



Confédération Syndicale Internationale – CSI Afrique

Projet : « Soutenir l'action syndicale en matière économique et sociale pour faire du travail décent une réalité en Afrique »

CDTN

CNT

USTN

Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale du Niger (CARES-Niger)

**CADRE LEGAL ET INSTITUTIONNEL DU PROCESSUS
D'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT AU NIGER, LES ETAPES
DU CYCLE BUDGETAIRE ET LES ACTEURS IMPLIQUES**

RAPPORT DE RECHERCHE

CARES-NIGER / NIAMEY, NIGER

Remerciements

Dans le cadre de nos activités de recherches syndicales nous remercions très sincèrement :

- la Confédération Syndicale Internationale - Afrique et la CFDT/Institut Belleville pour l'initiative et la mise en œuvre du projet CARES ;
- Les Secrétaires Généraux de la Confédération Démocratique des Travailleurs du Niger (CDTN), de la Confédération Nigérienne du Travail (CNT) et de l'Union des Syndicats des Travailleurs du Niger (USTN) pour leur disponibilité, leur encadrement, leurs conseils, leur engagement et leur soutien inestimables,
- Le Professeur Kouglo Lawson-Body, coordonnateur régional du projet, pour sa pleine implication, ses orientations et conseils avisés ;
- Elodie Aissi de l'Institut Belleville pour ses déplacements, ses encouragements et ses conseils éclairés,
- Monsieur Ali Idrissa (en prison dans le cadre la lutte contre les certaines mesures fiscales contenues dans la Loi des Finances 2018, au moment où nous rédigeons ce rapport), coordonnateur du Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire (ROTAB) pour sa disponibilité, ses orientations et les entretiens qu'il bien voulu nous accorder,
- Monsieur Hassane Boukar, Alternative – Espace – Citoyen, pour son encadrement.

Acronymes

AFD : Agence Française de Développement

BM : Banque Mondiale

CEDEAO : Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen Terme

CDTN : Confédération Démocratique des Travailleurs du Niger

CGSL : Confédération Générale des Syndicats Libres

CNT : Confédération Nigérienne du Travail

CSI : Confédération Syndicale Internationale

DOB : débat d'orientation budgétaire

DPBEP : Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel

DPPD : Document de programmation pluriannuelle des dépenses

FMI : Fonds Monétaire Internationale

IFI : Institutions Financières Internationales

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

OCDE : organisation de coopération et de développement économique

OS : organisation syndicale

OSC : organisation de la société civile

OSPP : organisation syndicale partie prenante

PAP : Programme Annuel de Performance

PRN : Présidence de la République du Niger

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Table des matières

Introduction	4
Section 1 : le cadre légal et institutionnel du budget de l'Etat au Niger	6
<i>Sous-section 1 : au niveau international</i>	6
<i>Sous-section 2 : le niveau communautaire</i>	6
<i>Sous-section 3 : le niveau national</i>	7
Section 2 : le processus d'élaboration du budget de l'Etat au Niger, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués	7
<i>Sous-section 1 : les étapes du cycle budgétaire</i>	7
Paragraphe 1 : la phase d'élaboration et de préparation du budget.....	8
Paragraphe 2 : la phase d'adoption du budget	9
Paragraphe 3 : la phase d'exécution :	9
Paragraphe 4 : la phase de contrôle.....	10
<i>Sous-section 2 : les responsables des activités et les périodes de la réalisation des différentes étapes</i>	11
Section 3 : le rôle des syndicats dans le processus et le budgétaire	13
Section 4 : analyse des documents et des entretiens	14
<i>Sous-section 1 : les mécanismes et principes budgétaires et leur respect</i>	14
<i>Sous-section 2 : les mesures de transparence</i>	15
<i>Sous-section 3 : la participation des OS et OSC</i>	16
<i>Sous-section 4 : analyse sous l'angle des défis</i>	16
Section 5 : Recommandations et conclusion	17
<i>Sous-section 1 : les recommandations</i>	17
Paragraphe 1 : Au Gouvernement et l'Assemblée Nationale	17
Paragraphe 2 : aux organisations syndicales.....	18
Conclusion	19
Bibliographie	20

Introduction

A l'instar des autres pays de l'UEMOA et de la CEDEAO, le Niger s'est engagé des réformes politiques, économiques, sociales et culturelles qui sont aussi bien institutionnelles que structurelles. Cette option découle de la volonté du gouvernement à assoir des politiques et des programmes intégrés conformes aux aspirations des populations. C'est pourquoi, le gouvernement est entrain depuis 1998 de revoir les options et le mode de gouvernance budgétaire pour tendre vers les critères de convergence des deux (02) espaces communautaires dont le contexte est caractérisé par des mutations à la fois économiques, politiques, sociales et culturelles, il est apparu nécessaire pour les OS d'adapter leur mode d'organisation et d'action pour mieux répondre aux préoccupations des travailleurs.

