemple, la taxe immobilière revient à raison de 60 pour cent au Trésor national et de 40 pour cent aux communes. Les ratios sont de 70 (Trésor)/30 (communes) pour les patentes et licences. Les collectivités locales ne reçoivent pas de subventions significatives du gouvernement central.⁹

Le niveau global des activités financières des 57 collectivités locales (communes et arrondissements) a été modeste. En 2003, leurs dépenses totales ont été estimées à 11,5 milliards de FCFA, soit 4,2 pour cent des dépenses totales de l'administration centrale. Selon les informations disponibles, il semblerait que les administrations locales participent très peu aux efforts de réduction de la pauvreté. En effet, plusieurs communes, notamment rurales, éprouvent d'énormes difficultés à mobiliser les ressources nécessaires pour assurer le fonctionnement ou l'entretien des équipements réalisés dans le cadre du programme spécial de réduction de la pauvreté du Président. Compte tenu du rôle très limité des collectivités locales dans l'exécution des dépenses de lutte contre la pauvreté et de l'absence de données sur leurs opérations, la présente évaluation exclut leur gestion financière.

B. Préparation du budget

Indicateur 1 : Champ d'application du budget de l'État

Critère 1 : (A) Le budget couvre le secteur des administrations publiques tel que défini dans le Manuel de statistiques de finances publiques (MSFP) du FMI, à savoir l'administration centrale, les administrations régionales et locales, ainsi que toutes les opérations de l'État, financées par le budget ou non.

Évaluation : (A) Ce critère est respecté. Les dépenses exclues du budget sont estimées à 4,2 pour cent des dépenses totales des administrations publiques.

⁹ Le fait qu'elles sont habilitées par la loi à contracter des emprunts rend le suivi de leur politique budgétaire d'autant plus nécessaire.

Le champ d'application budgétaire au Niger recoupe principalement le secteur des administrations publiques tel que défini dans le MSFP, à l'exception des établissements publics administratifs (EPAs) et des collectivités locales. Le budget couvre les dépenses des institutions et départements ministériels (32) et les comptes spéciaux (9). Les collectivités locales ne sont pas couvertes par le budget. Par ailleurs, les opérations financières des 23 EPAs ne sont prises en compte qu'à hauteur des subventions budgétaires qu'ils reçoivent. Leurs recettes propres, financements extérieurs et dépenses y afférentes sont exclus du champ budgétaire. La situation financière des collectivités locales est suivie par le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Celle des EPA devrait être assurée par la Direction du portefeuille de l'État du Ministère des finances et de l'économie, mais ce suivi n'est pas systématique.

D'après les estimations, la part des dépenses de l'ensemble des administrations publiques qui est exclue du processus budgétaire représente 4,2 pour cent des dépenses totales.¹⁰ Ces dépenses relèvent principalement des collectivités locales.

Indicateur 2 : Ampleur des dépenses financées par des sources extrabudgétaires faisant l'objet de déclarations insatisfaisantes

Critère 2 : (A) Les activités gouvernementales ne sont pas financées de façon significative par des sources extrabudgétaires faisant l'objet de déclarations insatisfaisantes.

Évaluation : (B) Ce critère n'est pas respecté. Les ressources extrabudgétaires recensées représentent plus de 3 pour cent des dépenses totales de l'État.

Les recettes extrabudgétaires¹¹ recensées au Niger sont de quatre ordres : i) les recettes du péage routier affectées directement à la CAFER (fonds routier); ii) le prélèvement à la source d'une taxe de 1 pour cent sur les importations pour rémunérer la COTECNA (société d'inspection et de surveillance douanière); iii) les recettes propres des EPAs et des collectivités locales qui ne sont pas reprises dans la loi de finances; et iv) certaines retenues des droits, taxes et impôts octroyés aux agents de régies financières à titre de prime incitative. Au total, ces recettes représentent 3,6 pour cent des dépenses totales (tableau 2).

¹⁰ Cette estimation tient compte des dépenses de 12 EPAs financés par leurs propres ressources. Les services du Fonds estiment que, même si les revenus propres des 11 EPAs restants sont pris en compte, conjointement aux recettes de péage au Fonds routier (CAFER) et aux paiements à la société d'inspection (COTECNA), la part de dépenses de l'ensemble des administrations publiques qui est exclue du processus budgétaire sera inférieure à 5 pour cent.

¹¹ Définies ici comme toutes les recettes publiques qui ne sont pas intégrées au budget de l'État. Les prélèvements communautaires au titre de l'UEMOA et de la CEDEAO sont régis par des directives régionales.

Tableau 2. Niger — Recettes extrabudgétaires en 2003
(Milliards de FCFA)

CAFER (péage routier)	0,3
COTECNA (société d'inspection des importations)	1,4
Collectivités locales (recettes propres, année 2002)	7,6
Établissements publics autonomes (EPAs, recettes propres) ¹	0,6
Primes aux agents de certaines régies financières	ND ²
Total (milliards de FCFA)	9,8
Total (pourcentage des dépenses totales)	3,6
Dépenses totales du budget (milliards de FCFA)	276

Source : tableau préparé sur la base d'informations fournies par les autorités nigériennes.

^{1/} Les informations ne portent que sur 12 des 23 EPAs.

^{2/} ND = Non disponible.

Indicateur 3 : Fiabilité du budget comme guide d'exécution

Critère 3 : (B) Les résultats budgétaires sont proches des prévisions budgétaires.

Évaluation : (C) Ce critère n'est pas respecté. Dans l'ensemble, les résultats budgétaires ne correspondent pas aux crédits votés.

L'écart entre les chiffres effectifs et les crédits votés a dépassé 15 pour cent du montant total des dépenses primaires, représentant 18 pour cent en 2001, 16 pour cent en 2002 et environ 26 pour cent en 2003 (tableau 3 de l'annexe I). Le ratio des écarts par rapport aux montants budgétisés pour chaque composante fonctionnelle dépasse aussi 20 pour cent dans de nombreux cas, atteignant 47 pour cent pour les dépenses sociales en 2002. Par conséquent, les résultats des dépenses budgétaires ne sont pas proches des projections.

Les dépenses d'éducation ont été pour l'essentiel épargnées par les restrictions budgétaires, puisque le taux d'exécution des dépenses primaires s'est situé à 94 pour cent en moyenne en 2001–03. Dans le secteur de la santé, le taux a été plus faible (78 pour cent).

Sur la période 2001–03, le Niger a adopté deux lois de finances rectificatives afin de prendre en compte : i) l'allègement PPTE, les recettes de privatisation et la réforme de la fiscalité pétrolière; et ii) les recettes additionnelles et la création de deux comptes spéciaux.

Les taux de réalisation des prévisions de recettes apparaissent très élevés, puisque les résultats sont assez proches des prévisions contenues dans les lois de finances initiales à l'exception de 2003, lorsque divers chocs exogènes (crise en Côte d'Ivoire ayant entraîné notamment le non reversement par l'UEMOA de la part du prélèvement compensatoire revenant au Niger, fermetures répétées de la frontière avec le Nigéria, baisse du dollar, etc.) ont contribué à une moins value de recettes de 8 pour cent.

Indicateur 4 : Inclusion du financement des bailleurs de fonds

Critère 4 : (A) *les budgets et/ou les rapports budgétaires à tous les niveaux de l'État comprennent, sans exception, les dons que les bailleurs de fonds projettent d'accorder, ainsi que les dépenses d'investissement et les dépenses courantes relatives à l'ensemble des activités des administrations publiques financées au niveau multilatéral ou bilatéral.*

Évaluation : (B) **Ce critère n'est pas respecté.** Certains projets des bailleurs de fonds sont réalisés et suivis hors budget.

Alors que 75 pour cent des investissements publics sont financés par les bailleurs de fonds, le gouvernement nigérien éprouve de sérieuses difficultés à assurer un suivi systématique de ces dépenses. Sur la période 2001–03, 16 pour cent des dépenses projets ont été réalisées hors budget.¹² Les informations sur les projets à gestion directe par les bailleurs de fonds (en moyenne 38 pour cent des financements exécutés, tableau 4) sont difficiles à obtenir durant la phase de préparation budgétaire.

Certains bailleurs de fonds font valoir que les informations sont fournies aux autorités mais qu'elles ne sont pas conservées et utilisées correctement. Le gouvernement ne partage pas cette opinion. La Direction générale du financement effectue un suivi extracomptable de l'exécution des dépenses financées par les bailleurs.

Les dons en nature sont destinés à des organismes ne faisant pas partie du champ de couverture du budget.

