

## EVALUATION FINALE

**NIG/020**

Appui à la Chaîne de la Dépense publique  
dans la Région de Dosso

### FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Niger
Titre long du projet	Appui à la Chaîne de la Dépense publique dans la région de Dosso
Titre court du projet	Chaîne de la Dépense publique – Dosso
Code LuxDev	NIG/020
Version du Rapport	Juillet 2016

### NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	<b>3</b> Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : <b>2</b> Efficience : <b>3</b> Durabilité : <b>4</b>

## RESUME EXECUTIF

Dans le cadre du second Programme indicatif de Coopération 2008-2012 prolongé jusqu'en 2015<sup>1</sup>, le 29 octobre 2013, LuxDev a reçu un mandat de formulation pour le projet NIG/020 « Appui à la Chaîne de la Dépense publique de Dosso ». L'appui requis s'inscrit dans le cadre de la réalisation du Programme de Réforme de la Gestion des Finances publiques, qui trouve son origine dans deux exigences parallèles, l'une sur le plan national interne et l'autre sur le plan international.

D'une part, l'objet de ce projet est de garantir l'efficacité et l'efficacités de la dépense publique. Le Gouvernement du Niger considère que si les finances publiques ne sont pas bien gérées, notamment l'efficacité et l'efficacités de la dépense publique, il est difficile de mettre en œuvre la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et le Programme de Développement économique et social (2012-2015) car, comme l'affirme le Programme de Réforme de la Gestion des Finances publiques: « la réussite de la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté demeure conditionnée par une exécution fiable et transparente de la Loi de Finances qui doit garantir une efficacité et une efficacité de la dépense publique. D'où la nécessité de renforcer les réformes en matière de gestion des finances publiques »<sup>2</sup>. D'autre part, les directives de l'Unité économique et monétaire ouest – africaine pour un cadre harmonisé des finances publiques et l'uniformisation des procédures, intégrées dans la loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012, devraient entrer en vigueur à partir de 2017.

De plus, l'intervention devrait faciliter l'alignement aux systèmes nationaux de deux autres interventions de la Coopération luxembourgeoise en cours d'exécution dans la région de Dosso (le programme NIG/018 « Appui au développement agricole durable dans la Région de Dosso » et le projet NIG/019 « Appui à la mise en œuvre du plan décennal de développement de l'éducation dans la Région de Dosso »). A terme, les fonds délégués aux partenaires d'exécution de ces programmes/projets, notamment les services techniques déconcentrés des ministères de l'agriculture et de l'éducation, devraient transiter par la chaîne de la dépense publique.

Cette mission s'est déroulée dans le cadre plus général de l'évaluation finale de quatre projets/programmes (NIG/017, NIG/817, NIG/018, NIG/019 et NIG/020), durant la phase finale d'exécution du Programme indicatif de Coopération II cadre de collaboration entre le Niger et le Luxembourg entre 2008 et 2015. Un nouveau Programme indicatif de Coopération III a été ratifié en septembre 2015 et l'élaboration de sa programmation est en phase de finalisation. L'évaluation finale se concentre donc sur les objectifs spécifiques, les résultats et les acquis de chaque programme/projet, en espérant que ses conclusions et recommandations puissent être profitables pour les phases opérationnelles du prochain Programme indicatif de Coopération III.

Une note de cadrage a été élaborée au cours du mois de mai 2016 en y intégrant les indications des Termes de Référence, les sessions de briefings (via Skype) des responsables de LuxDev au Luxembourg et à Niamey, les prévisions de l'offre ainsi que les observations de LuxDev et de la contrepartie nationale.

---

<sup>1</sup> Requête de financement du Gouvernement du Niger du 18 septembre 2013 adressée au Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg

<sup>2</sup> République du Niger, Ministère des Finances « Programme de Reformes en matière de Gestion des Finances Publiques 2011-2014 »

Dans ce contexte, il a été convenu que la mission devrait analyser :

- les résultats et les objectifs spécifiques ;
- les résultats atteints par le renforcement des capacités ;
- la gestion et le suivi du projet ;
- le projet selon les critères d'évaluation Organisation de Coopération et de Développement économiques – Comité d'Aide au Développement: pertinence, efficacité, efficience, durabilité ;
- intégration des thèmes transversaux (genre et gouvernance) ;
- dégager les leçons apprises et proposer des recommandations dans le même secteur ;
- concernant spécifiquement le projet NIG/020, une attention particulière est prêtée aux points suivants:
  - améliorations constatées dans la chaîne de la dépense;
  - compétences développées au sein de la Trésorerie de Dosso;
  - impact sur les procédures.

