

# **« La directive n° 7 portant règlement général de la comptabilité publique complétant la directive n° 9 relative au plan comptable de l'Etat de l'UEMOA a-t-elle amélioré la gestion des comptes et finances publiques au Niger ?**

**MAHAMADOU Zakari**

*Ministère de la Défense Nationale*

*Niamey, Niger*

*B.P. : 626, Tel. +227 96987104*

*mahamadouzakari13@yahoo.fr*

## **Résumé**

*L'objectif de cette recherche est d'examiner si la transposition et l'application de la directive n° 7 portant règlement général de la comptabilité publique a pu compenser les insuffisances de la directive n° 9 qui n'a pas amélioré la gestion des comptes et finances publiques. L'enquête s'est déroulée dans les huit régions auprès des acteurs des services comptables et financiers de l'Etat du Niger d'août à décembre 2024 sur un échantillon de 164 individus.*

*Selon les données de l'enquête (cf. le tableau n° 2) 152/164 soit 93 % des acteurs ont répondu oui au renforcement de la directive n° 9 par la directive n° 7 et acceptant clairement cette solution pour redynamiser le secteur clé de l'économie nigérienne. Pendant que selon le tableau n° 3, 124/164 enquêtés soit 75 % ont répondu que les ressources, les charges et la gestion du patrimoine de l'Etat ne respectent pas la loi des finances.*

**Mots clés :** directive n° 7, comptabilité publique ; plan comptable de l'Etat ; finances publiques.

## **Abstract**

*The objective of this research is to examine whether the transposition and application of Directive No. 7 on the general regulation of public accounting has been able to compensate for the shortcomings of Directive No. 9, which has not improved the management of public accounts and finances. The survey was carried out in the eight regions among the actors of the*

*accounting and financial services of the State of Niger from August to December 2024 on a sample of 164 individuals.*

*According to the survey data (see Table 2), 152/164, or 93%, of the stakeholders responded yes to the strengthening of Directive 9 by Directive 7 and clearly accepted this solution to revitalize the key sector of the Niger economy. While according to Table 3, 124/164 respondents, or 75%, responded that the resources, charges and management of the State's assets do not comply with the Finance Law.*

## **Introduction**

Les systèmes financiers publics des Etats de l'UEMOA subissent plusieurs influences : d'une part, sur le plan interne, ils sont soumis aux cultures de leurs pays respectifs et à la pratique qui s'est développée en marge des textes et d'autre part, celle des bailleurs de fonds et des groupes sous régionaux et de la culture occidentale. Dans ce contexte, l'appartenance à l'UEMOA était perçue comme une véritable chance par les pays membres particulièrement pour améliorer le système de gestion des finances publiques. C'est pourquoi, son avènement a suscité un grand intérêt et a été présenté comme l'une des solutions les plus opérationnelles aux problèmes budgétaires et financiers que connaissent les Etats membres. Dans ce cadre, il devrait entraîner à terme un changement notoire dans la gestion des comptes et finances publiques des Etats membres.

L'adoption en 1997 des premières directives fixant le cadre harmonisé des finances publiques avait l'ambition de répondre à cet objet. Cette appréhension est formulée sans aucune ambiguïté dans les paragraphes 3 et 4 du préambule des Directives n° 05/97 et n° 06/97 CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relatives respectivement à la loi de finances et au règlement général sur la comptabilité publique : « *le Conseil des Ministres de l'UEMOA, persuadé de la nécessité d'instaurer dans l'Union des règles permettant une gestion transparente et rigoureuse des finances publiques, en vue de conforter la stabilité de la monnaie commune ; convaincu que l'harmonisation du cadre juridique*

*des finances publiques est indispensable à l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires nationales ».*

C'est dans ce cadre qu'un virage a été opéré en 2009 par la réécriture des directives, il participait à cette vision d'une gestion transparente, efficiente et efficace des finances publiques. Le Conseil des ministres a adopté, en 2009, six nouvelles directives remplaçant celles de 1997 qui constituaient jusqu'ici le cadre législatif communautaire. La révision de ces directives vise à améliorer la mise en œuvre du cadre harmonisé des finances publiques, moderniser les directives adoptées en 1997, introduire davantage de transparence et de rigueur dans le dispositif normatif et enfin à assurer une meilleure comparabilité des données dans le cadre du Pacte de convergence. A propos de ce changement, le Professeur Médé faisait observer que : « *le cadre harmonisé des Finances publiques dans les Etats de l'UEMOA marque le passage d'une régulation par le droit à une régulation par les résultats* » (Médé, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », 1997, précité p. 5.) On ne peut que souscrire à cette analyse car l'implantation de la mise en œuvre effective du nouveau cadre devrait marquer une rupture avec le pilotage à vue qui caractérise la gestion budgétaire des Etats membres avec l'utilisation des outils modernes de gestion des finances publiques et du droit budgétaire et de la comptabilité publique. Cependant, il demeure évident que quelle que soit la gestion budgétaire et comptable choisie, le vrai défi sera la mise en œuvre du droit secrété, d'abord par la transposition dans les droits nationaux des Etats membres, ensuite par son opérationnalité, et enfin par le résultat que cette intégration peut avoir sur l'ensemble de la gestion des comptes et finances publiques des Etats membres. La question essentielle à laquelle une réforme des procédures budgétaires et comptables devrait apporter une réponse n'est pas étroitement financière. Elle porte

en réalité sur la transposition et l'application des directives de 2009 et la mise en cohérence de l'ensemble très diversifié que forment les systèmes financiers publics étant donné que les budgets sont au cœur du problème. Aussi, cette situation explique le fait que ces directives connaissent une mauvaise ou du moins diverses applications dans les différents Etats.

En effet, certains Etats sont très avancés dans l'application des directives relatives à leur plan comptable. Parmi eux, on peut retenir le Sénégal, le Niger et le Bénin, par contre d'autres Etats ont mis du temps pour l'application, ainsi le Mali et le Burkina-Faso.