Ce contexte et la démarche des Etats n'ont pas laissé les OS indifférentes. En effet, depuis 2011, la CSI-Afrique et ses partenaires ont lancé le projet « **Soutenir l'action syndicale en matière économique et sociale pour faire du travail décent une réalité en Afrique** » qui est à sa deuxième phase. Il s'agit pour la CSI-Afrique et de ses partenaires d'accompagner et de renforcer les capacités d'action des OS de l'Afrique francophone de l'Ouest dans les domaines de la protection sociale, de la gouvernance budgétaire et des ACM.

Ainsi, des recherches sont menées par les huit (08) CARES des pays francophones de la zone CEDEAO (07 de l'UEMOA et la Guinée) pour produire des documents outils de renforcement des capacités, de sensibilisation et d'action syndicale.

Au Niger, en plus de deux autres documents, le CARES a produit le présent document sur « **le cadre légal et institutionnel du processus d'élaboration du budget de l'Etat au Niger, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués** ». Cette étude découle du besoin du CARES-Niger de disposer d'un document technique de renforcement des capacités dans le domaine de la gouvernance budgétaire. Elle vise à produire un outil de renforcement des capacités des leaders et cadres syndicaux du Niger qui servira à sensibiliser les acteurs syndicaux des trois (03) OSPP et au-delà le mouvement syndical nigérien pour en vue de les pousser à l'action.

Pour la réaliser, le CARES-Niger a fait recours à certains acteurs et aux sources d'information secondaires. Ainsi, les membres du CARES ont tenu 02 réunions préparatoires dès le mois de novembre 2017 pour arrêter les tâches à accomplir et identifier les sources d'informations.

Les articles de presse, les déclarations des centrales syndicales et des syndicats sectoriels, des OSC et les lois de finances 2016, 2017 et 2018 ont d'abord constitué le menu documentaire. En ce qui concerne les acteurs, un guide d'entretien a été élaboré, testé, amendé et validé. L'analyse des documents et des résultats des entretiens ont fait l'objet de plusieurs réunions. Les résultats de l'analyse ont permis la conception et la réalisation de ce document qui outre l'introduction, la conclusion et les recommandations, comprend les sections suivantes :

Section 1 : le cadre légal et institutionnel du budget de l'Etat au Niger ;

Section 2 : le cycle, les étapes et les périodes,

Section 3 : rôle des syndicats : pourquoi s'impliquer ?

Section 1 : le cadre légal et institutionnel du budget de l'Etat au Niger

Au Niger, le budget de l'Etat est encadré par les dispositions légales de niveau communautaire, national et dans certains cas de dimensions international.

Sous-section 1 : au niveau international

Le cadre légal de la gestion des finances publiques au Niger est basé sur les standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques. On peut citer le code de transparence du FMI avec ses quatre (4) grands principes (la définition claire des fonctions et des responsabilités des acteurs, la transparence des procédures budgétaires, l'accès du public à l'information et la garantie d'intégrité), les six(6) principes de la Banque Mondiale (préparation et exécution du budget, système d'information et de gestion informatisés, le cadre de dépenses à moyen terme, passation des marchés publics, audit externe et suivi évaluation) et les bonnes pratiques des finances publiques de l'OCDE avec trois orientations (les principaux rapports et leur contenus à produire, informations sur les performances financières et non financières et en fin les pratiques propres à garantir la qualité et l'impartialité des rapports soumis).

Ces règles, principes et pratiques des standards internationaux sont repris pour la plupart par le code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein des pays de l'UEMOA.

Sous-section 2 : le niveau communautaire

Dans l'espace UEMOA dont fait partie le Niger, le cadre légal et institutionnel du budget est constitué essentiellement des directives de l'UEMOA. Il s'agit entre autres de :

- la directive 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA,
- la directive 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- la directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA ;
- la directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- la directive N°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) AU SEIN DE L'UEMOA.

Ces directives édictent les principes et obligations des Etats membres en ce qui concerne la gestion des finances publiques. Ainsi les aspects suivants sont mis en exergue par les différentes directives :

- la légalité et la publicité des opérations financières publiques,
- les attributions et les responsabilités des institutions et des autres acteurs,
- la mise en œuvre des recettes et des dépenses,
- L'information du public,
- L'intégrité des acteurs.

Ces directives et leur contenu ont été adoptés par plusieurs pays de la zone UEMOA dont le Niger qui les a adoptées et les met en œuvre.

Sous-section 3 : le niveau national

En plus du dispositif communautaire, le Niger dispose de ses instruments législatifs et réglementaires internes qui sont pour l'essentiel l'émanation des directives de l'UEMOA.

Il s'agit de :

- La constitution du 25 novembre 2010,
- La loi 2012-09 du 26 Mars 2012 portant lois organiques relatives aux lois de finances,
- Loi 2104-07 du 16 Avril 2014 portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA
- Décret 2017-429/PRN/MF du 24 Mai 2017 déterminant le processus de préparation annuelle du Budget de l'Etat.