Tableau 4. Dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures, 2001–03¹
(Milliards de FCFA)

	2001 LFI	2001 Réal	2002 LFI	2002 Réal.	2003 LFI	2003 Réal.
Total financements extérieurs (milliards de FCFA)	92,7	55,9	106,2	79,5	135,0	87,2
dont : gestion directe par les bailleurs (%)	22,5	41,1	24,3	35,8	20,7	36,7
: dépenses hors budget (%)		13,0		17,4		16,2

Source : Direction générale du financement

^{1/} LFI = Loi de finances initiale; Réal = Réalisation.

¹² Les projets hors budget ne sont pas recensés au budget et sont par conséquent mis en œuvre sans l'approbation du Parlement. Les projets à gestion directe sont supervisés par les bailleurs de fonds sans implication du gouvernement nigérien. Un projet peut simultanément être hors budget et en gestion directe.

Indicateur 5 : Classification

Critère 5 : (B) *Les dépenses budgétaires sont classées sur une base administrative, économique, fonctionnelle et programmatique détaillée.*

Évaluation : (B) Ce critère est respecté. La nomenclature budgétaire récemment adoptée est conforme aux normes internationales, notamment la classification CFAP au niveau fonctionnel.

La nouvelle nomenclature budgétaire, qui transpose en droit interne la directive 04/98 de l'UEMOA, a été adoptée par décret du 26 juillet 2002 et utilisée pour la première fois dans la loi de finances 2003. Pour les charges, **cette nomenclature incorpore une classification sur une base : i) administrative ; ii) économique ; et iii) fonctionnelle.** La classification fonctionnelle retenue respecte la CFAP approuvée par l'ONU en 1999 et reprise dans le *Manuel de statistiques de finances publiques* avec 10 fonctions principales et 69 sous fonctions au niveau secondaire.

Les classifications administratives et économiques sont maintenant opérationnelles¹³. **La classification fonctionnelle** est faite manuellement et devrait être informatisée en 2005¹⁴.

La revue par la Banque mondiale de la classification programmatique des dépenses des ministères de l'éducation de base, de la santé, du développement agricole et du cheptel a révélé certaines lacunes auxquelles il faudra remédier.

Indicateur 6 : Recensement des dépenses de réduction de la pauvreté

Critère 6 : (A) Les dépenses de réduction de la pauvreté sont clairement recensées.

Évaluation : (B) Ce critère est respecté. Bien qu'il existe plusieurs listes de dépenses de réduction de la pauvreté, elles sont codifiées au budget.

Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), établi en janvier 2002, présente une liste d'actions prioritaires avec un calendrier précis sur la période 2002-04. La Direction générale du budget (DGB) considère que les dépenses de réduction de la pauvreté sont toutes celles exécutées dans les secteurs prioritaires définis dans le DSRP, bien que tous

¹³ Selon le PEMFAR, certaines erreurs de classification économique apparaissent dans le budget 2004. Par exemple, les salaires des volontaires enseignants sont classés comme transferts plutôt que dans les traitements et salaires.

¹⁴ Une annexe contenue dans la loi de finances 2004 montre une classification fonctionnelle.

les postes ne soient pas inscrits au budget en raison de contraintes financières. Les dépenses dans ces secteurs sont codifiées et font l'objet d'un suivi.

Pour assurer que l'allègement PPTE est effectivement consacré à la réduction de la pauvreté, le gouvernement a choisi une liste de projets inscrits au budget et conçus pour répondre aux besoins essentiels de la population dans son ensemble. L'exécution de ces projets (école et cases de santé, puits, barrages de petites dimensions, prêts de très faibles montants pour une activité économique, etc.), regroupés sous l'appellation de «programme spécial du Président», fait l'objet d'un suivi étroit par la Présidence. Le comité de trésorerie a lui aussi établi une liste de dépenses prioritaires de réduction de la pauvreté à sécuriser. Cette dernière liste constitue un sous-groupe de dépenses budgétaires et recouvre des projets financés sur ressources intérieures et apports extérieurs (autres que l'allègement PPTE).

La mission a considéré que le traitement de toutes les dépenses courantes des secteurs sociaux comme des dépenses de réduction de la pauvreté (définition GDP) est une définition trop large et a conseillé son affinement. Elle a ajouté que l'existence de plusieurs listes de dépenses de réduction de la pauvreté pourrait être source de confusion, d'inefficacité et de gaspillage. Une liste unique et précise, mais révisable, serait sans doute plus appropriée.

Indicateur 7 : Intégration des prévisions à moyen terme

Critère 7 : (A) les projections de dépenses pluriannuelles sont intégrées au processus d'élaboration du budget.

Évaluation : (B) Ce critère n'est pas respecté. Le cadrage des dépenses à moyen terme commence à se mettre en place et plusieurs ministères pilotes, notamment ceux impliqués dans la stratégie de réduction de la pauvreté, prépare des budgets programmes. Toutefois, les projections pluriannuelles n'ont pas été adoptées par le gouvernement ou le Parlement et ne sont pas intégrées dans les projets de budget.

La culture des budgets programmes et du cadrage des dépenses à moyen terme s'implante progressivement dans plusieurs ministères, notamment ceux impliqués dans les programmes de réduction de la pauvreté (éducation de base, développement agricole, ressources animales, santé, approvisionnement en eau et lutte contre la désertification). La lettre de cadrage macroéconomique préparée par la Direction générale de l'économie et envoyée à tous les ministères dans le cadre de la préparation du budget 2005 comporte des projections de dépenses par secteur à l'horizon 2008. Toutefois, les tentatives visant à encourager l'établissement et l'utilisation des budgets programmes dans les autres ministères en 2003 s'est soldée par un échec. Le PEMFAR note que l'absence de présentation uniforme de ces premiers budgets programmes les rend difficilement exploitables par la DGB. Enfin, ces exercices de projections restent au stade de travaux techniques et n'ont pas fait l'objet d'approbation par le gouvernement ou le Parlement.

Le calendrier de mise en œuvre des programmes de réduction de la pauvreté compris dans le DSRP n'a pas été respecté en partie à cause du manque de ressources.

C. Exécution du budget

Indicateur 8 : Signes de problèmes dans l'exécution du budget : les arriérés

Critère 8 : (A) *Un faible niveau d'encours d'arriérés de dépenses et une faible accumulation d'arriérés durant l'exercice précédent.*

Évaluation : (B) Ce critère n'est pas respecté. L'encours des arriérés à fin 2003 représente plus de 5 pour cent des dépenses totales. Toutefois, des efforts significatifs ont été faits pour les apurer.

Les arriérés extérieurs ont été réaménagés. Le stock des arriérés intérieurs est supérieur à 5 pour cent des dépenses de l'État. Selon le rapport des services du Fonds monétaire international relatif à la sixième revue de la FRPC (16 juin 2004), l'encours des arriérés intérieurs était estimé à 69,6 milliards de FCFA à fin décembre 2003, soit 37 pour cent des dépenses totales de l'État (hors financements extérieurs). En 2003, le gouvernement a réglé 12,2 milliards de FCFA d'arriérés (6,4 pour cent des dépenses totales, hors financements extérieurs).

Lors de la mission, les autorités ont communiqué des données chiffrant l'encours des arriérés à 221,2 milliards de FCFA à fin 2003 (tableau 5).

Tableau 5. Encours des arriérés intérieurs, 1999–2003

	Encours fin 1999	Paiements				Encours fin 2003
		2001	2002	2003	Total	
Arriérés commerciaux	129 216	6 174	18 007	6 024	30 205	99 011
Arriérés dus aux ménages	68 928	12 425	15 485	6 142	34 052	34 876
Institutions financières	53 110	5 794	4 228	0	10 022	43 088
Autres créanciers	44 302	0	0	0	0	44 302
Total	295 556	24 393	37 720	12 166	74 279	221 277¹

Source : Trésor national.

^{1/} Soit 80,2 pour cent des dépenses totales.

La présente mission n'a pas obtenu les informations permettant de rapprocher les estimations contenues dans le rapport des services du FMI des données qui lui ont été fournies. Il est probable que le stock de 221 milliards de FCFA comprend des créances déjà rééchelonnées. Quelle que soit la source utilisée, l'encours des arriérés intérieurs par rapport aux dépenses totales est bien supérieur à la limite de 5 pour cent.

Cependant, le gouvernement a déployé des efforts substantiels pour réduire les arriérés, ayant réglé au cours des deux années 2002 et 2003 un montant équivalent à 18 pour cent des dépenses totales. Un état des arriérés de salaires a été effectué et le gouvernement respecte l'accord de règlement négocié à cet effet avec les ayants droit. Le gouvernement n'émet pas de billets à ordre et ne promulgue pas fréquemment de collectifs budgétaires. Pour éviter l'accumulation d'arriérés, les engagements de dépenses sont régulés par un plan de trésorerie. En reconnaissance de ces efforts, l'indicateur est noté «B».

