

ÉVALUATION FINALE

NIG/027

Projet d'appui au renforcement des capacités des acteurs de la chaîne des dépenses publiques des régions de Agadez, Diffa, Tahoua et Zinder

FICHE SYNTHÉTIQUE

| | |
|-----------------------|---|
| Pays | NIGER |
| Titre long du projet | Projet d'appui au renforcement des capacités des acteurs de la chaîne des dépenses publiques des régions de Agadez, Diffa, Tahoua et Zinder |
| Titre court du projet | - |
| Code LuxDev | NIG/027 |
| Version du rapport | Décembre 2021 |

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'ÉVALUATION

| | |
|---|--|
| Notation globale (efficacité) | 3 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 : 2 Cohérence : 2 Efficience : 2 Durabilité : 3 |

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Contexte de l'évaluation

L'évaluation finale du programme NIG/027 « Projet d'appui au renforcement des capacités des acteurs de la chaîne des dépenses publiques de Agadez, Diffa, Tahoua et Zinder » a été effectuée dans le cadre de la mission d'évaluation finale de quatre programmes du troisième Programme indicatif de Coopération (2016-2020) qui avait pour objectif de fournir une appréciation qualitative et quantitative des résultats achevés dans le cadre de ces quatre interventions (NIG/023, NIG/024, NIG/025 et NIG/027). Le NIG/027 n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation intermédiaire, il était attendu qu'une analyse complète du programme soit réalisée.

L'évaluation finale des quatre programmes a été confiée à l'IRAM. L'évaluation du NIG/027 a été réalisée par Mary van Overbeke avec l'appui d'Abdou Manou.

L'objectif global du programme est de contribuer au renforcement de la gestion des finances publiques au Niger en améliorant la gestion des crédits budgétaires et l'efficacité de la chaîne des dépenses publiques. Le programme entend renforcer les capacités de préparation, d'exécution, de suivi et de contrôle du budget au sein des services chargés de ces fonctions. L'objectif spécifique du NIG/027 est d'améliorer en particulier la performance de la chaîne de la dépense publique dans quatre des huit régions du Niger, à savoir Agadez, Diffa, Tahoua et Zinder. Deux résultats ont été ainsi formulés :

- amélioration du fonctionnement et des processus de la chaîne de la dépense au niveau des régions d'Agadez, Diffa, Tahoua et Zinder ;
- amélioration des conditions de travail des acteurs de la chaîne de la dépense à Agadez, Diffa, Tahoua et Zinder.

Le protocole d'accord du NIG/027 a été signé le 18 octobre 2019 avec un budget initial de 1,47 MEUR. En juillet 2020, il a fait l'objet d'une extension de 1,25 MEUR portant le budget global de l'intervention à 2,717 MEUR. Le projet sera clôturé en décembre 2021.

Analyse des critères d'évaluation

Pertinence (évaluée à 2)

Le projet répond à une problématique réelle, de plus en plus reconnue, qu'est la faiblesse des niveaux déconcentré et décentralisé dans la mise en œuvre des politiques publiques qui touchent directement les populations et les territoires. Le projet a bien adressé les besoins prioritaires tels que mis en évidence par les diagnostics existants et par l'expérience menée précédemment par le NIG/020 dans la région de Dosso.

La séquence proposée au départ était très pertinente avec dans un premier temps, la réalisation avec les acteurs d'un diagnostic organisationnel approfondi dans chacune des régions permettant ensuite de décliner les appuis en renforcement de capacités et de développer des outils de renforcement organisationnel. Un peu ambitieuse au vu du contexte institutionnel, la séquence n'a pas pu se dérouler entièrement dans les temps, reportant ainsi à plus tard l'exploitation d'une partie des résultats du diagnostic.

Certaines limites méritent d'être néanmoins soulignées :

- un équilibre qui n'est pas aisé à trouver entre les appuis aux niveaux central/déconcentré et décentralisé avec une tendance à se focaliser encore trop sur le niveau central ;
- l'absence d'un cadre de référence (référentiel des processus, stratégie de formation du ministère des Finances) dans lequel inscrire les actions de renforcement des capacités sur le long terme ;
- l'intégration insuffisante de la dimension clé de l'interconnexion informatique.