En adoptant ces dispositions législatives et réglementaires, le Niger passe du budget moyen orienté vers les besoins en équipements et en personnel, au budget programme basé sur des résultats précis à atteindre sur une période déterminée, et qui définit les priorités, les objectifs et les moyens de les atteindre. En entamant cette réforme le Niger s'oriente non seulement vers une option d'intégration, mais aussi et surtout vers un nouveau mode de gestion basé sur l'efficacité de la dépense publique et la performance. Désormais, la gouvernance et la gestion budgétaire sont encadrées par ces instruments juridiques adoptés.

Le budget de l'Etat est ainsi élaboré conformément à la loi organique, qui fixe quatre (4) étapes principales du cycle budgétaire : la préparation du budget, l'adoption du budget, l'exécution et -le contrôle.

Section 2 : le processus d'élaboration du budget de l'Etat au Niger, les étapes du cycle budgétaire et les acteurs impliqués

Sous-section 1 : les étapes du cycle budgétaire

Au Niger le processus budgétaire comprend quatre (4) étapes :

Paragraphe 1 : la phase d'élaboration et de préparation du budget
Elle comprend :

- Le cadrage macroéconomique :

Fondement des prévisions des recettes et dépenses budgétaires et élaboré par les Ministères chargés des Finances et du Plan, ce cadrage a pour rôle d'identifier les scénarii de faible croissance, de forte croissance et celui de référence. Cela est rapporté aux grandes masses budgétaires pour vérifier leur impact sur le budget de l'année en préparation et celui des années à venir.

Le cadrage macroéconomique et budgétaire est révisé deux fois avant l'adoption du projet de loi en Conseil des Ministres où il est communiqué conjointement par les ministres chargés des Finances et du Plan. Les résultats du cadrage permettent la note d'orientation budgétaire et financière.

- La validation des programmes et de la tenue du débat d'orientation budgétaire :

à ce stade, chaque Institutions et chaque Ministères à transmettre au Ministère des Finances son document de programmation pluriannuel. Il doit comporter l'ensemble des programmes et des actions à prendre en compte dans cadre du projet en préparation.

En fonction du cadrage macroéconomique, le Ministère des Finances, prépare le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global pour fixer les enveloppes plafond des dépenses pour trois (03) ans.

Pendant cette étape, a lieu la consolidation des résultats de cadrage macroéconomique et budgétaire et du CDMT. Le tout est contenu dans le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel (DPBEP).

Le DPBEP est accompagné de la cartographie des programmes et comporte également les projections à moyen terme des finances publiques et les enveloppes plafond de tous les Ministères et Institutions.

- Les circulaires et instructions budgétaires :

la circulaire sur laquelle repose l'élaboration du budget émane du Premier Ministre. Elle donne les orientations et le plafond des dépenses pour que les Institutions et les Ministères préparent leur budget. La confirmation des plafonds à respecter accompagnée du calendrier des discussions budgétaires est notifiée par lettre du Ministre des Finances.

- La préparation du budget par les Institutions et les Ministères :

Sur la base de la note d'orientation, de la circulaire budgétaire et conformément à la politique nationale de développement, aux politiques sectorielles, aux priorités du Gouvernement et aux plafonds des dépenses, les Institutions et Ministères élaborent leurs propositions de budget, en tenant strictement compte des services déconcentrés et de leur implication.

Cette action repose sur DPBEP et les plafonds notifiés par le Ministre des Finances, sur la base desquels chaque Institutions ou Ministère élabore son Plan Annuel de Performance (PAP) dans la perspective des conférences et arbitrages budgétaires, et le tout est transmis au Ministère des Finances.

- Les conférences et arbitrages budgétaires :

A cette étape, les projets des Institutions et des Ministères sont présentés à la Commission Budgétaire mise à cet effet par les Ministère des Finances et du Plan. Elle permet d'arrêter provisoirement les montants des recettes et des dépenses de l'avant-projet.

L'objectif est de permettre à chaque entité de défendre et justifier les crédits inscrits. Lorsque les observations de la Commission commandent à l'intéressé (e) de modifier ses prévisions, il/elle peut demander l'arbitrage du Ministre des Finances. En cas d'échec de l'arbitrage de ce dernier, il/elle peut solliciter l'arbitrage du Premier Ministre.

- La préparation du projet de texte de loi de finances :

L'avant-projet de loi de finances est d'abord élaboré par le Ministère des Finances qui confectionne les fascicules budgétaires. Cela permet d'avoir le projet de loi qui est transmis au Conseil des Ministres pour examen et adoption. Après son adoption par le Conseil des Ministres, le projet de loi est transmis par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale pour examen et adoption dès sa session budgétaire qui s'ouvre en octobre.

Paragraphe 2 : la phase d'adoption du budget

Après le processus ci-dessus, le projet de loi des finances est transmis à l'Assemblée Nationale pour examen et adoption. La loi (avec ses annexes) adoptée est transmise au Cabinet du Président de la République pour être promulguée par le Président de la République. Le dernier acte est sa publication au journal officiel de la République du Niger.