Indicateur 9 : Efficacité des systèmes de contrôle interne

Critère 9 : (A) *Les contrôles internes sont efficaces.*

Évaluation : (B) **Ce critère n'est pas respecté.** Les procédures sont bien définies, mais le suivi de l'efficacité du contrôle interne reste insuffisant.

Le cadre législatif et réglementaire du contrôle est bien défini par la loi organique¹⁵ et ses textes d'application (annexe III). Mais son application demeure insuffisante.

On ne dispose pas de statistiques exhaustives pouvant servir à mesurer l'efficacité du contrôle de la gestion des dépenses. Il n'existe en particulier pas de données sur : i) le nombre de rejets par rapport aux propositions de dépenses soumises à visa ; et ii) la part relative des motifs de rejets. Les systèmes de contrôle, que ce soit au niveau des administrateurs de crédits ou des contrôleurs financiers, ne sont pas uniformes. La tenue manuelle des comptes est fréquente.

Selon le PEMFAR, durant les neuf premiers mois de 2003, la DGB autorité de supervision des services du contrôle financier, a rejeté 2.459 bons d'engagement, soit en moyenne dix rejets par jour. Jusqu'à une date récente, l'administration ne tenait pas de statistiques de rejets des engagements. Certains contrôleurs financiers conservent à titre individuel, mais pas de manière systématique, ce type d'information. Récemment, le chef de la Direction du contrôle financier a demandé que ces statistiques soient incluses dans leurs rapports mensuels d'activités. Le contrôleur financier du Ministère de la santé a confirmé cet ordre lors d'une réunion au ministère.

Le rapprochement des informations budgétaires et comptables en cours d'exercice n'est pas systématique. Bien que l'information comptable se soit nettement améliorée du point de vue de la transparence, les soldes des comptes d'imputation provisoires sont encore importants.

¹⁵ L'exécution du budget est soumise à un triple contrôle : administratif, juridictionnel et parlementaire. Le contrôle administratif est interne et doit être exercé par l'administration sur ses services. Le contrôle externe est d'ordre juridictionnel et parlementaire. Le contrôle juridictionnel est assuré par la juridiction nationale chargée de la vérification des comptes. Le contrôle parlementaire est exercé par l'Assemblée nationale.

Ceci pourrait dénoter un certain laxisme budgétaire. La régularisation en temps utile des comptes d'imputation provisoire, notamment en ce qui concerne les dépenses de service de la dette, facilitera la clôture des comptes et accélérera l'établissement des comptes de gestion au terme de l'exercice budgétaire.

Indicateur 10 : Des enquêtes de suivi sont effectuées

Critère 10 : (B) Des enquêtes de suivi sont effectuées, le cas échéant, en complément des contrôles internes, mais ne constituent pas nécessairement une caractéristique permanente du système GDP.

Évaluation : (C) Ce critère n'est pas respecté. Les inspections de suivi effectuées en complément du contrôle interne ne permettent pas d'assurer un suivi efficace des ressources jusqu'aux bénéficiaires et ne constituent pas de véritables enquêtes de suivi des dépenses publiques.

Les enquêtes de suivi des dépenses publiques renseignent sur la part des dépenses qui atteignent les bénéficiaires objectifs. Elles visent à vérifier que les fonds publics ne sont pas « aspirés » par des coûts intermédiaires trop élevés. Elles sont effectuées en complément des contrôles internes et permettent de vérifier que la prestation de services est effectivement assurée. De telles enquêtes ne sont pas effectuées au Niger.

La DGIF et l'IGE ont assuré l'audit des dépenses engagées dans le cadre du Programme spécial du Président de la République et du paiement des salaires en numéraire. L'IGE a également mené une enquête sur les véhicules acquis dans le cadre de projets gouvernementaux.

Au Ministère de la santé publique, la Direction des affaires administratives et financières (DAAF), assurait jusqu'à une date récente des missions de supervision pour vérifier l'application des procédures de dépenses. Faute de ressources, ces enquêtes n'ont pas été reconduites en 2002 et 2003.

L'Inspection des services du Ministère de l'éducation de base, dotée de quatre inspecteurs, a conduit durant le séjour de la mission une enquête sur le paiement des salaires des contractuels. Des missions de contrôle ont été effectuées dans les régions en mars 2004 afin de s'assurer de la livraison effective de manuels scolaires par les fournisseurs de l'État.

Indicateur 11 : Qualité de l'information budgétaire

Critère 11 : (A) Le rapprochement des données budgétaires et bancaires se fait de façon satisfaisante et régulière.

Évaluation : (A) Ce critère est respecté. Les comptes ouverts à la banque centrale et au Centre de chèques postaux sont rapprochés périodiquement et en temps opportun des données de la comptabilité de l'État.

Les comptables publics font un rapprochement régulier des comptes ouverts à la Banque centrale et au Centre de chèques postaux avec les données comptables. Il n'existe pas de comptes ouverts dans les banques commerciales au niveau central. Quelques postes comptables régionaux ont des comptes à la BIA et à la BOA lorsqu'il n'existe pas d'agence de la banque centrale dans leur localité.

Au niveau central, le rapprochement de certaines opérations (recettes notamment) est effectué quotidiennement. Au niveau régional, les certificats de concordance des situations comptables et bancaires sont transmis mensuellement par les services régionaux du Trésor. Les discordances sont rares en raison du contrôle étroit des écritures. Les différences sont souvent dues aux dates d'enregistrement dans les comptes et sont rapidement rectifiées au téléphone, et plus rarement dans le cadre de réunions avec les responsables bancaires.

D. Rapports budgétaires

Indicateur 12 : Régularité des rapports budgétaires internes

Critère 12 : (B) *Les rapports budgétaires des unités dépensières sont reçus par le service centralisateur dans un délai de quatre semaines à compter de la fin de la période de référence.*

Évaluation : (A) **Ce critère est respecté.** Le délai d'arrivée de l'information financière au service centralisateur est inférieur à un mois.

Les données sur les opérations financières de l'État sont transmises pour consolidation dans les délais.

Les contrôleurs financiers chargés de la phase administrative des dépenses sont tenus de remettre leurs rapports mensuels le 05 du mois suivant. La classification administrative du budget de l'exercice 2004 identifie 32 unités budgétaires. Vingt-neuf de ces entités, soit 90,6 pour cent, comptent pour 99,9 pour cent des dépenses budgétaires. Sur la base de statistiques de la première semaine de juillet 2004 fournies à la mission, les rapports des contrôleurs financiers sont arrivés à la DGB, service centralisateur, dans le délai prescrit. Les rapports d'environ 57 pour cent des unités administratives sont parvenues à la DGB le 02 du mois; pour 29 pour cent des unités, les rapports ont été transmis le 05 du mois; et pour 14 pour cent, le 1^{er} du mois.

La responsabilité de l'enregistrement de la phase administrative des dépenses incombe aux ordonnateurs (DAAF, Directeur général du budget, chefs de centres de sous-ordonnancement) et contrôleurs financiers. Celle des règlements incombe aux comptables. Au niveau régional, la phase administrative est gérée par le sous ordonnateur régional (sous la supervision du gouverneur, ordonnateur secondaire) tandis que la phase comptable ressort de la responsabilité du payeur (représentant le Trésorier national). S'agissant des recettes, les paieries régionales doivent communiquer leurs recouvrements et situations de caisse aux

services centraux tous les vendredis par téléphone (avec confirmation par écrit) ou télécopie, en temps utile pour préparer la réunion du mardi sur le plan de trésorerie.

Indicateur 13: Les rapports budgétaires permettent d'assurer le suivi des dépenses de réduction de la pauvreté

Critère 13 : (A) Il existe une classification des dépenses de réduction de la pauvreté de bonne qualité ou un fonds virtuel de pauvreté.

Évaluation: (B) Ce critère n'est pas respecté. Les listes de dépenses de réduction de la pauvreté faisant l'objet des rapports en cours d'exercice ne sont pas exhaustives.

Comme indiqué à l'Indicateur 6, il existe plusieurs définitions des dépenses de réduction de la pauvreté au Niger. Toutefois, soit la définition des dépenses couvre un champ trop large, soit lesdites dépenses ne font pas l'objet de rapports d'en cours d'exercice.

Le champ de couverture des dépenses de réduction de la pauvreté contenues dans le budget et basées sur le DRSP est large, mais ces dépenses font l'objet seulement de rapports annuels. Le premier rapport de **dépenses de réduction de la pauvreté financées sur ressources PPTE** qui remonte à juillet 2003, semble indiquer une amélioration de la qualité de vie au niveau de certaines communautés rurales. Le prochain rapport est prévu pour le dernier trimestre de 2004.