Cohérence (évaluée à 2)

La cohérence externe a été jugée très satisfaisante : LuxDev est le seul intervenant actuellement sur le renforcement des capacités de la chaîne de la dépense en région. D'autres partenaires sont présents sur le volet interconnexion informatique (Union européenne et Banque mondiale) et au niveau des collectivités territoriales (Banque mondiale, Agence française de Développement) avec qui il y a eu à ce stade peu de synergies. Les appuis externes au processus de déconcentration/ décentralisation devraient monter en puissance prochainement (voir notamment le projet *PforR* de la Banque mondiale) ce qui va nécessiter davantage de mise en cohérence.

La cohérence avec les autres programmes de la coopération luxembourgeoise a été un sujet de préoccupation dès le départ du projet, puisque que le NIG/027 est venu aussi appuyer les ministères partenaires de la coopération luxembourgeoise en matière de gestion budgétaire et de mise en œuvre des budgets programmes à travers des formations et l'accompagnement technique de l'assistant technique international et de l'assistant technique national. En pratique, si le NIG/027 a en effet permis de former une série d'acteurs de la chaîne impliqués dans la mise en œuvre du Fonds commun du Secteur de l'Éducation et du Mécanisme commun de Financement, les synergies avec les programmes NIG/023, NIG/024 et NIG/026 auraient pu être mieux exploitées dans la définition des besoins de formation, dans la mise en cohérence des programmes de formation sur le volet Gestion des Finances publiques et dans l'articulation du travail des assistants techniques en régions.

Efficacité (évaluée à 3)

L'évaluation de l'efficacité intervient un peu prématurément puisque la plupart des activités du projet viennent de se terminer ou sont encore en cours et n'ont pas encore pu délivrer tous leurs effets.

Les changements organisationnels ne sont pas encore visibles : si le problème de sous-effectifs des services des finances en régions (et dans les départements) est maintenant reconnu, en particulier au niveau des contrôleurs financiers, aucune mesure concrète n'a encore été prise pour y répondre. Les outils développés pour renforcer la gestion des ressources humaines au sein des quatre régions n'ont été validés que fin octobre 2021 ; il faudra encore du temps pour qu'ils puissent être exploités.

Les formations orientées sur la pratique de la gestion budgétaire dans le contexte nigérien ont rassemblé un nombre important de participants et suivant les retours, ont rencontré leurs attentes. Elles devraient en toute vraisemblance améliorer le fonctionnement du circuit de la dépense. À ce stade, néanmoins, par manque de suivi, les indicateurs retenus ne permettent par ailleurs de conclure à des progrès significatifs de la chaîne de la dépense dans les régions visées. Des améliorations sont néanmoins perceptibles même si encore limitées et pas clairement imputables au projet. On retient en particulier une tendance à la diminution du nombre de rejets des dossiers et à la réduction des délais de contrôle et de traitement des dossiers ; la tenue des réceptions de marché dans les délais (plus directement lié à la fourniture des véhicules), moins d'erreurs d'imputation comptable.

Les externalités attendues du NIG/027 sur les autres programmes de la coopération luxembourgeoise n'apparaissent pas encore clairement ni sur le Fonds commun du Secteur de l'Éducation, ni sur le Mécanisme commun de Financement même si sur ce dernier, l'implication de l'assistant technique international a sans doute contribué à l'amélioration de la préparation des dossiers. Les prochains mois pourraient néanmoins montrer une plus grande fluidité dans la mobilisation de ces deux fonds communs qui transitent par la chaîne de la dépense, suite notamment à la large participation des agents des ministères concernés aux formations données sur la programmation et le circuit d'exécution de la dépense en région.

Une contribution importante du projet à l'amélioration de la chaîne de la dépense en régions réside dans l'appropriation de cet enjeu par le ministère des Finances et le renforcement de son leadership dans la mise en œuvre des réformes à ce niveau qui patine depuis quatre ans.

Efficiences (évaluée à 2)

Le choix de confier la gestion et le pilotage du programme au ministère des Finances a porté ses fruits. Le Secrétariat général et la Direction des Études et de la Programmation ont été très impliqués dans le pilotage du projet auquel les différentes directions concernées du ministère ont été associées. Globalement le ministère a démontré sa capacité de leadership dans la conduite d'appuis au 27.

Les réallocations de budget opérées ont montré la flexibilité et la capacité d'adaptation à l'évolution du contexte et des contraintes rencontrées.