Paragraphe 3 : la phase d'exécution :

L'exécution du budget de l'Etat repose sur des textes portant sur les modalités d'exécution du budget de l'Etat. Ce sont des arrêts et instructions du Ministre des finances. Ce sont notamment :

- Arrêté 351/ME/F du 23 Septembre 2015 portant système de gestion du budget de l'Etat ;

- Arrêté 352/ME/F du 23 Septembre 2015 fixant les modalités d'exécutions des dépenses de l'Etat ;
- Arrêté 352/ME/F du 23 Septembre 2015 règlementant les régies de recettes et d'avances du budget de l'Etat ;
- Instruction 2064/MEF/DGB du 23 décembre 2015 relative aux modalités d'exécution du budget de l'Etat ;
- Instruction 2064/MEF/DGB du 23 décembre 2015 portant procédure d'exécution des dépenses sur crédits délégués aux modalités d'exécution.

Ces arrêtés et instructions sont pris pour appliquer certaines mesures contenues dans les différentes lois et décrets de façon à veiller aux règles d'exécution. Elles servent également au suivi et au contrôle de l'exécution du budget.

Au niveau de cette phase il faut distinguer deux niveaux : a) le niveau administratif exécuté par les ministères et institutions en collaboration avec le Ministère des Finances, b) le niveau comptable assuré par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Paragraphe 4 : la phase de contrôle

Pour le contrôle, des lois de règlement sont élaborées conformément aux dispositions des articles 49 à 51 de la loi organique relative aux lois de finances.

Elles sont adoptées et classées en fonctions des années auxquelles elles rapportent. Il faut noter trois niveaux : a) le Ministère des Finances élabore le projet de loi de règlement et le transmet à la Cour des Comptes, b) La Cour des comptes donne son avis sur le système de contrôle interne et le dispositif de contrôle de gestion, sur la qualité des procédures comptables et des comptes ainsi que sur les rapports annuels de performance. Cet avis est accompagné de recommandations sur les améliorations souhaitables. La Cour des Comptes adopte définitivement le projet de la loi de règlement et le transmet à l'assemblée nationale.

c) L'Assemblée Nationale examine et adopte la loi de règlement. A ce titre, Le Projet de loi de règlement est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et distribué au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte.

Une loi de règlement s'articule autour des points suivants :

- Les prévisions budgétaires de l'année
- Les résultats de l'exécution du budget général de l'Etat
- Les résultats de l'exécution des comptes spéciaux du trésor

Outre ce dispositif, il y a la Cour des Comptes qui est la plus haute juridiction de contrôle des finances publiques avec une triple compétence : juridictionnelle, de contrôle et consultative. Elle juge ainsi les comptes de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises publiques des autorités administratives indépendantes et de tout organisme bénéficiant des fonds publics. A cet effet, elle présente chaque année un rapport sur l'état des comptes de l'Etat vérifiés et l'évolution du patrimoine de l'Etat au Président de la République et à l'Assemblée Nationale, et cela avant la présentation du budget prochain. Il faut noter que tous les rapports de la Cour des Comptes transmis à l'Assemblée Nationale sont obligatoirement rendus public et accessibles aux citoyens.

Sous-section 2 : les responsables des activités et les périodes de la réalisation des différentes étapes

Au Niger, chaque étape correspond à une période. Ainsi :

- La phase d'élaboration et de préparation du budget correspond aux activités et périodes suivantes : cadrage macroéconomique et budgétaire est terminé au plus le 31 mars de l'année en cours avec deux révisions dont la première au plus tard le 31 mai et la seconde le 15 septembre. Quant à la note d'orientation budgétaire et financière issue des résultats du cadrage, elle est préparée au plus tard le 15 avril. La dernière activité est l'esquisse budgétaire qui intervient au plus tard le 31 mai.
- La phase de la validation des programmes et la tenue du débat d'orientation budgétaire (DOB) prend fin par l'approbation en Conseil des Ministres du DPBEP (issu des résultats du Cadrage) au plus tard le 15 mai et soumis à un DOB à l'Assemblée Nationale.
- La circulaire budgétaire est transmise aux concernés au plus tard le 31 mai de l'année n et la confirmation des plafonds par le Ministre des Finances intervient au plus tard le 15 juin de l'année.
- Les propositions de budget des Institutions et Ministères contenant les PAP doivent être déposés au Ministère des Finances au plus tard le 15 juillet de l'année.
- Les conférences et arbitrages budgétaires prennent fin au plus tard le 15 août de l'année.
- La préparation du projet de texte loi dont la première version doit être disponible au plus tard la première semaine de septembre de l'année n, passe par le projet de loi des finances examiné et adopté par le Conseil des Ministres au plus tard le 15 septembre de l'année, prend fin avec la confection des fascicules budgétaires au plus tard le 30 septembre de l'année n.