Les dépenses de réduction de la pauvreté financées sur ressources PPTE sont clairement identifiées dans le budget et peuvent être suivies en termes de projections et de résultats sur une base mensuelle, mais pas de façon exhaustive. De même, les dépenses de réduction de la pauvreté retenues dans le plan de trésorerie font l'objet d'un suivi hebdomadaire et de rapports trimestriels, mais leur champ de couverture n'est pas large.

Les classifications budgétaires et comptables ont été unifiées. Un identifiant unique permet de renseigner sur une opération budgétaire et l'opération comptable correspondante, conformément au plan comptable de l'État. Dans cette codification, les dépenses financées sur ressources PPTE sont identifiées par un code de financement.

Indicateur 14 : Les opérations sont enregistrées dans les comptes dans les délais requis

Critère 14 : (A) Les opérations courantes sont enregistrées dans un délai de deux mois à compter de la fin de l'exercice budgétaire.

Évaluation : (C) Ce critère n'est pas respecté. La clôture définitive des comptes budgétaires dépasse largement le délai de deux mois réglementaire.

Au terme de l'exercice budgétaire prenant fin le 31 décembre, le gouvernement dispose de deux mois pour clôturer les comptes. En conséquence, la période complémentaire réglementaire devrait prendre fin le 28/29 février de chaque année. Selon les autorités, les engagements budgétaires (hors dépenses statutaires) prennent fin le 31 octobre, tandis que ceux relatifs aux dépenses d'investissement et aux dépenses statutaires (salaires par exemple) courent jusqu'au 31 décembre. La période complémentaire est consacrée aux opérations ne donnant pas lieu à décaissements. Il n'y a donc pas d'engagements de nouvelles dépenses pour le compte de l'exercice écoulé durant la période complémentaire.

Cependant, la mission n'a pas obtenu une balance générale de 2002, arrêtée définitivement et signée à la date du 28 février 2003. La même constatation prévaut pour la balance de l'année 2003. La transmission du projet de loi de règlement de 2002 avec plus d'une année de retard est largement due au retard accusé dans la préparation des comptes de gestion de 2002.¹⁶ La période complémentaire de deux mois n'est par conséquent pas respectée.

Indicateur 15 : Ponctualité de l'information financière vérifiée

Critère 15 : (B) *Le projet de loi de règlement doit être présenté à l'Assemblée nationale dans un délai d'un an au terme de l'exercice budgétaire.*

Évaluation : (C) **Ce critère n'est pas respecté.** Le projet de loi de règlement de 2002 n'a pas encore été transmis au parlement.

Le projet de loi de règlement (PLR) de 2002 et les comptes de gestion y afférents qui devaient être transmis à la Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour suprême (CCDB) au plus tard le 30 juin 2003, ne l'ont pas été à la date de séjour de la mission (26 juillet 2004), soit plus d'un an après la fin de l'exercice. En conséquence, l'information financière vérifiée n'est pas ponctuelle. Toutefois, le gouvernement a réalisé des progrès importants en vue de faciliter le contrôle juridictionnel et législatif de l'exécution de sa politique budgétaire (annexe IV).¹⁷

¹⁶ Au terme de son séjour, la mission a été informée de la clôture de la balance générale du Trésor de l'exercice 2002 et de la transmission du projet de loi de règlement y afférent au gouvernement avant envoi à la Chambre des comptes.

¹⁷ Le gouvernement a transmis à la Chambre des comptes, les comptes de gestion et le PLR des exercices suivants aux dates indiquées entre parenthèses : 1997 (juillet 2000); 1998 (mai 2000); 1999 (juillet 2001); 2000 (avril 2002) et 2001 (février 2003). La Chambre a transmis au parlement son rapport d'évaluation des comptes et déclaration de conformité des exercices : i) 1997 en mai 2002; ii) 1998 à 2000 en décembre 2002; et iii) 2001 en octobre 2003. En ce qui concerne les comptes administratifs, le gouvernement a transmis à la Chambre, la situation définitive des crédits budgétaires et un certificat de concordance entre les ordonnancements et les paiements.

Le gouvernement compte transmettre à brève échéance les comptes de gestion et le PLR des exercices 2002 et 2003 à la Chambre des comptes et entend respecter le calendrier de transmission des comptes budgétaires à la CCDB.

E. Marchés publics

Indicateur 16 : Efficience et efficacité du système de passation des marchés publics

Critère 16 : (A) Le système de passation des marchés publics vise à assurer l'efficience et l'efficacité de l'utilisation de ressources publiques par le truchement de règles claires et exécutoires propres à favoriser la concurrence, la transparence et l'optimisation de l'utilisation des ressources.

Évaluation : (B) Ce critère n'est pas respecté. Un nouveau code des marchés publics a été adopté. Plusieurs textes d'application ont été pris, mais d'autres restent en suspens. L'organe réglementaire est créé mais n'est pas encore opérationnel.

La réglementation actuelle du système de passation des marchés au Niger repose sur des règles claires et cohérentes dont l'application effective devrait favoriser la concurrence et l'utilisation efficiente des ressources publiques. À l'issue des conclusions et recommandations de la revue analytique de passation des marchés réalisée en 1998 par le gouvernement du Niger en partenariat avec la Banque mondiale, un programme d'action visant à améliorer le système de passation des marchés a été mis en œuvre. La réforme du système a démarré en 2002 avec la mise en place d'un comité de pilotage. L'ordonnance n° 2002-0072 du 18 septembre 2002 et plusieurs textes d'application ont été pris. Ce code est conforme aux normes internationales. D'autres textes d'application n'ont pas encore été finalisés, notamment ceux relatifs aux régimes de concessions et la maîtrise d'ouvrage déléguée.¹⁸ Les termes de référence concernant l'élaboration du manuel de procédures pour la mise en œuvre du nouveau code sont en cours d'examen par la Banque mondiale.

Le cadre institutionnel de la gestion des marchés publics définit les responsabilités des entités administratives centrales, départementales et locales dans l'application de la réglementation des marchés.¹⁹ L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) a été récemment créée. Cependant, elle n'est pas encore opérationnelle et la Commission centrale des marchés (CCM) qui joue le rôle de régulateur et de contrôle n'est pas impliquée dans l'exécution des marchés publics. La CCM ne participe pas à toutes les réunions des comités de passation des marchés ni au processus de sélection de certains projets financés sur ressources extérieures. Ses ressources humaines et matérielles sont très limitées. Son seuil d'intervention dans les

¹⁸ Un projet de loi sur la maîtrise d'ouvrage a été élaboré.

¹⁹ Les maîtres d'ouvrage (entités administratives déconcentrées et décentralisées) ont la responsabilité de la programmation, de la planification et du suivi de l'exécution des marchés publics. Les commissions centrales ou départementales ont la responsabilité de contrôler et de suivre la bonne application de la réglementation des marchés.

appels d'offres est 100 millions de FCFA. Le nombre de marchés sur lesquels elle s'est prononcée a fortement baissé de 203 (pour un montant total de 47,8 milliards de FCFA) en 2002 à 65 marchés en 2003 (32 milliards de FCFA).²⁰

Le code des marchés publics donne la possibilité aux soumissionnaires qui s'estiment lésés par la procédure de passation des marchés de contester les résultats. Le texte d'application relatif à la mise en œuvre de l'organe de recours est adopté mais n'est pas opérationnel.

Dans le domaine de la lutte contre la corruption, il existe un arsenal juridique qui punit les actes de corruption et de favoritisme en matière de passation des marchés publics. Cependant, le système de lutte contre la corruption souffre de l'absence d'un cadre institutionnel établi. En effet, le Niger ne dispose pas d'une institution permanente chargée de la lutte contre la corruption. Les seules initiatives dans ce domaine ont consisté en la création d'organismes qui, ponctuellement, ont procédé à des enquêtes relatives des affaires de corruption.²¹

III. PLAN D'ACTION POUR LE RENFORCEMENT DE LA GESTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

Le tableau 6 en annexe I donne un aperçu de l'assistance technique et de l'assistance des bailleurs de fonds en cours et prévue en matière de gestion budgétaire au Niger, tandis que le tableau 7 en annexe I fait le bilan de la mise en œuvre des recommandations formulées par la mission d'évaluation de l'initiative PPTE en 2001. Il ressort de ces tableaux que plusieurs recommandations de la mission précédente ont été mises en œuvre et que des efforts supplémentaires sont actuellement déployés afin de renforcer davantage les capacités dans ce domaine.