Ce rapport est élaboré par l'expert évaluateur du projet NIG/020, suite à la mission qui s'est déroulée au Niger : à Niamey du 30 mai au 07 juin 2016 et du 22 au 24 juin, ainsi qu'à Dosso du 08 au 11 juin et du 19 au 21 juin 2016.

La méthodologie de l'évaluation a inclut l'analyse documentaire, les rencontres avec les structures du Ministère de tutelle et exécution du projet (Ministère des Finances Niamey : Direction des Études et de la Programmation, Direction générale des ressources humaines, Direction de l'Informatique financière, Direction générale du Contrôle financier ; les structures bénéficiaires à Dosso : Trésorerie régionale, Centre de sous-Ordonnancement, Contrôle financier), des interviews individuelles avec un échantillon des participants au cours de formation financé par le projet; des discussions de groupe avec des représentants de l'Association des Municipalités de Niger - (Maires de la région de Dosso), du Conseil régional de Dosso, les rencontres avec les prestataires de conseil et formation : Cabinet d'Étude, de Recherche, d'Assistance et de Formation en Gestion des Ressources humaines et École nationale d'Administration et Magistrature du Niger et avec des représentants des Partenaires techniques et financiers: Banque mondiale, Union européenne, Agence française de Développement.

L'objectif spécifique du projet NIG/020 est d'améliorer le fonctionnement de la chaîne de la dépense publique dans la région de Dosso, en vue de contribuer au renforcement de la gestion des finances publiques au Niger.

Pour ce faire, le cadre conceptuel du projet s'articule autour d'un seul résultat, à savoir le renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de la dépense dans la région de Dosso.

Cet unique résultat se décline en deux tâches principales :

- Tâche 1 : l'amélioration des conditions de travail des services de la chaîne de la dépense à Dosso, à travers la dotation des structures concernées du Ministère des Finances de bâtiment (infrastructures), et d'équipement (informatique, mobilier, véhicules) ;
- Tâche 2 : l'amélioration des processus et de performance de la chaîne de la dépense dans la région de Dosso, à travers des prestations de conseil et de formation.

Le démarrage du projet a eu lieu en avril 2014. L'un des premiers résultats constatés lors de l'évaluation a tout d'abord été la construction destinée à loger les nouveaux bureaux de la Trésorerie régionale. Le nouveau bâtiment a été réalisé en matériaux locaux et inclut des solutions appropriées pour réduire l'emprunte environnementale. Les équipements informatiques et bureautiques sont également déjà abrités dans les locaux. Comme il a été souligné par les bénéficiaires<sup>3</sup>, l'intervention permet de disposer d'un milieu de travail favorisant un meilleur rendement de tout le staff de la Trésorerie de Dosso.

Une autre activité accomplie est la mise à disposition du Ministère des Finances de l'organigramme des trois structures régionales à Dosso: celle du Contrôleur Marchés Publics et des Engagements Financiers, du Centre de Sous-ordonnement et de la Trésorerie Régionale, à l'intérieur desquelles 33 fonctions ont été bien définies par les fiches de fonction correspondantes, chacune identifiant les missions et responsabilités dévolues (avec détail des tâches) ainsi que leurs référentiels juridiques (loi, décret, arrêté, instruction)<sup>4</sup>.

L'activité de renforcement des capacités a concerné 19 des 48 effectifs des agents affectés auprès des trois structures du Ministère des Finances dans la ville de Dosso. La formation tenue par l'École nationale d'Administration et Magistrature a été appréciée par les bénéficiaires, en permettant de faire un tour d'horizon sur tous les aspects (marchés publics, commandes, traitements des dossiers dans la chaîne des dépenses, la comptabilisation des opérations) liés à la procédure des dépenses. Selon l'avis des participants, les notions apprises ont été immédiatement appliquées et se traduisent par une meilleure fluidité des processus.

Dans le contexte actuel de revue du Fonds monétaire international (« Évaluation des dépenses publiques et responsabilité financière, *Public Expenditure and Financial Accountability* », prévue de juin à août 2016) et de prochaine mise à jour de la stratégie Programme de Réforme de la Gestion des Finances publiques pour la période 2017-2020, l'évaluation a pu confirmer la portée cruciale que représente la structuration de la chaîne des finances publiques. L'application des directives l'Unité économique et monétaire ouest – africaine pour le cadre harmonisé des finances publiques<sup>5</sup>, adaptées par la législation nationale à travers l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012, relative aux lois de finance, est prévue à partir de 2017.