- Les activités du cadrage macroéconomique sont la responsabilité conjointes des Ministères des Finances et Du plan.
- Le DPBEP et sa révision sont sous la responsabilité de la Direction Générale du Budget (DGB) et du comité DPBEP, mais son approbation relève des compétences du Conseil des Ministres, tant dis que le DOB est du ressort du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale.
- L'élaboration, les révisions et la finalisation des DPPD et des PAP sont de la compétence des Ministères et des Institutions Non Constitutionnelles, et l'examen et la validation des programmes est gérée par le Ministère des Finances et le Comité d'Examen et de Validation des Programmes.
- L'exécution du budget relève des compétences des ministères, des institutions constitutionnelles et EPA.

Le tableau suivant permet une meilleure lecture des responsables des activités et des périodes de la phase d'élaboration et de préparation du budget

Activités	Responsables	Périodes
Cadrage macroéconomique et budgétaire		
Elaboration du cadrage macroéconomique et budgétaire	Ministère des Finances / Ministères du Plan	31 mars
Elaboration de la note de cadrage	Ministère des Finances / Ministères du Plan	15 avril
1 ^{ère} révision du cadrage et de la note de cadrage	Ministère des Finances / Ministères du Plan	31 mai
2 ^{ème} révision du cadrage et de la note de cadrage	Ministère des Finances / Ministères du Plan	15 septembre
Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)		
Elaboration du DPBEP	<i>DGB/ comité DPBEP</i>	30 avril
Approbation du DPBEP	Conseil des Ministres	15 mai
Débat d'Orientation Budgétaire (DOB)	Gouvernement/ Assemblée Nationale	20 juin
Révision DPBEP	DGB/ comité DPBEP	25 juin
Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD)		
Elaboration du DPPD	Ministères/Institutions constitutionnelles (non constitutionnel)	Février-mi-avril
Examen et validation des programmes	Ministère des Finances/ comité Examen et validation des programmes (non constitutionnel) (non constitutionnel)	2 ^{ème} quinzaine d'avril
1 ^{ère} révision des DPPD	Ministères/Institutions constitutionnelles (non constitutionnel)	30 juin
2 ^{ème} révision des DPPD	Ministères/Institutions constitutionnelles	31 août
Projet annuel de performance (PAP)		
Elaboration des PAP	Ministères/Institutions constitutionnelles (non constitutionnel)	15 juillet

1 ^{ère} révision des PAP	Ministères/Institutions constitutionnelles (non constitutionnel)	31 août
2 ^{ème} révision des PAP	Ministères/Institutions constitutionnelles (non constitutionnel)	15 décembre
Conférences et arbitrages budgétaires		
Conférences budgétaires	Ministère des Finances / Ministères du Plan/Ministères/Institutions/EPA	15 juillet-15 août
Arbitrages budgétaires	CAB/PM/Ministère / Ministères/Institutions	20 août
Elaboration de la 1 ^{ère} mouture de la loi de Finances	Ministère des Finances (DGB)	10 septembre
Finalisation des documents budgétaires		
Examen de l'avant-projet de loi de finances	Conseil de Cabinet/ conseil des Ministres	10-20 septembre
Finalisation des documents budgétaires : intégration des amendements du Conseil de Ministres et mises en forme des documents à transmettre à l'Assemblée Nationale	Ministère des Finances (DGB)	Fin septembre
Transmission du projet de loi de finance à l'Assemblée Nationale	Secrétariat Général du Gouvernement	1 ^{ère} semaine d'octobre
Examen et Adoption du projet de loi de finance et de ses annexes par l'Assemblée Nationale	Assemblée Nationale	Octobre-mi-décembre
Promulgation de la loi de finances par le Président de la République	Cabinet de la Président de la République du Niger	Fin décembre
Publication de la loi de finances au Journal Officiel, édition d'un JO spécial	Secrétariat Général du Gouvernement	

- *Sources : Décret 2017-429/PRN/MF du 24 Mai 2017 déterminant le processus de préparation annuelle du Budget de l'Etat.*

Au regard de ce qui précède, on peut dire que dans le processus d'élaboration du budget de l'Etat du Niger, les acteurs publics sont les agents clés. Il s'agit essentiellement des structures, des organes internes, des instances et des Institutions constitutionnelles et non constitutionnelles (comités, Ministères, Conseil des Ministres, Gouvernement et Assemblée Nationale, Cour des Comptes, Présidence de la République). Les OS et les OSC ne sont pas dans le processus du point de vue formel.

Section 3 : le rôle des syndicats dans le processus et le budgétaire

Les OS, compte tenu de leur champ d'action et d'influence¹ doivent normalement jouer un rôle déterminant dans les différentes étapes du processus et du cycle budgétaire. Malheureusement leur place n'est pas encore clairement définie par les dispositions légales.

¹ CSI : Les syndicats face aux IFI : Informations pratiques et stratégies pour l'engagement syndical envers les Institutions financières internationales.

Pourtant, elles doivent s'efforcer de trouver les voies et moyens pour participer et cela pour plusieurs raisons, notamment pendant la phase de préparation du budget à travers des stratégies d'actions légales. Les OS doivent chaque fois examiner, s'approprier et publier les différents rapports produits par l'administration des finances et fiscale, les organes de contrôle et le gouvernement. Elles doivent aussi se donner les moyens d'accéder à l'information budgétaire, sur l'exécution du budget, la qualité des données et aux informations extrabudgétaires.