Le Niger particulièrement a même appliqué la directive n° 9 à son plan comptable depuis 2009, mais malheureusement sa situation économique n'a pas changé. On continue de relever les misères et la pauvreté des populations qui clament leur situation désastreuse face à la gestion calamiteuse des comptes et finances publiques. Chaque fois, l'on assiste aux arrestations ou détentions de certains acteurs des services comptables et financiers qui détournent des sommes faramineuses des caisses de l'Etat du Niger. On observe que l'atteinte des objectifs de la nouvelle gouvernance financière publique escomptés par le cadre harmonisé des finances publiques ne semble pas être forcément liée à la simple transposition. Il est avant tout nécessaire d'adapter la réforme afin que les nouvelles procédures financières ne soient pas seulement théoriques, car en partant de ce constat d'échec, il a été convenu de choisir et de mettre en application la directive n° 7 pour pallier les insuffisances de la directive n° 9. Il est urgent de mettre en application la directive n° 7 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA pour renforcer l'amélioration de la gestion comptable et financière de l'Etat du Niger et éviter non seulement les troubles sociopolitiques, mais aussi pour faire sortir le pays de la dépendance économique afin de sauver les masses populaires de la misère.

Cependant, la transposition et l'application de la directive n° 7 qui est censée apporter un soutien indéfectible à la directive n° 9 se montre-t-elle efficace pour améliorer la gestion des comptes et finances publiques du Niger? Cette problématique nous aidera à découvrir les corrections apportées par la transposition et l'application de la directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat du Niger, identifier des difficultés dans sa mise en application effective pour une meilleure gestion des finances publiques ; de circonscrire les insuffisances et de leur apporter des solutions idoines. Partant du constat que le nouveau plan comptable est intervenu pour pallier les insuffisances de l'ancien plan comptable dont la caducité est incontestable, il y a lieu de découvrir réellement les difficultés qui bloquent sa mise en œuvre.

## **1. Méthodologie**

Nous avons consacré nos recherches à la transposition et l'application de la directive n° 7 dans les huit régions du Niger à savoir : Agadès, Diffa, Dosso, Maradi, Niamey Tahoua, Tillabéry et Zinder. Le Niger est un pays enclavé d'Afrique de l'Ouest, situé entre l'Algérie au nord-nord-ouest, la Libye au nord-est, le Tchad à l'est, le Nigeria au sud, le Bénin au sud-sud-ouest, le Burkina Faso et le Mali à l'ouest-sud-ouest. Le pays est multiethnique et constitue une terre de contact entre l'Afrique subsaharienne et l'Afrique du Nord. Il s'étend sur 1 267 000 km<sup>2</sup> avec 21,5 millions d'habitants en 2018 et à 26,3 millions en 2024. Cette multiplication par plus de six de la population nationale depuis l'indépendance a eu des conséquences multiples sur la vie des Nigériens. Le nombre moyen d'enfants par femme est resté supérieur à sept, et la croissance de la population s'est accélérée au lieu de diminuer pour atteindre 3,9 % par an entre les recensements de 2012 à 2023. Cette situation a conduit à une

augmentation considérable des besoins sociaux auxquels les autorités et les familles ont eu de plus en plus du mal à faire face, car l'augmentation de la production nationale a été insuffisante par rapport à l'augmentation rapide de la population. Cependant, force est pour nous de constater l'irrégularité dans l'application de la directive n° 7 de l'UEMOA pour améliorer la gestion de ses comptes et finances publiques, du fait de l'ignorance coupable des acteurs impliqués dans la gestion et l'administration des services comptables et financiers.

En effet, les acteurs des services financiers connaissent cette directive, mais ne l'appliquent pas fidèlement comme cela se doit. C'est pourquoi nous avons choisi de faire des recherches sur l'application de cette directive, dans les organisations, les ministères, les institutions et services financiers de l'Etat à savoir : Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique-ACCD-ACCT-PGT-TGT, ministère des Finances- Direction générale du Budget-Comptabilité matière- Patrimoine de l'Etat ; Direction générale des Impôts – Direction des Grandes entreprises ; Cour des comptes ; Chambre de contrôle ; Ecole nationale d'Administration (ENA)- direction de la Formation ; ministère de la Défense nationale-Direction des Ressources financières –Direction des Marchés publics ; Gendarmerie nationale- Direction des Ressources financières- Direction de la Logistique et des infrastructures ; les Universités publiques du Niger (services de comptabilité) ; directions des douanes ; directions de la santé : . C'est dans ces services publics qu'on remarque souvent les abus et les déviations liées à la gestion des comptes et finances de l'Etat. Les acteurs de ces services connaissent ou semblent ne pas connaître souvent les directives de l'UEMOA que le Niger, à l'instar des autres pays de la sous-région, devra appliquer pour sortir des crises et de la mauvaise gestion des comptes et finances publiques.

Nous avons adopté la description et l'observation pour conduire nos enquêtes de terrain. A cet effet, nous étions obligés de

fréquenter et de travailler avec certains services, organisations et instituts qui gèrent la comptabilité et les finances publiques de l'Etat afin de comprendre et de décrire les aspects les plus frappants dans la gestion des comptes et finances de l'Etat. nous sommes partis de l'observation du réel pour identifier et confirmer les problèmes de gestion concrets au sein des administrations publiques et financières au Niger. Le but étant de théoriser les problèmes et de proposer un cadre descriptif et explicatif et des hypothèses d'étude.

Ces organisations, instituts et services de l'Etat ont constitué la population cible dont est issu notre échantillon. En plus de cela, les contraintes de temps et de disponibilité de certains agents qui sont comme des pièces maîtresses en matière de recettes et de dépenses, nous ont contraints à recourir à l'échantillonnage non probabiliste pour tirer finalement notre échantillon.