Les partenaires techniques et financiers de l'Etat dans le secteur poursuivent leur appui. La Banque mondiale appuie plus particulièrement la chaîne de la dépense au niveau central/national exclusivement, alors que l'Union européenne finance un programme dénommé « Impact informatique des directives l'Unité économique et monétaire ouest – africaine » et l'Agence française de Développement appuie le renforcement des capacités du Ministère des Finances.

Les objectifs s'inscrivent donc en cohérence avec les orientations nationales et contribuent aux actions de l'Etat, avec l'appui des Partenaires techniques et financiers, en matière de réforme de la gestion des finances de l'Etat et de modernisation de l'administration publique.

La Tâche 1 répond parfaitement aux besoins diagnostiqués au cours de la formulation du projet et répond au besoin de réhabilitation dû au délabrement avancé et aux coûts d'entretien de l'ancien bâtiment de la Trésorerie.

La Tâche 2, qui se propose d'améliorer les processus et la performance, à travers la définition de l'organigramme des trois structures régionales basées à Dosso et de leurs compétences et fonctions, constitue une première étape indispensable à la réorganisation institutionnelle des structures cibles. Il en est de même en ce qui concerne le renforcement des capacités d'une partie des agents affectés auprès des trois structures.

*Sur cette base, la pertinence est évaluée à : 2*

---

<sup>3</sup>Voir Annexe, Notes sur la collecte des opinions des bénéficiaires sur « Evaluation de l'intervention de LuxDev en région de Dosso », juin 2016.

<sup>4</sup>Etude Cabinet d'Étude, de Recherche, d'Assistance et de Formation en Gestion des Ressources humaines.

<sup>5</sup> 06/97/CM/ l'Unité économique et monétaire ouest – africaine ; 05/98/CM/ l'Unité économique et monétaire ouest – africaine

Tout en appréciant positivement le cadre conceptuel, force est de constater que l'analyse des acteurs/bénéficiaires n'a pas été détaillée au cours de la phase de formulation, le Document de projet n'a pas fixé des indicateurs de suivi, mais il a renvoyé la définition à la phase de mise en œuvre sans spécifications opérationnelles. Des goulots d'étranglement constants de la chaîne de la dépense publique au niveau régional n'ont pas été pris en compte. A titre d'exemples on peut citer :

- les relations et dispositif de communication interne entre le niveau régional et les niveaux central et départemental du Ministère des Finances;
- les capacités et la distribution inégales des effectifs des Trésoreries départementales (Doutchi, Loga, Gaya et Birni) ;
- les capacités des principaux usagers/clients pour la présentation des dossiers, à savoir : (i) les services techniques déconcentrés – y compris les services de l'éducation et de l'agriculture partenaires des projets NIG/018 et NIG/019; ii) les collectivités territoriales ; (iii) les opérateurs économiques (marchés publics) ;
- les attitudes et pratiques socioculturelles qui entravent ou favorisent l'amélioration des processus.

La formulation générique de l'unique résultat prévu, l'absence d'indicateurs spécifiques mesurables de référence et de suivi, les activités encore en cours d'exécution, sont les principaux facteurs qui ont contraint l'évaluation à se baser principalement sur des informations obtenues en grande partie à travers des entretiens verbaux avec tous les acteurs impliqués.

Néanmoins, il a été possible d'estimer que les deux activités correspondant à la Tâche 1 ont été correctement mises en œuvre, ainsi que trois activités sur les quatre correspondant à la Tâche 2, telles que prévues dans le Document de projet.

Compte tenu du fait qu'un certain nombre d'activités devaient encore être finalisées au moment de l'évaluation, l'évaluateur suppose que - comme il est prévu dans le Document de projet - l'équipe à Niamey fera le suivi du projet pendant au moins six mois après sa clôture, afin de parvenir à une complète efficacité des activités exécutées et d'en pérenniser les acquis. Dans cette perspective, les recommandations de l'évaluation peuvent contribuer à une vision plus large des actions qui restent à achever pour garantir une meilleure atteinte du résultat souhaité.

*Pour ces raisons, l'efficacité est évaluée à : 3.*

Le budget total de cette intervention se chiffre à 500 000 EUR prévus pour une durée de deux ans. L'efficacité appréciée sur le niveau d'exécution financière montre un taux d'exécution financière global, y compris les engagements au 30/05/2016, de 85 %. A fin exécution, étalée à fin 2016, compte tenu des activités nécessaires à l'atteinte du résultat et à la stabilisation des acquis, on peut estimer que tous les reliquats pourront être exécutés. En appréciant l'efficacité sur base de comparaison avec des coûts similaires dans le contexte d'intervention, on constate que les prestations de conseil et de formation ont absorbé des ressources plus élevées que la norme pratiquée par d'autres Partenaires techniques et financiers. Par ailleurs, la qualité des produits livrés par les prestataires, notamment les études n'a pas toujours été au même niveau des compensations reçues (ateliers sans rapports, nombre exigü d'individus formés, guide et outils sous forme d'étude et non de supports d'utilisation pratique).