La participation au processus permet de jouir du droit à la participation et d'influencer le processus budgétaire et les principales décisions qui affectent la vie des travailleurs et de la communauté nationale.

Pour y arriver, les OS doivent maîtriser le calendrier de préparation du budget, connaître les acteurs du cycle budgétaire et leurs pouvoirs, comprendre les enjeux budgétaires, les choix des dirigeants et le mécanisme de prise de décision et ceux par lesquels les décisions budgétaires peuvent être changées.

Les syndicats peuvent ainsi mener des campagnes de consultations, de lobbying et protestations à l'instar des OSC qui certaines fois sont consultées (cas d'Alternative Espace Citoyen). Dans ce cas, il faut un fort engagement syndical et de nombreuses actions de renforcement des capacités des acteurs syndicaux pour améliorer leurs connaissances des principes budgétaires.

Section 4 : analyse des documents et des entretiens

L'analyse peut se faire sous quatre (04) angles : l'existence des mécanismes et principes budgétaires et leur respect, les mesures de transparence, la participation des OS et OSC et les défis.

Sous-section 1 : les mécanismes et principes budgétaires et leur respect

Il existe un important dispositif légal et institutionnel au Niger qui encadre le processus et le cycle budgétaires, basé sur les directives de l'UEMOA et sur les standards internationaux. Ces mécanismes et principes sont d'adoption et d'application récente (loi 2012-09 du 26 Mars 2012 portant lois organiques relatives aux lois de finances, loi 2104-07 du 16 Avril 2014 portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA et décret 2017-429/PRN/MF du 24 Mai 2017 déterminant le processus de préparation annuelle du Budget de l'Etat.

Ainsi les réformes sont engagées pour améliorer la transparence, mais la gouvernance budgétaire connaît de nombreuses difficultés. Si certains rôles et responsabilités sont clairement définis, les objectifs de la politique budgétaire, les hypothèses macroéconomiques

et les risques identifiés sont précis comme le recommandent les codes de transparence et bonne gouvernance ; l'accès du public à l'information est toujours problématique. En effet, ces dernières années (2016, 2017, 2018)², l'adoption de la loi de finances est suivie des contestations et de manifestations des OS et OSC, justement parce le projet n'est jamais accessible au public.

En ce qui concerne, le respect des critères de convergence de l'UEMOA, le Niger peut paraître comme un bon élève (2018) en respectant trois (3) critères sur cinq (5). Il a pu maintenir le taux d'inflation annuel moyen à de -3% (2,7%) et le ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal à de -70% (45,4%). Le Niger donc respecté deux (2) critères de premier sur trois (3) en 2018.

Le pays a également respecté un critère de second rang sur deux (2), celui du ratio masse salariale sur les recettes fiscales qui est inférieur à 35% soit 34,7% pour une prévision de 33,2%. Il lui reste à amener le taux de pression fiscale de 15,2 à au moins 20% et à améliorer le ratio solde budgétaire global, dons compris, rapporté au PIB nominal qui est actuellement de -4,1%, alors qu'il ne doit pas excéder les -3% selon les critères de convergence.

Sous-section 2 : les mesures de transparence

En terme de transparence, le Niger applique les principes de la DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA (article 2) édictés par l'UEMOA (transposées dans la législation nationale : Lois de Finances, Règlement Général sur la Comptabilité Publique, Plan Comptable de l'Etat, Nomenclature Budgétaire de l'Etat, Tableau des Opérations Financières de l'Etat, Plan Comptable et Nomenclature Budgétaire des Collectivités locales) tant au niveau de l'élaboration que de la mise en œuvre que du contrôle.

Cependant des insuffisances subsistent au niveau de l'application des dispositions 5.7 et 5.8 de la directive concernant la publication, le suivi, l'exploitation et la diffusion des rapports de la Cour des Comptes. Il en est de même pour le respect des dispositions VI relatif à l'information du public et VII relatif à l'intégrité des acteurs. En effet, les informations relatives au budget sont peu accessibles au public, même si certaines se retrouvent sur les sites web. L'intégrité des acteurs est plombée par la politisation à outrance de l'administration publique. Le militantisme au sein d'un parti politique prime sur tout autre critère de nomination. Aucune déclaration de patrimoine n'est faite ni en début ni à la fin du mandat ou de la fonction contrairement à la disposition 7.1.

² Papiers de position syndicale du CARES-Niger 2018 et 2019.

Dans la pratique, le processus est loin d'être public, car il n'y a pas encore de conférences publiques ni d'audiences foraines sur le processus.