Le tableau 8 de l'annexe I présente un projet de plan d'action visant à renforcer la capacité de gestion budgétaire du Niger. L'objectif général de ce plan consiste à permettre au pays de satisfaire à moyen terme l'ensemble des 16 indicateurs sur le moyen terme. Selon la mission, cet objectif est certes réalisable, mais n'en soulèvera pas moins des difficultés considérables qui nécessiteront des efforts soutenus à tous les échelons de l'État. Le projet de plan d'action intègre plusieurs projets déjà en cours d'exécution ou prévus. Certaines des recommandations de la mission pourraient nécessiter la participation des partenaires au développement.

²⁰ En 2002, les 203 marchés se répartissaient comme suit : 151 marchés d'appels d'offres ouverts (32 milliards de FCFA), 19 appels d'offres restreints (11 milliards de FCFA), 9 marchés de gré à gré (762 millions de FCFA), 13 consultations restreintes (2,8 milliards de FCFA) et 11 avenants (271 millions de FCFA). En 2003, les 65 marchés enregistrés par la CCM concernent 35 appels d'offres (23 milliards de FCFA), 8 marchés de gré à gré (1,8 milliard de FCFA), 21 consultations restreintes (7,4 milliards de FCFA) et 1 avenant (50 millions de FCFA).

²¹ La plus récente initiative du gouvernement en la matière est la création, en octobre 2003 d'une Commission nationale d'élaboration des stratégies de lutte contre la corruption (Décret n° 2003-256 du 17 octobre 2003). Le mandat de cette commission est de : i) étudier le phénomène de la corruption; ii) définir des stratégies de lutte contre la corruption; et iii) élaborer un programme d'action contre la corruption.

A. Préparation du budget

Indicateurs 1 et 2. Champ d'application du budget de l'État et fonds extrabudgétaires

- Recenser et inclure en annexe au budget les recettes et les dépenses des EPAs (LF 2005) et des collectivités locales (LF 2006).
- Etendre le tableau des opérations financières de l'État (TOFE) aux EPAs et aux collectivités locales par la suite (2006).
- Recenser toutes les opérations extrabudgétaires (péage routier, redevance COTECNA, primes services fiscaux, etc.) et les intégrer au budget de 2005 (2004).

Indicateur 3. Fiabilité du budget en tant que guide d'exécution

- Améliorer les projections contenues dans les directives budgétaires afin de réduire d'avantage l'écart entre les prévisions et les résultats (2005).

Indicateur 4. Intégration du financement des bailleurs de fonds

- Mettre en place, en concertation avec les bailleurs de fonds, une stratégie de couverture exhaustive des projets qu'ils financent, en termes de projections et de résultats effectifs (2006).

Indicateur 5. Classification

Appliquer intégralement la classification fonctionnelle et améliorer la classification programmatique (2005).

Indicateur 6. Recensement des dépenses de réduction de la pauvreté

Établir une liste unique mais complète des dépenses de réduction de la pauvreté correspondant à une nomenclature fonctionnelle, codifiée au budget, et suivre son évolution (2004).

B. Exécution du budget

Indicateur 8. Arriérés

- Établir et vérifier mensuellement l'encours des arriérés de paiements, classés par antériorité des créances et nature des dépenses, et utiliser ces renseignements pour les besoins de la gestion de trésorerie (2004).
- Effectuer des rapprochements systématiques des dépenses à chaque étape de la chaîne de la dépense (2004).

Indicateur 9. Efficacité des systèmes de contrôle interne

- Sous réserve des précautions nécessaires de sécurité, donner à tous les acteurs de l'exécution budgétaire accès au système de gestion informatisée de la dépense (2006).
- Exploiter les rapports d'activités des contrôleurs financiers pour détecter les faiblesses du système de contrôle, et y remédier (2004) et élaborer un manuel de procédures (2005).
- Rendre permanente la formation des agents à la nouvelle nomenclature budgétaire (2005).

Indicateur 10. Enquêtes de suivi des dépenses publiques

- Effectuer des enquêtes de suivi des dépenses publiques (2005).

Indicateur 11. Qualité de l'information budgétaire

- Améliorer les capacités techniques des services du Trésor au moyen d'un programme de formation permanente (2005).

C. Rapports budgétaires

Indicateur 12. Régularité des rapports budgétaires

- Tirer avantage de la transmission en temps utile des rapports budgétaires pour réduire les délais dans la consolidation des données de finances publiques (2005).

Indicateur 13. Suivi des dépenses de réduction de la pauvreté

- Préparer des rapports en cours d'exercice sur une liste précise et complète des dépenses de réduction de la pauvreté (2005).

Indicateur 14. Délai de clôture des comptes budgétaires

- Respecter le délai de deux mois pour la période complémentaire et le réduire progressivement (à partir de l'exercice 2004).
- Élaborer un manuel de préparation des comptes de gestion (2004).

Indicateur 15. Comptes vérifiés et définitifs

- Achever les travaux relatifs à l'établissement de la balance d'ouverture du Trésor (2004).

- Mettre en place un dispositif de collecte régulière d'informations sur les opérations financières des EPAs et collectivités locales, pour faciliter le contrôle de leurs comptes et le suivi de la qualité de leurs services (2006).

D. Passation des marchés publics

Indicateur 16. Efficience du système de passation des marchés publics

- Finaliser et mettre en œuvre tous les textes d'application du nouveau code des marchés publics et rendre leur application effective (2005).
- Établir l'ARMP et lui assurer les moyens matériels et humains lui permettant de remplir pleinement ses missions (2005).

Tableau 1. Niger -- Indicateurs de gestion des dépenses publiques 1/

Annexe

		EVALUATION			
		Norme	Evaluation	Evaluation	Evaluation
		Critère	2001	Autorités Nigér. 2004	Mission 2004
ELABORATION					
EXHAUSTIVITE					
1	Les rapports budgétaires suivent la définition du secteur des administrations publiques du MSFP	A	B	B	A
2	Les activités de l'Etat ne sont pas financées de façon significative par des sources extrabudgétaires incorrectement déclarées	A	A	B	B
3	Les résultats budgétaires sont très proches des prévisions initiales	B	C	A	C
4	Les rapports budgétaires comprennent les dons extérieurs 2/	A	A	B	B
CLASSIFICATION					
5	Les dépenses budgétaires sont classées sur une base administrative, économique et fonctionnelle détaillée ou programmatique	B	C	B	B
6	Les dépenses de lutte contre la pauvreté sont clairement recensées 2/	A	B	A	A
PROJECTIONS					
7	Les projections de dépenses pluriannuelles sont intégrées dans l'élaboration du budget annuel	A	C	A	B
EXECUTION					
CONTROLE INTERNE					
8	Faible encours d'arriérés de dépenses, et faible accumulation d'arriérés durant l'exercice précédent	A	C	A	B
9	Le contrôle interne est efficace 2/	A	B	A	B
10	Des enquêtes de suivi sont effectuées ou sont inutiles 2/	B	B	A	C
RAPPROCHEMENT					
11	Le rapprochement des données budgétaires et bancaires est réalisé de façon régulière et satisfaisante	A	B	A	A
RAPPORTS EN COURS D'EXERCICE					
12	Les rapports budgétaires internes sont reçus dans un délai de quatre semaines à compter de la fin de la période de référence	B	C	A	A
13	Les rapports budgétaires permettent de suivre les dépenses de lutte contre la pauvreté en cours d'exercice	A	C	A	B
COMPTES VERIFIES DEFINITIFS					
14	Les transactions courantes sont enregistrées dans les comptes dans les 2 mois suivant la fin de l'exercice	A	C	B	C
15	Un rapport vérifié des résultats financiers est présenté au Parlement dans les 12 mois suivant la fin de l'exercice	B	*	C	C
NOUVEAU					
PASSATION DES MARCHES PUBLICS					
16	Le système de passation des marchés publics assure l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques grâce à des règles claires et exécutoires favorisant la concurrence, la transparence et l'optimisation des ressources	A		A	B
NOMBRE TOTAL DE CRITERES RESPECTES			3	11	5

1/ Les cadres en noir indiquent que le critère est rempli.

2/ Ce critère est défini de manière plus précise en 2004 qu'en 2001.