*L'efficacité est donc évaluée à : 3.*

La cohérence interne dans l'axe d'amélioration des conditions matérielles de travail du personnel en service auprès de la Trésorerie de Dosso, l'alignement de l'intervention avec les orientations des programmes de réformes de l'Etat et de ses Partenaires techniques et financiers, les connaissances techniques sectorielles satisfaisantes au niveau central et auprès des catégories supérieures des cadres du Ministère des Finances, constituent des éléments positifs qui favorisent les perspectives de durabilité de l'intervention. De plus, il a été constaté une volonté de l'Etat et des Partenaires techniques et financiers de continuer à investir dans le renforcement des compétences du Ministère des Finances, sous conditions qu'une démarche pilote efficace et efficiente soit complétée (outils et acteurs) pour un passage à l'échelle dans les autres régions du pays.

D'autre part, les coûts relativement élevés des formations, ainsi que l'absence - au moment de l'évaluation - d'un dispositif endogène de coordination et de renforcement des capacités de l'ensemble-système des acteurs et usagers de la chaîne, c'est à dire de la structuration administrative et socio-économique de la région de Dosso (y compris les services techniques déconcentrés appuyés par les projets exécutés par LuxDev), constituent des éléments de remise en doute de la valorisation et de l'optimisation des produits du projet à la fin de l'appui du NIG/020.

La durabilité environnementale a été prise en compte dans les choix techniques à travers l'application des normes bioclimatiques pour la construction de la Trésorerie régionale à Dosso. A terme, les structures publiques devront prendre les mesures nécessaires pour sécuriser le *kori* présent sur le terrain du Ministère des Finances et pour réorganiser les espaces internes en fonction du nombre croissant des effectifs (48 agents) par rapport aux prévisions initiales (34 agents).

*La durabilité est évaluée à : 4.*

### **Principales recommandations**

Un suivi du projet pendant au moins six mois après sa clôture est déjà prévu dans le Document de projet et cette période sera primordiale pour finaliser les processus en l'orientant davantage vers une pérennisation des acquis, mais aussi pour exploiter pleinement les tâches déjà accomplies jusqu'à présent. Il s'agira notamment de :

- veiller à l'installation effective des bureaux de la Trésorerie dans le nouveau bâtiment et rendre les véhicules opérationnels ;
- sur la base des Indicateurs objectivement vérifiables identifiés par l'étude Cabinet d'Étude, de Recherche, d'Assistance et de Formation et confirmés par l'évaluation, mettre en place un système de suivi de la chaîne de la dépense au niveau régional ;
- conduire des actions de plaidoyer sur la base de l'étude Cabinet d'Étude, de Recherche, d'Assistance et de Formation (organigramme, fiches de fonctions référencées) et d'instruments appropriés (décret, notes de services, etc..) ;
- vulgariser les autres éléments de l'étude Cabinet d'Étude, de Recherche, d'Assistance et de Formation sous forme de supports pratiques utilisables au quotidien par le personnel du Ministère des Finances (ex. : guide, manuel, recueil de fiches, PP, cd), d'outils de communication externe et de divulgation de proximité pour les opérateurs de la chaîne et s'assurer que tous les acteurs de terrain disposent de ces supports ;
- sur la base des modules de l'École nationale d'Administration et Magistrature, par le biais des projets exécutés par LuxDev intervenant dans la région, élaborer et mettre en œuvre un plan de formation incluant les Trésoreries départementales, les organes régionaux administrateurs de crédits (ex. : Direction des Ressources, Chambre régionale d'Agriculture, etc.), les Services administratifs et financiers des Directions Régionales sectorielles (en particulier des projets exécutés par LuxDev), les receveurs ou chargés des affaires financières des Communes. Dans le cadre d'un plan de formation incluant les caractéristiques des cibles, la description des contenus, le niveau et la typologie des formateurs, les contraintes logistiques et budgétaires, il sera possible de considérer différentes méthodologies et techniques de renforcement des capacités comme la mise en place d'activités de «coaching», de «on-job training» par les cadres et les structures centrales du Trésor et des Finances, ou encore des ateliers d'échanges d'expériences entre régions, etc.