Nous avons composé 16 questionnaires liés à l'hypothèse qui est : la transposition et l'application de la directive n° 7 portant règlement général de la comptabilité publique pour appuyer la directive n° 9 portant plan comptable de l'Etat de l'UEMOA a contribué à l'amélioration de la gestion des comptes et finances publiques au Niger. Toutes les questions ont été distribuées à tous les services financiers ci-dessus cités et à chaque acteur opérant dans le service, même aux responsables ou autorités qui nous ont reçus en interviews. Chacun devait répondre à toutes les questions et nous remettre les données pendant notre passage. Voici le premier tableau qui présente nécessairement notre échantillon d'étude.

**Tableau n° 1 : Composition de l'échantillon**

N° d'ordre	Organisations, institutions et services d'Etat	Nombre de personnes
01	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique-ACCD-ACCT-PGT-TGT	35
02	Ministère des Finances- Direction Générale du Budget-Comptabilité Matière- Patrimoine de l'Etat	20
03	Direction générale des impôts – Direction des grandes entreprises	20
04	La cour des comptes- La chambre de contrôle	20
05	Ecole Nationale d'Administration (ENA)- Direction de la formation	03
06	Ministère de la défense nationale-Direction des ressources financières -Direction des marchés publics	20
07	Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières- Direction de la logistique et des infrastructures	10
08	Les Universités publiques du Niger: les services des comptabilités	08
09	Directions des douanes	20
10	Directions de la santé: les services de comptabilité	08
Total	----	164

**Source :** Enquête sur le terrain, 2024

Dans ce tableau n°1, l'échantillon comprend 164 individus choisis parce qu'ils sont impliqués dans la gestion des recettes et finances publiques.. Cet outil a pour avantage de fournir des informations quantitatives et qualitatives, fiables, permettant de mesurer les variables, de faire des comparaisons entre opinions et de pouvoir travailler sur un modèle réduit de la population cible.

## 2. Résultats de l'enquête

L'application insatisfaisante de la directive n° 9 a pour conséquence immédiate la non contribution à l'amélioration de la gestion efficace des comptes et finances de l'Etat. C'est pourquoi, il s'avère nécessaire de voir si l'application de la directive n° 7 peut renforcer ou contribuer à l'amélioration de cette gestion comptable et financière.

La question suivante a permis de découvrir que les acteurs des services financiers acceptent le renforcement de la directive n° 9 par celle n° 7 : *l'application de la directive n° 09 portant plan comptable de l'Etat du Niger présentant des insuffisances, peut-on prendre la directive n° 07 portant règlement sur la comptabilité publique comme moyen pour pallier les insuffisances de la première ?*

**Tableau n° 2** : Les réponses des acteurs par rapport au renforcement de la directive n° 9 par la directive n° 7

N° d'ordre	Organisations, institutions et services d'Etat	Effectif	OUI	NON	NSP
01	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique-ACCD-ACCT-PGT-TGT	35	35 soit 100%	00 %	00%
02	Ministère des finances- Direction générale du budget- Comptabilité matière- Patrimoine de l'Etat	20	15 soit 75 %	05 soit 25%	00%
03	Direction générale des impôts – Direction des grandes entreprises	20	19 soit 95 %	01 soit 5%	00%
04	La cour des comptes- La chambre de contrôle	20	17 soit 85%	03 soit 15%	00%

05	Ecole Nationale d'Administration (ENA)-Direction de la formation	03	03 soit 100%	00%	00%
06	Ministère de la défense nationale-Direction des ressources financières – Direction des marchés publics	20	20 soit 100%	00 %	00%
07	Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières- Direction de la logistique et des infrastructures	10	10 soit 100%	00 %	00 %
08	Les Universités publiques du Niger : les services des comptabilités	08	08 soit 100%	00%	00%
09	Directions des douanes	20	17 soit 85%	03 soit 15%	
10	Directions de la santé : les services de comptabilité	08	08 soit 100%	00%	00%
<b>TOTAL</b>		<b>164 100%</b>	<b>152 soit 93%</b>	<b>12 soit 07%</b>	<b>00%</b>

**Source :** enquête du terrain 2023

Selon le tableau n° 2, à la question si on peut prendre la directive n° 07 portant règlement sur la comptabilité publique comme moyen pour pallier les insuffisances de la première, cent cinquante-deux (152/ 164) soit 93 % ont répondu oui contre 12/164 soit 7% qui ont dit non. Il n'y a pas de réponses imprécises (00 %). Ce qui signifie pratiquement que tout le monde accepte cette solution pour redynamiser le secteur clé de l'économie nigérienne. Tous les enquêtés acceptent cette logique, mais il y a des réponses minoritaires pour lesquelles la directive n° 07 est perçue comme un renforcement du diktat de la nouvelle politisation qui ne veut plus voir les dignitaires de l'ancien régime aux différents postes de la gestion des finances publiques. Surtout comme cela coïncide avec les moments de

tension de la nouvelle histoire du Niger qui a commencé avec un coup d'Etat militaire.

Ce pourcentage ne représente rien par rapport à l'ensemble, mais il nous a permis de réfléchir sur l'importance du respect des biens de l'Etat : le bien commun, la communauté des biens et les biens de la communauté.

Généralement, nous considérons que cette minorité ne connaît pas la directive et ses articles et c'est pourquoi, elle la critique. Dans les rangs de ceux qui ont accueilli positivement la nouvelle, il y a aussi des individus qui ne maîtrisent pas la directive n° 07 et ses articles. Il a fallu une telle occasion, de faire une enquête pour revenir sur certaines réalités qui peuvent concerner les uns et les autres des rangs des gestionnaires des caisses de l'Etat.