Sous-section 3 : la participation des OS et OSC

Les OS et les OSC, n'ont pas d'implication réelle dans le processus du cycle budgétaire. La difficulté vient du fait que les dispositions précises formelles n'ont pas prévu leur participation directe. En plus, la plupart des acteurs non étatiques ne savent pas qu'ils sont concernés par les questions budgétaires. Certains acteurs ont des difficultés à s'approprier du processus qui n'est pas encore bien maîtrisé³. Le schéma conceptuel ne fait de place aux organisations syndicales et de la société civile comme le recommande les manuels de transparence et de bonne gouvernance budgétaires du FMI et de la Banque Mondiale.

Bien souvent les organisations syndicales et de la société civile sont indifférentes à ce processus.

Sous-section 4 : analyse sous l'angle des défis

En termes de défis, l'amélioration de la gouvernance et de la transparence budgétaires restent encore des défis à relever.

Dans l'analyse, nous avons fait cas de *la publicité des informations relatives au cycle budgétaire*. Le budget semble être fermé aux citoyens. Or, il est évident qu'en développant les capacités des institutions et des acteurs, on améliore la qualité et la diffusion des informations budgétaires et la participation⁴. Il s'agit surtout de rendre l'information accessible aux citoyens, d'impliquer les OS/OCS et de renforcer les capacités techniques du parlement. S'agissant précisément du parlement, l'un de ses problèmes majeurs est sa faible capacité technique pour s'engager dans le traitement des questions budgétaires.

Outre ce premier aspect, il y a *l'intégrité, l'éthique et la déontologie des gestionnaires des finances publiques*. En effet les hauts fonctionnaires et les responsables des institutions (y compris la Cour constitutionnelle, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes) sont nommés en fonction de leur appartenance, alors que les principes de transparence insistent sur la neutralité de ce genre d'institutions, notamment la Cour des Comptes. Cette situation donne l'occasion aux acteurs non étatiques et aux citoyens ordinaires de douter de la sincérité de leur travail et de leur position.

³ Cela a été constaté lors des entretiens ou des discussions informelles sur le budget.

⁴ Alta Folscher, Emile Gay : transparence des finances publiques et participation en Afrique.

Ainsi, beaucoup d'OS/OSC, doutent de l'indépendance des institutions comme l'Assemblée Nationale et de la Cour des Comptes, et cela pose le défi de l'équilibre des pouvoirs⁵, un principe indispensable à la gouvernance et à la transparence.

Enfin, au niveau des OS, les défis majeurs restent la volonté et l'engagement syndical, les faibles capacités et compétences techniques pour s'impliquer. Comme mentionné un peu plus, beaucoup d'OS ne s'intéressent pas encore aux questions budgétaires, ignorent leur portée et ne constituent point leur préoccupation. Pour l'instant, seules les OSPP du CARES travaillent sur ces questions.

Au regard de tous ces défis, des recommandations peuvent être proposées.

Section 5 : Recommandations et conclusion

Sous-section 1 : les recommandations

L'analyse des résultats et des constats amène le CARES-Niger à faire les recommandations suivantes :

Paragraphe 1 : Au Gouvernement et l'Assemblée Nationale

- L'accès à l'information

Le bon accès à l'information est un des pivots de la gouvernance et de la transparence budgétaires. Le Gouvernement et l'Assemblée Nationale doivent fournir encore des efforts pour renforcer les mécanismes permettant à tous les citoyens d'accéder aux informations budgétaires, afin qu'ils puissent se prononcer sur la gestion des finances publiques.

- L'équilibre des pouvoirs

Le respect des rôles, des prérogatives et de l'indépendance des acteurs est un gage de bonne gouvernance et de transparence. Cela renforce la collaboration et l'exploitation des synergies basées sur le respect mutuel et les responsabilités.

- Un processus ouvert et inclusif

La participation effective des acteurs améliore la gouvernance. Ce sujet, le gouvernement doit démocratiser le dispositif institutionnel et législatif afin de s'assurer de l'implication des acteurs indépendants. Les consultations publiques doivent être instituées progressivement. Cela a l'avantage de renforcer la culture des principes de bonne gouvernance et de

⁵ Camila Moaraes Baceti, les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le droit budgétaire brésilien pages 10 et suivantes.

transparence, mais aussi d'améliorer la participation des parties prenantes, la démocratisation des services publics et la croissance inclusive.

- Une évaluation multi-acteurs

La redevabilité est un principe phare de la transparence. Aussi bien que les acteurs institutionnels, les citoyens ont aussi le droit et le devoir de se prononcer non seulement sur les décisions du Gouvernement et leur mise en œuvre, mais aussi et surtout sur l'ensemble du processus. Donc, pour une évaluation efficace, les acteurs non étatiques doivent être impliqués. Cela est possible à travers des mécanismes directs (comme la représentativité) et indirects (comme les consultations publiques ou l'opportunité de s'exprimer sur les audits, les rapports, ...).

Ainsi, le Gouvernement doit créer les conditions légales de participation des OS et des OSC au contrôle des finances publiques. Cela renforce la supervision et les institutions de contrôle dans leur indépendance.