Tableau 3. Niger -- Loi de finances initiale (LFI) et exécution budgétaire, 2001-2003

Annexe

	2001			2002			2003			2001-03
	LFI	Réalisations	Variation	LFI	Réalisations	Variation	LFI	Réalisations	Variation	Moyenne en valeur absolue
	(millions de FCFA)	(en %)	(en %)	(millions de FCFA)	(en %)	(en %)	(millions de FCFA)	(en %)	(en %)	(en %)
Dépenses primaires (hors investissements)	196,689	160,799	-18.2	207,039	173,451	-16.2	204,572	151,822	-25.8	20.1
Classification fonctionnelle										
Services publics généraux	12,303	11,484	-6.7	12,793	11,997	-6.2	14,125	11,709	-17.1	10.0
Défense	14,336	14,280	-0.4	14,267	14,062	-1.4	17,900	15,561	-13.1	5.0
Ordre et sécurité publics	10,828	10,179	-6.0	8,650	10,605	22.6	11,808	10,644	-9.9	12.8
Affaires économiques	96,234	71,130	-26.1	98,635	71,940	-27.1	86,181	50,009	-42.0	31.7
financés s#ressources extérieures										
Protection de l'environnement	4,129	3,699	-10.4	5,693	3,195	-43.9	4,619	3,465	-25.0	26.4
Logements et équipements collectifs	55	51	-7.6	292	161	-45.0	78	59	-24.6	25.7
Santé	19,935	15,408	-22.7	20,911	17,513	-16.3	22,509	16,182	-28.1	22.4
Loisirs, culture et culte	1,275	1,214	-4.8	1,832	1,351	-26.2	2,309	1,830	-20.7	17.3
Éducation	36,505	32,717	-10.4	42,701	41,957	-1.7	43,315	40,914	-5.5	5.9
Protection sociale	1,090	638	-41.5	1,266	670	-47.0	1,728	1,450	-16.1	34.9
Variation des postes fonctionnels (moyenne simple)			12.4			17.5			18.4	16.1
Classification économique										
Masse salariale	56,918	56,869	-0.1	53,916	61,333	13.8	56,229	57,041	1.4	5.0
Achats de biens et services	50,557	40,315	-20.3	48,403	38,908	-19.6	42,347	31,898	-24.7	21.5
Transferts et subventions	65,975	52,784	-20.0	75,640	62,768	-17.0	43,818	30,323	-30.8	22.6
Investissements sur ressources propres	23,239	10,831	-53.4	29,080	10,442	-64.1	62,177	32,561	-47.6	55.0
Investissements financés sur ressources extérieures	92,720	55,930	-39.7	106,180	79,530	-25.1	134,980	87,170	-35.4	33.4

Tableau 6. Niger -- Aperçu de l'assistance technique et de l'assistance des bailleurs de fonds à la gestion des dépenses publiques

Annexe

Bailleurs de fonds/prestataires	Assistance RÉCENTE/EN COURS par grands projets		Assistance PRÉVUE par grands projets	
	Description	Dates	Description	Dates
BANQUE MONDIALE et CCM			Assistance à la Direction nationale du budget pour:	
			1. Assurer la formation des agents en matière de passation des marchés publics	???
BAD	Appui à la Direction nationale du budget pour améliorer le circuit de l'information par :			
	1. La révision de la procédure des crédits délégués	En cours		
	2. L'intégration dans la chaîne de la dépense des dépenses financées sur ressources extérieures.	En cours		
UE			Soutien à la Direction générale du financement pour:	
			1. Acheter du matériel informatique en vue de créer un site Internet et communiquer en réseau.	???
BAD ???	Assistance à la Direction nationale du budget pour:			
	1. Créer une salle pilote de saisie des bons d'engagement par les DAAF et les CFs	En cours		
	2. Assurer la formation des agents à cet effet.	En cours		
BEAC/Commonwealth ???	Appui à la Direction nationale du budget pour:			
	1. Renforcer la gestion institutionnelle et informatique de la dette.	En cours		
AFRITAC-Ouest ???			Assistance au Trésor pour:	
			1. Assurer le retraitement des données de la balance générale des comptes.	???
Bilatéral 1: Japon	Appui au Commissariat chargé de l'économie pour:	???		
	1. Renforcer la capacité d'analyse et de prévision des services			
	2. Préparer un rapport sur les budgets programmes en vue d'étendre l'application à des secteurs autres que l'éducation et la santé.			
Belgique			Soutien à la Direction générale du financement pour:	
			1. Réaliser une étude sur la création d'un répertoire des aides extérieures et d'un fichier de saisie des décaissements.	???
BEAC/Commonwealth ???	Soutien à la Direction nationale du budget pour:			
	1. Mettre en place un cadre d'analyse de la valeur actualisée de la dette	En cours		
Autres [noms]				
BEAC/Commonwealth ???			Assistance à la Direction nationale du budget pour:	
			1. Élaborer un cadre national de politique d'endettement	???
			2. Former les agents à l'utilisation du logiciel d'analyse de la dette	???
			3. Élaborer un manuel de procédure en matière de gestion de la dette.	???
			4. Former les agents à l'utilisation du logiciel CS-DRMS	???

Source : tableau préparé sur la base d'informations fournies par les autorités nigériennes.

Tableau 7. Niger -- État d'exécution des mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques de lutte contre la pauvreté

Annexe

	Mesures ¹	Correspond à indicateur	Calendrier (C/M) ³	État d'exécution (PM/MC/NC)*	Date d'achèvement	Observations
Mesures visant à renforcer l'élaboration du budget						
1	Insertion dans la loi de finances 2003 une annexe sur les collectivités locales	1	C	NC		Aucune mesure prise
2	Insertion dans la loi de finances 2004 une annexe sur les EPAs	1	M	NC		Aucune mesure prise
3	Introduction d'une nouvelle nomenclature budgétaire dans la loi de finances 2003	5	C	PM	Jul-02	
4	Préparation d'un nouveau plan comptable et son utilisation pour le budget 2003	5	C	PM	Jul-02	
5	Finalisation du DSRP	6	C	PM	Jan-02	
6	Préparation d'un cadre de dépenses à moyen terme pour 2002-04 avec liens clairs avec le DSRP	7	C	MC		Cet exercice a débuté avec certains ministères sectoriels et doit être poursuivi
Mesures visant à renforcer l'exécution du budget						
1	Adoption d'un plan de régularisation des arriérés intérieurs à adopter en 2001	8	C	PM	2001	
2	Réduction des arriérés intérieurs dans le cadre des programmes financiers annuels	8	M	MC		Des efforts importants sont effectués, mais le critère de performance du programme financier n'a pas été entièrement respecté.
3	Évaluation de l'efficacité des mécanismes de contrôle interne des différentes étapes de la chaîne de la dépense et adoption des recommandations (à partir de 2002)	9	C	MC		Une évaluation des structures et des systèmes de contrôle interne a été menée avec l'appui de l'Union européenne. Des plans d'action ont été adoptés en 2003 et doivent être mis en œuvre.
4	Introduction d'une nouvelle méthodologie de contrôle des services reçus (liquidation) (à partir de 2002)	9	M	NC		
5	Rapprochements mensuels des données budgétaires	11	C	PM		Cette action a été entreprise mais doit être consolidée
Mesures visant à renforcer la communication de rapports financiers						
1	Mise en place d'un système de gestion de l'information et son utilisation pour la production régulière des rapports d'exécution budgétaire	12	M	PM	2003	
2	Cohérence entre les données budgétaires et les paiements effectués	13	M	PM	2002	
3	Respect du calendrier de communication budgétaire	14	M	PM		Le respect du calendrier doit être formalisé.
4	S'assurer que la Chambre des comptes soit dotée d'un personnel suffisant et préparation d'un programme de travail (à partir de 2001)	15	C	MC		
5	Soumission des comptes de gestion à la Chambre des comptes et préparation du rapport sur l'exécution budgétaire (à partir de 2002)	15	C	MC		Des progrès ont été observés, mais les délais sont difficilement respectés.
6	Préparation par la Chambre des comptes des rapports sur l'exécution des budgets 1997, 1998 et 1999.	15	M	PM	2002	
Mesures visant à renforcer la passation de marchés publics						
1						
2						
N						

¹ Les mesures reflètent les descriptions retenues par FAD-PREM dans le document de mars 2003 du Conseil d'administration du FMI.

² Indique celui des 16 indicateurs de l'AAP auquel la mesure se rapporte essentiellement.

³ C = mesure à court terme (dans les douze mois); M = mesure à moyen terme.

* PM = pleinement mise en œuvre, MC = mise en œuvre commencée, NC = mise en œuvre non commencée.