Dans la réalité, 05/20 personnes interrogées, au sein du Ministère des finances et de la comptabilité n'adhèrent pas forcément à cette réalité, malgré les preuves suffisantes de leur entourage qui continuent de les rassurer. Notre devoir n'est pas de démontrer par des preuves ce qu'eux-mêmes vivent quotidiennement, il s'agit de leur apporter aussi des informations qui leur soient claires par rapport à la loi des finances qui existe dans la directive n° 07 de l'UEMOA que le pays a choisi de suivre pour améliorer l'efficacité de la gestion des finances publiques

La gestion du patrimoine de l'Etat, notamment : l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers, ne respectaient pas les lois des finances publiques. Une partie des recettes liquidées ou encaissées, ainsi qu'une partie des dépenses publiques n'ont été engagées ou payées sous l'autorisation préalable d'une loi de finances. Dans cet imbroglio, il y a lieu de souligner la dépendance de l'Etat du Niger à l'égard de l'extérieur, de certains partenaires : exploitants miniers peu transparents.

Au sein même de l'Etat, il y a des meneurs très corrompus qui encouragent la duplicité, le mensonge pour obtenir l'usufruit auprès des exploitants séduits par la légalité frauduleuse des responsables des caisses. Il est évident que la question suivante vient illustrer ce manque de respect de la directive n° 7, malgré les dispositions prises par rapport à la loi des finances. *Dans l'article 3 de la directive n° 07, il est écrit : « Les ressources et les charges de l'Etat sont autorisées par une loi de finances qui est exécutée conformément aux lois, règlements et instructions en vigueur. Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances ». Selon vous, la gestion du patrimoine de l'Etat, notamment : l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers respecte-t-ils les lois relatives aux finances publiques ? oui ? non ? NSP ? Commentez votre réponse si vous le souhaitez !*

**Tableau n° 3 : Les ressources et les charges de l'Etat, la gestion de son patrimoine respecte la loi des finances**

N° d'ordre	Organisations, institutions et services d'Etat	Effectif	OUI	NON	NSP
01	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique-ACCD-ACCT-PGT-TGT	35	10 soit 29 %	25 soit 71 %	00%
02	Ministère des finances- Direction générale du budget- Comptabilité matière- Patrimoine de l'Etat	20	07 soit 35%	13 soit 65%	00%
03	Direction générale des impôts – Direction des grandes entreprises	20	10 soit 50%	10 soit 50%	00%
04	La cour des comptes- La chambre de contrôle	20	03 soit 15%	17 soit 85 %	00%
05	Ecole Nationale d'Administration (ENA)- Direction de la formation	03	01 soit 33%	02 soit 67%	00%

06	Ministère de la défense nationale-Direction des ressources financières – Direction des marchés publics	20	02 soit 10%	18 soit 90%	00%
07	Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières- Direction de la logistique et des infrastructures	10	04 soit 40%	06 soit 60%	00%
08	Les Universités publiques du Niger : les services des comptabilités	08	00%	08 soit 100%	00%
09	Directions des douanes	20	03 soit 15%	17 soit 85%	00%
10	Directions de la santé : les services de comptabilité	08	00%	08 soit 100%	00%
<b>TOTAL</b>		<b>164 100%</b>	<b>40 soit 25%</b>	<b>124 soit 75%</b>	<b>00%</b>

**Source :** enquête du terrain 2023

Selon la récolte des données à cette question n° 2 (cf. tableau 3), on ne note aucune voix « NSP », tous ont répondu oui ou non. Ce tableau indique que 124/164 enquêtés soit 75 % ont répondu non. On relève que dans les services de comptabilité de la Direction de la santé et dans ceux des Universités publiques du Niger, les acteurs ont répondu non à 100 %. 90 % ont répondu non au Ministère de la défense nationale-Direction des ressources financières –Direction des marchés publics, 85 % à la Cour des comptes- la chambre de contrôle et à la Directions des douanes et 71 % à la Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique-ACCD-ACCT-PGT-TGT. Les ressources et les charges de l'Etat ne sont pas autorisées par une loi de finances exécutée conformément aux lois, règlements et instructions en vigueur. Aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisée par une loi de finances. Il en est de même de la gestion du patrimoine de l'Etat,

notamment : l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières. La gestion des deniers publics ne respecte les lois relatives aux finances publiques. Dans le tableau 3 il est précisé que seulement 40/164 personnes soit 25 % (Direction générale des impôts – Direction des grandes entreprises (50 %) et Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières- Direction de la logistique et des infrastructures (40 %)) reconnaissent le respect de la loi des finances dans la gestion du patrimoine de l'Etat. Il n'y a pas de doute ou d'imprécision (00 %).

La gestion des finances publiques (GFP) est un des instruments de mise en œuvre des politiques publiques. Elle comprend la gestion des recettes, la gestion de la dette et la gestion des dépenses publiques (GDP). Elle s'intéresse aux lois, aux organisations, aux systèmes et aux procédures dont dispose le gouvernement pour sécuriser et utiliser les ressources de manière efficace, efficiente et transparente. La GFP est la gestion à la fois des dépenses et des recettes. La GFP a trois objectifs : veiller à la discipline fiscale agrégée (recettes + variation dette = dépenses + intérêts dettes) ; sur l'allocation stratégique des ressources en respectant les politiques publiques et sur les services publics de qualité et gestion des ressources efficace.

Il est donc important de ne pas confondre politique et gestion des finances publiques dans le cas de notre étude, car il nous a été donné de remarquer que la politique se sert de la gestion des finances publiques pour se faire valoir et dimensionner certaines dépenses sans le respect des systèmes de dispositions des lois de finances qui sont des lois fondamentales dans toute gestion des finances publiques. Ces pourcentages recueillis attestent que beaucoup d'acteurs ne connaissent pas les dispositions de ces lois de finances qui ne sont pas enseignées. Le tableau suivant explique cette méconnaissance dans la question suivante :

- Selon vous, aucune recette ne peut être liquidée ou encaissée, aucune dépense publique ne peut être engagée ou payée si elle n'a été au préalable autorisé par une loi de finances : oui ? non ? NSP ?