Malgré le contexte peu favorable marqué par la pandémie du COVID19 en 2020 et le processus électoral fin 2020 – début 2021, les activités programmées seront réalisées dans les temps. Le coût des activités semble par ailleurs raisonnable au vu des pratiques.

Certains points d'attention méritent d'être soulignés : un manque d'accompagnement du ministère des Finances pour la mise en œuvre des activités en régions, des retards dans la mise à disposition de la première tranche des fonds en 2021 par LuxDev et un dispositif de suivi/évaluation du projet qui ne soit pas réellement utile pour son pilotage et pour en mesurer les effets.

Durabilité (évaluée à 3)

La durabilité des acquis n'est pas assurée à ce stade. Dans un premier temps, les acquis du projet devront être valorisés afin de produire tous leurs effets. C'est en particulier le cas du diagnostic organisationnel mais aussi des compétences acquises lors des formations ainsi que des interactions et la mise en relation des agents initiées à travers les actions du projet. Il faudra également veiller à ce que les charges récurrentes pour l'entretien des bâtiments/équipements fournis soient bien pris en charges par le Budget de l'État.

Au regard des résultats obtenus à cette date, la durabilité des acquis et de leurs effets dépendra sur le plus long terme de la poursuite des actions de renforcement des capacités des services déconcentrés et décentralisés et des moyens qui seront déployés à ce niveau pour assurer leur fonctionnement.

Sinon le risque est grand de ne retenir de ce projet que les nouvelles infrastructures construites sans renforcement effectif de la chaîne de la dépense en régions alors que les nombreux défis auxquels elle est confrontée, fragilise considérablement le processus de déconcentration/décentralisation, en particulier :

- la faible implication des structures régionales dans le processus de préparation du budget ;
- la faible prévisibilité sur les crédits délégués qui seront libérés et leur arrivée tardive qui laisse peu de temps à l'exécution de la dépense ;
- un circuit de la dépense lourd et compliqué dont les procédures sont mal connues et mal maîtrisées par les agents au niveau régional et des collectivités territoriales ce qui pèse sur l'efficacité de la dépense et sur sa qualité ;
- des taux de rejet importants et des délais de traitement allongés ;
- un manque cruel de moyens humains aux différents stades de la chaîne de la dépense.

Principales conclusions et recommandations

Le NIG/027 a joué le rôle pilote/déclencheur qui lui avait été assigné. Il a contribué à focaliser l'attention des acteurs sur la problématique de la gestion budgétaire au niveau déconcentré/décentralisé dans un contexte de réformes du système de Gestion des Finances publiques marqués par la mise en place du Cadre harmonisé de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest et du passage en 2018 au budget programme et par le processus amorcé de décentralisation, au sein desquels les régions et les collectivités territoriales ont un rôle clé à jouer.

Le programme a mis en œuvre une approche partenariale et de proximité avec les acteurs nationaux qui a été très bénéfique et a contribué à une forte appropriation du projet par les partenaires/bénéficiaires. Le projet a été en mesure de mobiliser de l'expertise de qualité, essentiellement nigérienne, ce qui contribue aussi au renforcement des systèmes.

L'efficacité et la durabilité des acquis du projet ne sont cependant pas assurés. La contribution du projet à l'amélioration de la chaîne de la dépense apparaît encore timide. Le processus de changement institutionnel s'inscrit dans la durée et demande un suivi prolongé. Des compétences individuelles ont été acquises mais pas encore nécessairement utilisées ni valorisées dans la fonction des participants. Les améliorations attendues sur le plan organisationnel devraient se déployer dans le courant de l'année prochaine pour autant que toutes les leçons de l'audit soient tirées et exploitées. Les améliorations institutionnelles, en particulier celles attendues pour développer le niveau de coopération entre les services des finances et les ministères sectoriels au niveau central et au niveau déconcentré, dépendent aussi de l'avancée de réformes Gestion des Finances publiques, notamment la déconcentration effective de la gestion budgétaire et des services du trésor dans les ministères et les institutions.