Tableau 8. Niger -- Plan d'action visant à perfectionner la capacité de gestion des dépenses publiques

Annexe

MESURES À COURT TERME (dans les douze mois)					MESURES À MOYEN TERME (entre 12 mois et 3 ans)				
	No.	Mesure	Correspond à l'indicateur No.	Prestataire d'aide technique	No.	Mesure	Correspond à l'indicateur No.	Prestataire d'aide technique	
ELABORATION	Exhaustivité	1	Mettre en place un mécanisme de suivi des opérations des EPAs (2004) et les insérer en annexe de la Loi de finances 2005	1, 2 et 15	À identifier	3	Mettre en place un mécanisme de suivi des opérations des collectivités locales (2005) et les insérer en annexe de la Loi de finances 2006	1, 2 et 15	À identifier
		2	Intégrer les opérations extrabudgétaires dans la LF 2005 (2004)	2	À identifier	4	Élaborer un TOFE élargi (2006)	1 et 2	À identifier
						5	Mettre en place une stratégie de couverture exhaustive des projets financés par les bailleurs de fonds en prévision et en exécution (2006)	4	À identifier
Classification	6	Définir précisément les dépenses de réduction de la pauvreté (2004) et introduire une codification budgétaire pour assurer leur suivi (début 2005).	6 et 13	À identifier	7	Mettre en oeuvre la classification fonctionnelle (2005)	5	À identifier	
	Projections								
EXECUTION	Contrôles internes	8	Élaborer un manuel de procédures du contrôleur financier (début 2005)	8 et 9	À identifier	10	Effectuer des enquêtes de suivi des dépenses publiques (2005)	10	Banque mondiale ?
		9	Rendre permanente la formation des agents à la nouvelle nomenclature budgétaire (2004-2005)	9	À identifier	11	Intégrer, sous réserve de mesures sécuritaires appropriées, tous les acteurs de l'exécution budgétaire dans le système de gestion informatisé de la dépense (2006)	9 et 12	BAD
	Rapprochement	12	Adopter un texte formalisant la production des rapports périodiques d'exécution (balance des comptes, comptabilité administrative) (début 2005)	9	À identifier	13	Accroître les capacités techniques des services du Trésor et en assurer la formation permanente (2005)	9 et 11	À identifier
RAPPORTS	Rapports en cours d'exercice	14	Améliorer les prévisions de recettes dans la lettre de cadrage macroéconomique (2005)	12	Banque mondiale	16	Établir des tableaux de synthèse standardisés de l'exécution budgétaire (2005) et les analyser	12	Banque mondiale
		15	Mettre en place les procédures permettant d'accélérer l'apurement des crédits délégués (fin 2004)	12	Banque mondiale				
	Comptes vérifiés définitifs	17	Préparer la balance d'entrée du Trésor (fin 2004-début 2005)	15	À identifier	18	Établir une méthodologie d'élaboration des comptes de gestion (2005)	14	À identifier
NOUVEAU	Passation de marchés	19	Adopter l'intégralité des textes d'application du nouveau code des marchés publics (début 2005)	16	Banque mondiale				
		20	Opérationnaliser l'ARMP et lui assurer les moyens d'exercer pleinement ses missions (début 2005)	16	Banque mondiale				

Programme spécial du Président pour la réduction de la pauvreté

Suite au point de décision atteint par le Niger en décembre 2000 dans le cadre de l'initiative PPTE, le gouvernement a bénéficié d'un allègement de sa dette extérieure estimé à 18,4 milliards de FCFA (1,2 pour cent du PIB) durant la première phase du programme (2001–02) et susceptible d'atteindre 47,2 milliards de FCFA (2,8 pour cent du PIB) durant la deuxième phase (2003–04). Le gouvernement nigérien a décidé d'affecter l'essentiel de ces ressources au financement du programme connu sous le nom de programme spécial du Président pour la réduction de la pauvreté.²² À cet égard, plusieurs projets de construction ont déjà été menés à bien (1.421 salles de classes primaires, 1.359 cases de santé, 100 mini barrages, 359 puits et forages et pistes rurales). Ces projets s'inscrivent dans la stratégie plus large de réduction de la pauvreté adoptée en janvier 2002.

Des audits du programme spécial du Président effectués par le Ministère des finances et par d'autres organismes publics ont révélé le succès de plusieurs opérations mais aussi des faiblesses. Parmi les gains figurent la sédentarisation de villages entiers qui auparavant devaient se déplacer chaque année faute d'eau, le lancement de nombreuses micro productions, l'accès à l'école, aux services de santé, aux services vétérinaires, ainsi que le sentiment que «le gouvernement se souvient de nous». Les faiblesses comprennent l'absence d'intégration des coûts récurrents au budget, l'insuffisance de la prise en charge des infrastructures par les collectivités locales,²³ la qualité déficiente de certaines infrastructures et le défaut d'application des procédures budgétaires de dépenses lors de l'introduction du programme spécial.

Pour vérifier ces carences et prendre les mesures qui s'imposent, le gouvernement a commandé un audit externe technique et financier du programme. L'évaluation technique vise à établir la qualité technique des ouvrages tandis que la vérification financière cherche à établir le respect de la réglementation en vigueur lors du processus de mise en œuvre des projets et leur valeur marchande.

Le cabinet français BDPA (chef de file) associé au cabinet nigérien MAINA, a été retenu pour conduire l'audit. Le pouvoir public nigérien sera représenté par deux équipes dirigées pour l'audit financier par la Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour suprême et, pour l'audit technique, par le Ministère du développement communautaire.

Le cabinet dispose de 77 jours ouvrables pour déposer le rapport final. Celui-ci sera précédé du rapport provisoire dû après 42 jours de travaux. Le coût de l'audit de 207 millions de FCFA sera supporté par le budget du Niger.

²² Dans le budget de 2004, 7,1 milliards de FCFA de ressources PPTE ont été affectées à des dépenses de réduction de la pauvreté en dehors du programme présidentiel.

²³ Les populations devraient construire un local d'habitation pour le personnel enseignant et médical, clôturer les concessions scolaires et sanitaires et planter des arbres dans lesdites concessions.

Lors de sa visite à Dosso et dans les villages de Koygorou, Kouré Kobadey et Bossadjé, la mission a vu le bétail, des cases de santé, une case scolaire, une digue et un puits profond de 50 mètres, tous financés par les ressources PPTE. Elle s'est entretenue également avec de jeunes femmes handicapées qui ont bénéficié de crédits ne dépassant pas 50.000 FCFA (environ 100 dollars EU) par personne pour entreprendre une activité productive. Celles-ci ont dit avoir remboursé le crédit en une année. Selon le chef du village de Bossadjé (agglomération d'environ 800 habitants), aucun enfant n'était scolarisé avant la construction de la case scolaire car l'école la plus proche était située à 10 km. Les personnes rencontrées dans tous les sites visités ont unanimement exprimé leur immense joie pour les possibilités de devenir des citoyens productifs que leur offre le financement PPTE et le souhait que le programme soit poursuivi pour permettre aux autres ménages et villages d'entreprendre des projets productifs similaires.

Dans les premiers mois de la mise en place du programme spécial du Président, les fonds étaient directement mis à la disposition des payeurs des régions pour assurer les versements aux prestataires de services. La phase administrative de ces dépenses (engagement, liquidation, ordonnancement) était effectuée et enregistrée uniquement après transmission des pièces justificatives à Niamey. Cette procédure a été supprimée à la fin de l'année 2001 lorsque les dépenses engagées dans le cadre du programme présidentiel ont commencé à suivre la procédure normale de la chaîne de la dépense.²⁴ Les deux principales différences qui subsistent par rapport aux autres dépenses sont que : i) les différentes étapes de la chaîne de la dépense sont gérées par une cellule PPTE au sein de la direction générale du budget, ce qui permet d'accélérer leur traitement; et ii) le paiement est effectué à partir du compte PPTE logé à la BCEAO.

L'exécution de la deuxième phase du programme présidentiel semble être confrontée à des difficultés de trésorerie, ce qui n'est pas de bonne augure du fait de l'augmentation des montants résultant de l'allègement de la dette²⁵ dans le cadre de l'Initiative PPTE. Ainsi en 2003, sur les 19,4 milliards de FCFA prévus au budget, seulement 13,1 milliards de FCFA ont été ordonnancés et décaissés. Au cours du premier semestre 2004, environ 7 milliards de FCFA ont été ordonnancés alors qu'une exécution linéaire de ces dépenses donnerait un montant de 14,5 milliards de FCFA (contre une prévision budgétaire de 28,9 milliards de FCFA pour l'ensemble de l'année). Les nouveaux engagements de dépenses devant être

²⁴ Cette affirmation doit être nuancée car des dépenses du programme spécial du Président, s'élevant à 5,8 milliards de FCFA et à 2,2 milliards respectivement au début des années 2003 et 2004, n'ont pas suivi la procédure habituelle de paiements, mais la procédure exceptionnelle de paiement sans ordonnancement préalable (PSOP). Les autorités ont justifié le recours à cette procédure par leur volonté de ne pas retarder l'exécution des projets.

²⁵ Avant d'atteindre le point d'achèvement, le Niger, confronté à des difficultés récurrentes de trésorerie, ne payait qu'une partie du service de sa dette (due aux créanciers multilatéraux et aux membres du Club de Paris). La persistance de difficultés de trésorerie soulève des obstacles pour le financement des dépenses de réduction de la pauvreté.

financés par un allègement PPTE semblent avoir ralenti en raison des perspectives de difficultés de trésorerie du Trésor.