**Tableau n° 4 : Respect de la loi des finances dans la gestion des recettes et dépenses de l'Etat**

N° d'ordre	Organisations, institutions et services d'Etat	Effectif	OUI	NON	NSP
01	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique-ACCD-ACCT- PGT-TGT	35	10 soit 29 %	18 soit 51%	07 soit 20%
02	Ministère des finances- Direction générale du budget-Comptabilité matière- Patrimoine de l'Etat	20	09 soit 45 %	10 soit 50 %	01 soit 5 %
03	Direction générale des impôts – Direction des grandes entreprises	20	05 soit 25 %	10 soit 50 %	05 soit 25 %
04	La cour des comptes- La chambre de contrôle	20	03 soit 15 %	15 soit 75 %	02 soit 10 %
05	Ecole Nationale d'Administration (ENA)- Direction de la formation	03	01 soit 33 %	02 soit 67%	00%
06	Ministère de la défense nationale-Direction des ressources financières – Direction des marchés publics	20	08 soit 40%	10 soit 50 %	02 soit 10 %
07	Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières- Direction de la logistique et des infrastructures	10	04 soit 40 %	06 soit 60 %	00%
08	Les Universités publiques du Niger : les services des comptabilités	08	00%	08 soit 100%	00 %

09	Directions des douanes	20	10 soit 50 %	09 soit 45 %	01 soit 5%
10	Directions de la santé : les services de comptabilité	08	00%	08 soit 100%	00%
<b>TOTAL</b>		<b>164 100%</b>	<b>50/164 soit 31%</b>	<b>96/164 soit 59%</b>	<b>18/164 soit 10%</b>

**Source :** enquête du terrain 2023

Dans le **tableau n° 4**, il ressort que la gestion des collectivités publiques et de leurs établissements, la gestion du patrimoine de l'Etat, c'est-à-dire l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers publics, qui devraient respecter les lois des finances, n'est pas actualisée. Comme on peut le constater, les recettes, les dépenses et les passations des marchés publics ne sont pas forcément autorisées par une loi de finance. Sur le tableau 4, il est précisé que 96 enquêtés soit 59 % reconnaissent que la gestion des recettes et les dépenses de l'Etat ne respectent pas la loi des finances, tandis que 50 personnes soit 31 % affirment le contraire. Pendant ce temps, 18 enquêtés soit 10 % disent qu'ils ne savent rien de la gestion des recettes et des dépenses de l'Etat. Au sein des Universités publiques du Niger et des services de comptabilité de la Direction de la santé : les services de comptabilité qui ont répondu 100 % par non, certains enquêtés affirment que « si les agents de la gestion des comptes et finances publiques respectaient la loi des finances, il n'y aurait aucun problème au niveau de la comptabilité et la gestion des deniers ». C'est ce qui vient attester que la directive n° 7 n'est pas appliquée et donc l'amélioration de la gestion des comptes et finances publiques ne peut par conséquent être possible. En se référant à l'article 88, nous constatons que les réponses des acteurs par rapport au respect du visa du contrôleur financier viennent confirmer ce manque de respect des principes du contrôleur financier.

*L'article 88 stipule que : « Toute ordonnance de paiement, tout mandat de paiement ou toute délégation de crédits ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir été soumis au visa du Contrôleur financier. » Selon vous, est-ce le cas ? oui ? non ? NSP ?*

**Tableau n° 5 : Les réponses des acteurs par rapport au respect du visa du contrôleur financier**

N° d'ordre	Organisations, institutions et services d'Etat	Individus	OUI	NON	NSP
01	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique-ACCD-ACCT-PGT-TGT	35	00 %	35 soit 100%	00%
02	Ministère des finances- Direction générale du budget-Comptabilité matière- Patrimoine de l'Etat	20	00%	20 soit 100%	00%
03	Direction générale des impôts – Direction des grandes entreprises	20	04 soit 20%	16 soit 80%	00%
04	La cour des comptes- La chambre de contrôle	20	16 soit 80%	04 Soit 20%	00%
05	Ecole Nationale d'Administration (ENA)- Direction de la formation	03	10 soit 100%	00%	00%
06	Ministère de la défense nationale-Direction des ressources financières – Direction des marchés publics	20	08 soit 40%	12 soit 60%	00%
07	Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières- Direction de la logistique et des infrastructures	10	03 soit 30%	07 soit 70%	00%

08	Les Universités publiques du Niger : les services des comptabilités	08	00%	00%	08 soit 100%
09	Directions des douanes	20	01 soit 5%	19 soit 95%	00%
10	Directions de la santé : les services de comptabilité	08	00%	00%	08 soit 100%
<b>TOTAL</b>		<b>164</b>	<b>33/164 soit 20%</b>	<b>115/164 soit 70%</b>	<b>16/164 soit 10%</b>

**Source :** Enquête du terrain 2023

Selon le **tableau n° 5** toute ordonnance de paiement, tout mandat de paiement ou toute délégation de crédits ne peut être présenté à la signature de l'ordonnateur qu'après avoir été soumis au visa du Contrôleur financier, ne se vérifie pas. Nous avons 115 enquêtés soit 70 % qui ont répondu non à cet article 88. En effet, c'est seulement 33 personnes soit 20 % qui ont répondu oui et 16 personnes soit 10% n'ont donné aucune réponse.

Le contrôleur financier a un rôle fondamental dans la gestion des recettes et des dépenses au niveau de la comptabilité de l'Etat du Niger, mais souvent ses actions n'apparaissent pas directement et bon nombre de personnes ont du mal à percevoir ce qu'il fait au juste. Le contrôleur financier joue son rôle pour les services où il y a la comptabilité.