Paragraphe 2 : aux organisations syndicales

Les organisations syndicales doivent impérativement s'intéresser au processus par ce que le budget est fait par les travailleuses/travailleurs pour les travailleuses/travailleurs. Elles ont un rôle important à jouer le processus du cycle budgétaire. Non seulement elles sont une partie prenante, mais aussi et surtout, elles constituent une force de proposition et de contre-pouvoir pour limiter les abus du Gouvernement.

Ainsi, dans le cadre du dialogue social, les OS doivent renforcer leur posture de régulateur. Il est important de rappeler qu'elles ont le devoir de prendre positions dès lors que les intérêts des travailleurs sont en jeux.

Pour se maintenir et participer plus efficacement, elles doivent renforcer leurs capacités et leurs compétences techniques pour mieux agir à travers des programmes et projets de formation et de recherche.

Conclusion

L'Etat du Niger a fait des progrès en termes de maîtrise du processus du cycle budgétaire. Outre les structures qui sont la charge, le Gouvernement a légiféré pour encadrer le processus et se conformer aux critères de convergence, aux circulaires et aux directives de l'UEMOA d'une part, et aux recommandations de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire Internationale d'autre part. Le cadre légal et institutionnel du processus d'élaboration du budget de l'Etat est mis en place et semble être bien partie.

Cependant, des difficultés existent encore et ne favorisent pas la transparence et la bonne gouvernance budgétaires. Les acteurs indépendants ne sont pris en compte dans le schéma, et ne sont pas consultés. Pourtant nul n'ignore leur volonté et leur engagement à contribuer à l'amélioration de la gouvernance budgétaire.

C'est parce que ces partenaires importants ne sont pas pleinement impliqués comme le recommande les institutions internationales, que nous assistons de plus en plus à la contestation des lois de finances par les organisations notamment de la société civile et de d'autres couches de la population ces dernières années.

Dans ce contexte, il est important pour les organisations syndicales d'explorer des mécanismes leur permettant d'imposer leur participation au processus en tant qu'acteur clé en incluant la gestion des finances publiques dans leurs activités. Cela est plus que nécessaire parce que le contrôle civil est un gage de crédibilité du budget.⁶

⁶ International Budget Partnership : Manuel sur la transparence des finances, publiques, au-delà du budget principal.

Bibliographie

- UEMOA, Directive 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'UEMOA,
- UEMOA, Directive 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- UEMOA, Directive n° 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA ;
- UEMOA, Directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- UEMOA, Directive N°10/2009/CM/UEMOA portant tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) AU SEIN DE L'UEMOA.
- La constitution du 25 novembre 2010,
- La loi 2012-09 du 26 Mars 2012 portant lois organiques relatives aux lois de finances,
- Loi 2104-07 du 16 Avril 2014 portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA
- Décret 2017-429/PRN/MF du 24 Mai 2017 déterminant le processus de préparation du budget
- Journal Officiel spécial N° 26 du 29 décembre 2017, cahier1, 2 et 3.
- Ministères des Finances, Loi des Finances 2018 (partie législative)
- Ministères des Finances, Arrêté 351/ME/F du 23 Septembre 2015 portant système de gestion du budget de l'Etat ;
- Ministères des Finances, Arrêté 352/ME/F du 23 Septembre 2015 fixant les modalités d'exécutions des dépenses de l'Etat ;
- Ministères des Finances, Arrêté 352/ME/F du 23 Septembre 2015 réglementant les régies de recettes et d'avances du budget de l'Etat ;
- Ministères des Finances, Instruction 2064/MEF/DGB du 23 décembre 2015 relative aux modalités d'exécution du budget de l'Etat ;
- Ministères des Finances, Instruction 2064/MEF/DGB du 23 décembre 2015 portant procédure d'exécution des dépenses sur crédits délégués aux modalités d'exécution.
- Ministères des Finances, schéma conceptuel du processus d'élaboration du budget

Ouvrages

- FMI : une stratégie pour le FMI en matière de dépenses sociales ; 2019, 59p ;
- Alta Folscher, Emile Gay : **transparence des finances publiques et participation en Afrique**, 2012, 64p ;
- FMI : Rapport annuel 2018, 108p
- FMI : **le FMI et la bonne gouvernance**, fiche technique du 16 mars 2016, 1p
- Camila Moaraes Baceti, **les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le droit budgétaire brésilien**, Université Panthéon-Sarbonne – Paris I, 2013.
- CSI : Les syndicats face aux IFI : **Informations pratiques et stratégies pour l'engagement syndical envers les Institutions financières internationales**, 2008, 62p,
- International Budget Partnership : **Manuel sur la transparence des finances, publiques**, Washington, DC 20002, 19p ;
- International Budget Partnership : **Manuel sur la transparence des finances, publiques, au-delà du budget principal**, Washington, DC 20002, 34p
- ;
- :

Mémoire

- Aminata B. TAKOUBAKOYE : **Gouvernance financière par la performance au Niger : Défis de la mise en œuvre de la LOLF au Niger et proposition de démarche à la lumière de l'expérience française**, Université de Strasbourg 2017, 74p

Webographie

- **www.gouv.ne**
- **www.finances.gouv.ne**