Cela met en lumière l'importance de conduire parallèlement un dialogue technique et politique entre la coopération luxembourgeoise et les autorités sur les enjeux spécifiques de la chaîne de la dépense au niveau régional et dans les secteurs prioritaires. Le dialogue ouvert à travers le projet sera directement utile pour veiller à d'une part à s'assurer que les produits du NIG/027, en particulier les livrables de l'audit organisationnel, soient entièrement valorisés et d'autre part, pour pousser l'agenda du processus de réforme Gestion des Finances publiques en matière de décentralisation et déconcentration ainsi qu'une stratégie de gestion des ressources humaines aux différents échelons du ministère des Finances. Ce dialogue devrait également permettre de mieux arrimer les interventions futures de la coopération luxembourgeoise dans ce domaine aux cadres/approches stratégiques développés et mis en œuvre par le ministère des Finances. L'absence aujourd'hui d'un plan de formation suivi et appliqué ainsi que d'un plan stratégique pour la mise à niveau des infrastructures ou pour l'interconnexion entre services au sein du circuit de la dépense, limite l'efficacité du projet et la durabilité de ses acquis.

Recommandations à très court terme (dans le prolongement du programme évalué)

| | | |
|--------------------|---|--|
| <p><u>REC1</u></p> | <p>Assurer le suivi des actions du NIG/027 pour consolider les résultats et leur durabilité</p> | <p>Ministère des Finances- Secrétariat général Ministère des Finances- Direction général Ressources humaines Ministère des Finances- Direction général des Opérations financières et des Réformes École nationale d'Administration- Direction du Perfectionnement et du Recyclage LuxDev</p> |
|--------------------|---|--|

Recommandations pour la prochaine période de programmation

| Orientations stratégiques | | |
|---------------------------|--|--|
| <p><u>REC2</u></p> | <p>Étendre les actions du NIG/027 aux autres régions dans le but d'établir un cadre de référence global en matière de formation/recrutement/renforcement des capacités dans lequel inscrire les actions à entreprendre</p> | <p>LuxDev Ministère des Finances- Secrétariat général</p> |
| <p><u>REC3</u></p> | <p>Intégrer la dimension informatique à travers une analyse plus large des besoins et des problèmes rencontrés dans leur opérationnalisation</p> | <p>LuxDev Ministère des Finances- Direction générale du Budget Ministère des Finances- Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique Ministère des Finances- Direction général, Contrôle des Marchés publics et des Engagements financiers Ministère des Finances- Direction de l'Informatique</p> |

| Renforcement des capacités | | |
|---------------------------------------|--|--|
| <u>REC4</u> | Poursuivre la formation des agents régionaux/ départementaux/ communaux dans les domaines prioritaires (passation de marchés, exécution de la dépense, mise en œuvre du Cadre harmonisé et apurement des crédits délégués) et développer un cadre de référence pour structurer et coordonner les formations relatives à la gestion budgétaire au niveau central, déconcentré et décentralisé | Ministère des Finances- Direction général des Opérations financières et des Réformes Ministère des Finances- Direction générale du Budget |
| Coordination technique et stratégique | | |
| <u>REC5</u> | Renforcer les synergies avec les programmes de LuxDev mobilisant une aide budgétisée et appuyant les ministères sectoriels et leurs services déconcentrés dans la gestion de leurs budgets | LuxDev |
| <u>REC6</u> | Consolider l'approche partenariale avec les acteurs nationaux tout en améliorant la gestion de l'information et la coordination entre le niveau central et le niveau régional et la coordination avec les autres bailleurs | LuxDev Ministère des Finances- Secrétariat général |
| Suivi/évaluation | | |
| <u>REC7</u> | Développer un plan de renforcement des capacités distinguant les trois niveaux reconnus et renforcer sur cette base les mécanismes de suivi des « performances » de la chaîne de la dépense aux niveaux déconcentrés et décentralisés | LuxDev |
| <u>REC8</u> | Rendre le système de suivi/évaluation plus efficace et améliorer les mécanismes de suivi des performances de la chaîne de la dépense | LuxDev Ministère des Finances- Secrétariat général |
| Dialogue sectoriel | | |
| <u>REC9</u> | Participer activement au cadre sectoriel de dialogue en matière de Gestion des Finances publiques pour accompagner les réformes stratégiques indispensables dans la chaîne de la dépense et le renforcement des moyens aux niveau déconcentré/décentralisé et veiller à une plus grande complémentarité avec les autres partenaires techniques et financiers actifs sur les questions liées à la chaîne de la dépense régionale/ décentralisée | LuxDev Ministère des Affaires étrangères et européennes |