C'est pourquoi au titre de l'audit des dépenses payées sans ordonnancement préalable, exercices 2018 à 2020, nous avons ces résultats qui ne donnent pas la valeur aux acteurs de la gestion des finances publiques au Niger, car il n'y a pas de respect du visa du contrôleur financier justifié par le dysfonctionnement du comité technique chargé du suivi de l'exécution des lettres d'autorisation de paiement (LAP). Etant donné qu'il y a dysfonctionnement du comité technique, il y a un

vide au niveau du contrôle et ainsi qu'au paiement de dépenses non éligibles à la procédure de paiement sans ordonnancement préalable. Le non-respect du seuil de délégation de signature a entraîné des écarts entre les données du MF et celles de la DGT/CP transmises à la Cour, des cas plausibles de doublons dans l'émission des LAP et des paiements, au regard des données mises à la disposition de la Cour et non contestées par le ministère des Finances ; des signatures non identiques pour une même personne délégataire ; le défaut de régularisation des dépenses payées sans ordonnancement préalable.

De ces pièces justificatives, il ressort une mauvaise imputation de recettes et de dépenses, une mauvaise présentation de factures, un non-respect des seuils de passation des marchés publics, un défaut de versement des parts de la cotisation patronale, une non production d'ordres de recettes pour les retenues précomptées. Par rapport au contrôle de la gestion, certaines observations sont communes aux entités et d'autres leur sont spécifiques. Les observations communes sont les suivantes : l'absence d'arrêté portant création et organisation des services des collectivités territoriales ; la tenue irrégulière des sessions des conseils ; le non-respect des délais d'adoption des budgets ; la non-tenue de la comptabilité des matières ; le non-respect de l'auto financement des investissements ; le non-respect des conditions préalables à l'exercice des fonctions de comptable ; le défaut d'enregistrement des contrats et de mandatement de la TVA ; le défaut de reversement des cotisations sociales, et le faible niveau d'exécution des budgets. Toutes ces lacunes et défauts dans la gestion des deniers de l'Etat témoignent vivement de l'utilité d'intégrer avec vigilance les regards des contribuables qui sont les populations en leur faisant découvrir les rapports à la suite des contrôles, vérifications et audits.

La question suivante : *l'article 95 recommande que les rapports produits à la suite des contrôles, vérifications et audits effectués par les organes et corps de contrôle administratifs, soient mis à la disposition du public, dans les conditions déterminées par les réglementations nationales. Selon vous, ces recommandations de l'article 95 sont-elles prises en compte dans la réalité au niveau des commandes de l'Etat du Niger : oui ? non ? NSP ?*

**Tableau n° 6** : Les réponses des acteurs sur l'accès des populations aux rapports produits à la suite des contrôles, vérifications et audits

N° d'ordre	Organisations, institutions et services d'Etat	Individus	OUI	NON	NSP
01	Direction générale du trésor et de la comptabilité publique-ACCD-ACCT-PGT-TGT	35	35 soit 100 % avec réserve	00 %	00%
02	Ministère des finances- Direction générale du budget-Comptabilité matière- Patrimoine de l'Etat	20	20 soit 100% avec réserve	00%	00%
03	Direction générale des impôts – Direction des grandes entreprises	20	20 soit 100% avec réserve	00%	00%
04	La cour des comptes- La chambre de contrôle	20	00/20	00%	00%
05	Ecole Nationale d'Administration (ENA)- Direction de la formation	03	00/03	00%	00%
06	Ministère de la défense nationale-Direction des ressources financières – Direction des marchés publics	20	20 soit 100% avec réserve	00%	00%
07	Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières-	10	00%	00%	00%

	Direction de la logistique et des infrastructures				
08	Les Universités publiques du Niger : les services des comptabilités	08	08 soit 100% avec réserve	00%	00%
09	Directions des douanes	20	20 soit 100% avec réserve	00%	00%
10	Directions de la santé : les services de comptabilité	08	00/08	00%	00%
<b>TOTAL</b>		<b>164</b>	<b>135 soit 82,31% avec réserve</b>	<b>00%</b>	<b>00%</b>

**Source :** Enquête du terrain 2023

Selon le **tableau n° 6**, sur cette question n° 16 qui se réfère au texte de l'article 95, les 135 enquêtés soit 82,31 % ont répondu oui avec réserve, c'est-à- dire qu'il y a certaines choses qui se cachent en dessous des publications qui sont faites sur les rapports produits à la suite des contrôles, vérifications et audits. Pour la même question, sur le tableau il y a la Cour des comptes- la Chambre de contrôle, Ecole nationale d'Administration (ENA)- Direction de la formation ; Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières- Direction de la logistique et des infrastructures ; Gendarmerie nationale- Direction des ressources financières- Direction de la logistique et des infrastructures et Directions de la santé : les services de comptabilité qui n'ont pas répondu à cette question.

Tous les répondants connaissent cette réalité : il y a une différence entre ce qui est publié dans la presse qui est bien accommodé et ce qui se passe au niveau de la gestion. Les chiffres sont différents d'un service à l'autre. Au niveau de la comptabilité générale, il existe une divergence entre les chiffres souvent publiés et les vrais chiffres que l'on cache aux populations. C'est dans ce sens qu'il y a lieu d'insister sur la place

de cet article dans les réformes de la gestion des finances publiques. Cet article est un appui fondamental à la directive n° 09 du moment où il insiste sur la pratique des audits, vérification et surtout sur le contrôle financier.

En effet, il recommande que les rapports produits à la suite des contrôles, vérifications et audits effectués par les organes et corps de contrôle administratifs, soient mis à la disposition du public, dans les conditions déterminées par les règlementations nationales. Chaque rapport de contrôle, d'inspection et d'audit fait l'objet d'une réponse écrite de la part du service audité, qui précise comment les recommandations dudit rapport seront appliquées. Dans tous les cas les droits des différentes parties doivent être garantis.

Ceci dit, il est clair que les autorités administratives de tutelle et leurs agents comptables sont avertis et doivent prendre leur disposition pour ne pas s'exposer en face de la loi.