Contrôle interne des finances publiques au Niger

Ce contrôle est effectué par la Direction du contrôle financier (DCF, service de la DGB) et les services d'inspection (Inspection générale d'État, Inspection générale des finances et les inspections des ministères).

Contrôle financier. Les contrôleurs financiers ont pour tâches principales : i) d'assurer que les propositions de dépenses sont conformes aux crédits votés; ii) de garantir le respect des règles et réglementations budgétaires; iii) de tenir les registres de dépenses, notamment en ce qui concerne les engagements; iv) de vérifier que les biens et services commandés par l'État sont effectivement livrés.

Chacun des quinze contrôleurs financiers de la DCF est responsable d'un ou de plusieurs ministères et EPAs. Au niveau régional, les payeurs exercent la fonction de contrôleurs financiers.

Toutes les décisions ayant une incidence financière sont soumises à un visa préalable du contrôleur financier avant leur exécution. Les contrôles sont systématiques et ne font pas de distinction entre les dépenses selon leur montant ou leur niveau de priorité. Toutefois, en pratique, certaines dépenses échappent au visa du contrôleur financier. L'examen de la balance générale des comptes au 31 décembre 2003 montre des dépenses exécutées sans ordonnancement préalable (PSOP) s'élevant à environ 31 pour cent des dépenses totales hors financements extérieurs (tableau 9). Les PSOP s'élèvent encore à 16 pour cent des dépenses totales, même si les paiements du service de la dette et la fiscalité au titre des marchés publics sont exclus.

Tableau 9. Niger — Dépenses payées sans ordonnancement préalables (PSOP) (hors financements extérieurs), 2003

Total (milliards de FCFA)	58,3
Total (% des dépenses totales, hors financements extérieurs)	30,8
Dette	15,9
Intérêts prélevés d'office par la BCEAO	1,1
Fiscalité des marchés publics supportée par le Trésor	11,3
Avances sur subventions et transferts aux EPAs	12,5
Dépenses du programme spécial du Président	5,8
Autres	11,7

Source : Compte 470 de la balance générale provisoire du Trésor au 31/12/2003.

Audit de la Direction générale de l'Inspection des finances (DGIF). La DGIF intervient sur instructions du Ministre des finances, avec un effectif réel de 13 inspecteurs (contre 21 prévus), la DGIF a effectué 40 audits en 2003.

L'Inspection générale d'État (IGE) (unité qui relève de la Présidence) dispose d'un large mandat de contrôle, qui couvre pratiquement tous les aspects des services publics (gestion financière et comptable, organisation, etc.). L'IGE conduit des audits sur instructions du Chef

de l'État. Ces dernières années, ses rapports sur l'administration locale ont abouti à la rationalisation des indemnités versées aux responsables et à une supervision étroite par un inspecteur général d'État pour assurer la discipline budgétaire dans leur gestion.²⁶

La Direction du contentieux de l'État (DCE), unité relevant du Secrétaire général du Gouvernement, a pour missions : i) de représenter l'État dans ses conflits avec le secteur privé; et ii) de donner un avis juridique sur les conclusions des rapports d'audit, notamment en matière d'irrégularités financières. Elle ne conduit pas d'audits mais donne suite aux questions soulevées dans les rapports d'audit de toutes les institutions chargées de ce contrôle. En principe, elle est destinataire de tous les rapports d'audit. La chute importante du nombre de rapports transmis à la DCE, qui est passé de 94 en 2001 à 78 en 2002, puis à 12 en 2003, a été expliquée par la mobilisation exceptionnelle d'inspecteurs pour absorber le retard accumulé en matière d'audit en 2000 et 2001. La mission n'a pas pu confirmer si les rapports avaient été diffusés avec réticence à la DCE. Les actions destinées à recouvrer les fonds publics sont sujettes à un statut de limitation de trois ans. La transmission tardive des rapports d'audit à la DCE pourrait faire donc obstacle aux mises en recouvrement en raison de ce statut. Grâce aux actions engagées par la DCE, l'État a néanmoins été en mesure de recouvrer 503 millions de FCFA de fonds publics attribués illégalement en 2001–2003, et a pris des mesures pour améliorer la gestion des actifs publics. La DCE a considéré que l'effet dissuasif de son action était plus important que ses résultats financiers.

²⁶ Pour garantir la disponibilité de ressources afin de régler les prestations de services, l'Inspecteur général d'État doit viser toutes les demandes émanant des collectivités locales.

Évolution du contrôle externe du budget au Niger

L'évolution de l'audit externe du budget au Niger a été inégale. En effet, en situation normale, le Trésor et la Direction générale du budget devraient, à la fin de la période complémentaire, procéder à l'arrêt définitif de l'exécution du budget afin de permettre pour le premier d'établir la balance générale définitive des comptes et la reddition des comptes, et à la deuxième, d'élaborer le compte administratif et le projet de loi de règlement (PLR) y relatif. Le Ministre des finances doit transmettre le PLR, les comptes administratifs et les comptes du Trésor à la clôture de l'exercice (avec toutes les pièces justificatives) à la Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour suprême (CCDB) à une date fixée présentement au 30 juin au plus tard (Loi 2003/11 du 1^{er} avril 2003).

Au terme de son examen de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité administrative de l'ordonnateur, la Chambre dresse un rapport sur l'exécution de la loi de finances et établit une déclaration de conformité au regard des comptes de gestion préparés par le Trésorier national et le PLR présenté par l'ordonnateur. Le rapport et la déclaration générale de conformité sont adressés au parlement²⁷.

Parallèlement, la Chambre examine les comptes de gestion en détail, opération par opération, pièce justificative par pièce, pour vérifier la régularité des transactions, l'existence des pièces justificatives réglementaires, la valeur des prestations, etc. Cet audit débouche sur un quitus pour le Trésorier national, ou à un débet à son encontre.

Le tableau 10 ci-après résume l'évolution de l'audit externe du budget au Niger. L'audit requis par la loi a pris fin en 1971 et n'a repris qu'en 2000 avec la transmission par le gouvernement à la CCDB du compte de gestion de 1997. La Cour des comptes de Paris a assuré la vérification juridictionnelle des comptes du Trésor du Niger des années 1960-71. Les comptes de 1972-86 n'ont pas été vérifiés. La revue parlementaire de la gestion budgétaire a pris fin en 1973. Elle n'a repris qu'en 2002 avec la transmission au parlement du PLR de 1997.

La création de la Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour suprême en 1990, mais surtout son entrée en opérations au début de la présente décennie, et la reprise de la préparation des PLR constituent un progrès important dans le processus de retour à une gestion transparente de la politique budgétaire. Toutefois, l'impact de cette avancée est atténué par la fiabilité incertaine des statistiques de finances publiques due à l'absence de balances d'ouverture (et donc des stocks) devant sous-tendre la préparation des comptes du Trésor et faciliter la formulation de la politique budgétaire. En effet, le Trésor n'a pas établi une balance générale définitive des comptes à la fin de la gestion 1987 qui aurait dû servir de balance d'ouverture pour la gestion 1988. La mission n'a pas pu obtenir une explication claire des causes de cette rupture de la discipline comptable.

²⁷ La Cour ne transmet pas les comptes, et moins encore les pièces justificatives, au parlement.

Tableau 10. Niger — Lois de règlement, 1960–2002

	1960-71	1972-86	Fin 1987	1988-96	1997-2001	2002
Balance de clôture	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Comptes de gestion	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
PLR préparé	Oui	Oui/non ¹	Non	Non	Oui	Oui
PLR adopté	Oui	Oui/non ²	Non	Non	Oui	

Source : tableau préparé sur la base d'informations fournies par la CCDB.

¹ Oui pour les années 1972 à 1981; Non pour les années 1982 à 1986.

² Oui pour les années 1972 et 1973 (adoption par l'Assemblée nationale) ainsi que les années 1974 à 1981 (promulgation par ordonnance). Non pour les années 1982 à 1986 faute de PLR.

La mission a été informée d'un accord intervenu entre le gouvernement, l'Assemblée nationale et la Cour suprême pour trouver une solution aux problèmes : i) d'apurement des situations des comptables et des ordonnateurs durant la période 1972–86 au cours de laquelle les comptes du Trésor n'ont pas été vérifiés; ii) des comptes de gestion des années 1987–96 qui n'avaient pas été préparés; et iii) des projets de lois de règlement des années 1982–96 qui n'avaient pas été élaborés. Il est prévu de nommer un groupe de travail à cet effet.