Apporter la directive n° 7 comme un renfort à la directive n° 09 portant plan comptable de la gestion efficace des finances publiques du Niger et cette directive n° 07 a suffisamment d'articles pour appuyer tout le système de gestion comptable et financière. Nous avons choisi quelques articles de la directive n° 07 pour illustrer leur l'importance et leur place dans la dynamique de l'évolution de l'économie nationale en pleine mutation.

La transposition et l'application de la directive n° 07 aurait des conséquences heureuses et avantageuses surtout si tous les acteurs se référaient aux articles qui composent cette directive qui assure conséquemment la sécurité des fonds de l'Etat du Niger en harmonie avec les autres pays de l'UEMOA.

### **3. Discussion**

Les directives de 1997/1998 ont permis des clarifications dans certains domaines et l'harmonisation des pratiques et des

législations en vigueur dans les États membres. Ces directives de première génération ont été conçues selon les principes fondamentaux du droit budgétaire et comptable d'alors qui se traduisait par le budget de « moyens » reconductibles auquel se substituera ensuite le budget programme. Cette première série de directives a été considérée comme présentant des points faibles, car elle ne laissait pas aux Etats membres des marges de liberté suffisantes pour leur mise en œuvre. Les insuffisances constatées ont assuré l'introduction d'une certaine flexibilité dans les directives de l'UEMOA de 2009. C'est dans ce contexte que les directives de 2009 créent le cadre juridique, comptable et statistique de la gestion efficace des finances publiques. Les Ministres et les Présidents des institutions constitutionnelles sont les ordonnateurs principaux des crédits de leur ministère ou de leur institution. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit de déconcentrer l'ordonnancement des dépenses au profit des ministères sectoriels qui deviendront ordonnateurs principaux et pourront déléguer leurs responsabilités d'ordonnateurs aux responsables de programme (RPROG) ou à un autre agent.

Le Ministre des Finances pour sa part demeure ordonnateur unique des recettes, ordonnateur des crédits de son ministère et en charge de l'élaboration de la loi de finances. La fonction d'ordonnateur est centrale dans le système de gestion des finances publiques au Niger, car elle prescrit l'exécution des dépenses, sous réserve de certaines dispositions particulières, et procède aux engagements, liquidations et ordonnancements. C'est également elle qui donne les ordres de mouvement affectant les biens et matières de l'État.

Selon le tableau n° 5, la phase administrative commence tout d'abord avec l'engagement de la dépense par l'ordonnateur (ex. signature d'un contrat ou d'un bon de commande) qui se concrétise budgétairement par la consommation du montant d'autorisation d'engagement (AE). Une fois le service réalisé, les

services de l'ordonnateur constatent la dette et arrêtent le montant de la dépense au cours de la phase de liquidation. Sur la base des éléments de la liquidation, l'ordonnateur donne ensuite instruction au comptable de solder la dette de l'État par la production d'un acte administratif appelé ordonnancement. L'ordonnateur pourra procéder notamment à l'exercice de la fongibilité et donner l'importance des contrôles et des audits dans la gestion efficace de finances publiques comme le recommande le tableau n° 6.

### ***3.1. La fongibilité des crédits***

A l'intérieur d'un même programme, les crédits sont redéployables sur décision de l'ordonnateur. Ils sont « fongibles » : leur affectation dans le cadre d'un programme n'est pas prédéterminée de manière rigide, mais simplement prévisionnelle. L'ordonnateur est libre de les redéployer dans le respect de certaines contraintes qui sont les suivantes: les crédits de personnels peuvent abonder les crédits de biens et services, de transfert et d'investissement; les crédits de biens et services ainsi que les crédits de transfert peuvent abonder les crédits d'investissement ; les crédits d'investissements ne peuvent abonder aucune des autres natures de dépense ; et enfin, les crédits de personnel ne peuvent être abondés à partir des autres natures de dépense.

La fongibilité donne aux responsables de programmes une autonomie de gestion accrue au sein des programmes. Elle est le corollaire de leurs nouvelles responsabilités.

### ***3.2. Importance des contrôles et des audits dans la gestion efficace de finances publiques***

Selon le tableau n° 6, les audits publics jouent un rôle essentiel dans la gestion efficace des finances publiques, non seulement sur le plan de la validation de l'information financière (audit de certification financière, analogue à ceux réalisés dans le secteur

privé), mais aussi en ce qui concerne son influence plus générale en matière de régularité (les dépenses sont conformes aux autorisations), de propriété (absence de fraude et de corruption) et de rendement (les activités d'optimisation des ressources sont à présent au cœur de l'activité de beaucoup d'institutions supérieures de contrôle). Les audits publics doivent relever du législatif (ou du judiciaire dans les pays où c'est le cas), mais certainement pas de l'exécutif. Le développement du rôle des audits publics crée un conflit potentiel entre ceux-ci et, d'une part, l'exécutif (le rendement est parfois critiqué) et d'autre part, le législatif (les audits peuvent soulever des doutes quant aux politiques privilégiées par les législateurs). Cela nous amène au délicat équilibre exigé de la part de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques, en particulier en ce qui concerne (ce que les gouvernements dépeignent comme) les choix politiques plutôt que la mise en œuvre. L'un des dangers qu'il convient d'éviter consiste à accepter les fonctions au-delà de leur capacité technique. Une réforme des finances publiques est un processus long et coûteux nécessitant une gestion du changement par étapes et de préférence itérative (idéalement dans la forme d'une approche par étapes dénommée « *platform approach* »). Les causes ou raisons des échecs sont la plupart du temps les mêmes que pour n'importe quel programme de développement : le manque d'adhésion, d'appropriation des acteurs ; la persistance des pratiques traditionnelles ; un processus de réforme inapproprié ; le manque de vision claire sur les objectifs à atteindre ; des capacités insuffisantes pour mener une telle réforme.

Les conditions pour mettre en place ce genre de réforme sont : le leadership politique et processus de réforme mené par le gouvernement ; l'adhésion et appropriation des acteurs grâce à la mise en place d'un climat de confiance.

Le manque de volonté politique, l'adhésion limitée ou la résistance des principales parties prenantes comme les entités

dépensières qui mettent en œuvre le budget et le Parlement, dont l'utilisation des données sur la performance pour assurer sa fonction de surveillance est essentielle à la redevabilité des responsables de programme, sont des entraves importantes. Il faut persévéérer pour inculquer une « nouvelle culture » aux principaux acteurs des finances publiques.

## **Conclusion**

Au terme de notre analyse et discussion sur ce travail de recherche, la conclusion qui s'impose est que, la directive n° 7 qui vient appuyer la directive n° 9 pour consolider l'amélioration de la gestion des comptes et finances de l'Etat du Niger n'est pas connue de beaucoup d'acteurs des différents services comptables et financiers. Par conséquent, l'application de cette directive n° 7 devient difficile dans les milieux comptables et financiers. Pour pallier tous ces échecs, force est pour nous de s'appuyer sur certaines recommandations, le climat de confiance devrait idéalement venir du Ministre des Finances qui doit adapter son comportement dans le processus budgétaire et avoir les compétences requises. Il doit y avoir un cadre des priorités nationales sur la base duquel les allocations sont faites et un cadre fiscal réaliste (projection de revenus réalistes) mis en place.

Par ailleurs, le personnel public, c'est-à-dire le fonctionnaire, doit changer sa manière de penser, d'agir et de communiquer. Cela nécessite non seulement une gestion du changement appropriée et efficace, mais aussi un large programme de renforcement des capacités individuelles et organisationnelles non seulement techniques (*hard skills*), mais également comportementales (*soft skills* – attitudes, savoir-être, etc.). Confier l'ordonnancement aux Ministères et éventuellement à terme aux responsables de programmes impose une

professionnalisation des fonctions de gestion financière au sein des ministères.

Au-delà des aspects formels des institutions (lois, systèmes d'information, processus de gestion), de telles réformes doivent prêter attention aux aspects informels : coutumes et traditions, sanctions et tabous, code de conduite, etc. Le défi réside bien plus dans les aspects informels que formels, car ils déterminent comment les fonctionnaires vont exécuter leurs nouvelles fonctions et comment ils vont réagir face au changement. Justement face au changement, le recyclage, la formation sur les documents de l'UEMOA de tous les agents qui travaillent dans les services comptables et financiers de l'Etat devrait être une préoccupation majeure de l'Etat pour faire sortir de l'ignorance tous les acteurs impliqués dans la gestion du denier de l'Etat. Outre l'éducation et la culture de la gestion, les spécialistes de ce bord peuvent étudier et trouver des un temps et de l'espace voire des centre pour organiser des débats ouverts aux populations avides de savoir ce que font les agents de l'Etat, comment se fait la gestion de l'économie nationale. C'est pourquoi cet article vient à point nommé pour relever les défis sur l'ignorance, les mauvaises gestions et les comportements des agents comptables et des finances publiques.

## **Bibliographie**

**BOUVIER Michel**, 2011. *La cohérence des finances publiques au Maroc et en France*, LGDJ.

**WATHELET Jean-Claude**, 2000. *Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales. Essai prospectif*, Le Harmattan.

**HUBY Bruno**, 2010. *La certification des comptes de l'État*, Le Harmattan.

**DIRECTION DU BUDGET**, 2016. *Les données de la performance*, Ministère de l'Économie et des Finances.

**DROSSOS Nicolas & GASSOUMA Mamadou Boubacar**, 2020. *Stratégie de Réforme de la Gestion des Finances Publiques au Niger, PRGFP Tome 1*, AECOM International Development Europe SL.

**PHILIP Jean-Marc, SOFIANE Mohamed, FAKHFAKH (prénom manquant) & MORACHIELLO Éric**, 2017. *Évaluation des finances publiques du Niger selon la méthodologie PEFA*, Projet n° 2015/371817/1, GFP Niger.

**OUMAROU Mahamadou**, 2009. *Rapport sur les réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA : impacts et perspectives*, Bureau International du Travail, Genève.

### **Textes législatifs et réglementaires nationaux**

Décret n° 2002-198/PRN/ME/E du 26 juillet 2002 portant Plan Comptable de l'État.

Décret n° 2002-197/PRN/MF/E du 26 juillet 2002 portant Nomenclature Budgétaire de l'État.

Décret n° 2002-196/PRN/MF/E du 26 juillet 2002 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique.

Décret n° 2002-195/PRN/MF/E du 26 juillet 2002 relatif au Tableau des Opérations Financières de l'État.

Décret n° 2013-083/PRN/MF du 1er mars 2013 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique.

Décret n° 2013-084/PRN/MF du 1er mars 2013 portant Nomenclature Budgétaire.

Décret n° 2013-085/PRN/MF du 1er mars 2013 portant Plan Comptable de l'État.

Décret n° 2013-086/PRN/MF du 1er mars 2013 portant Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE).

Loi organique n° 2003-11 du 1er avril 2003 relative aux lois de finances.

Loi organique n° 2012-09 du 26 mars 2012 relative aux lois de finances.

### **Textes communautaires en matière financière (uemoa)**

Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances.

Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

Directive n° 04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 relative au Plan Comptable de l'État.

Directive n° 06/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 relative au Tableau des Opérations Financières de l'État.

Directive n° 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant Code de Transparence dans la gestion des finances publiques.

Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances.

Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique.

Directive n° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Nomenclature Budgétaire.

Directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Plan Comptable de l'État.

Directive n° 10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative au Tableau des Opérations Financières de l'État.

Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Code de Transparence sur la Gestion des Finances Publiques.

### **Sites internet**

UEMOA : [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int)

IZF : [www.izf.net](http://www.izf.net)