

**CABRI** 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**SÉRIE DE RAPPORTS  
D'ÉVALUATION DES  
COMPÉTENCES EN GFP  
N° 4**

**Compétences en matière  
d'exécution, de suivi et  
d'évaluation du budget au  
niveau fédéral au Nigéria**

## Table des matières

<i>Tableaux et figures</i> .....	3
<i>Remerciements</i> .....	3
<i>Acronymes et abréviations</i> .....	4
<i>Note de synthèse</i> .....	5
<b>1 Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Contexte</b> .....	<b>8</b>
2.1 Contexte macroéconomique .....	8
2.2 Réformes de la GFP au Nigéria .....	10
2.3 Résultats des réformes.....	13
<b>3 Exécution et suivi du budget</b> .....	<b>14</b>
3.1 Processus d'exécution du budget .....	14
3.2 Défis liés à l'exécution du budget au Nigéria.....	14
3.3 Crédibilité du budget .....	15
3.4 Suivi et évaluation .....	16
3.5 Rapports d'exécution du budget.....	17
3.6 Rôle des OSC dans l'exécution du budget.....	17
<b>4 Mise en œuvre des projets d'investissement : le défi des projets abandonnés</b> .....	<b>18</b>
4.1 Abandon de projets au Nigéria.....	18
4.2 Analyse de la réalisation des dépenses en capital .....	18
4.3 Mise en œuvre des projets d'investissement .....	20
4.4 Recommandations .....	23
<b>5 Compétences du personnel en GFP</b> .....	<b>24</b>
5.1 Motivation et satisfaction au travail .....	26
5.2 Recrutement, déploiement et maintien en poste.....	27
5.3 Évaluations des performances et récompenses.....	28
5.4 Inadéquation des compétences .....	30
<b>6 La genèse des réformes</b> .....	<b>32</b>
6.1 Appropriation et origine des réformes .....	32
6.2 Rôle des consultants .....	34
6.3 Orientation et mise en œuvre des réformes .....	35
6.4 Conclusion.....	35
<b>7 Discussion des principales constatations</b> .....	<b>37</b>
7.1 Compétences analytiques.....	37
7.2 Compétences en matière de coordination.....	37
7.3 Compétences en matière de réglementation et de surveillance.....	38
7.4 Compétences nécessaires pour réformer .....	39
7.5 Conclusion.....	39
<i>Références</i> .....	40
<i>Annexe 1 : Composition de la production au Nigéria</i> .....	42
<i>Annexe 2 : Notes d'évaluation PEFA de la GFP du Nigéria (2019)</i> .....	44
<i>Annexe 3 : Classification des indicateurs utilisés dans l'évaluation des compétences du personnel</i> .....	45

## Tableaux et figures

Tableau 1 : Indices macroéconomiques du Nigéria, de 2011 à 2020 .....	9
Tableau 2 : Soutien aux réformes de la GFP (en millions d'USD).....	10
Tableau 3 : Dépenses d'investissement au Nigéria, de 2010 à 2019 (en milliards de N).....	19
Tableau 4 : Indicateurs de performance (de résultat de l'exécution) du budget d'investissement, de 2010 à 2019 .....	21
Tableau 5 : Taux d'utilisation des dépenses en capital adossées à la trésorerie dans les secteurs prioritaires nigériens, de 2016 à 2018.....	21
Tableau 6 : Sommaire des caractéristiques des fonctionnaires de l'échantillon .....	24
Tableau A : Classification des indicateurs utilisés dans l'enquête sur le personnel.....	45
Figure 1 : Délais pour l'adoption du budget, de 2000 à 2020.....	15
Figure 2 : Pourcentage d'écart des recettes pétrolières et non pétrolières, de 2010 à 2019.....	16
Figure 3 : Pourcentage des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales, de 2010 à 2019.....	19
Figure 4 : Pourcentage du capital débloqué par rapport aux dépenses en capital budgétisées, de 2010 à 2019 .....	20
Figure 5 : Pourcentage du capital adossé à la trésorerie par rapport aux dépenses d'investissement budgétisées, de 2010 à 2019 .....	22
Figure 6 : Analyse des projets abandonnés au Nigéria, de 2000 à 2015 (en millions de N) .....	22
Figure 7 a) et b) : Genre et répartition de la formation des fonctionnaires de l'échantillon .....	25
Figure 7 c) : Répartition des années d'emploi des fonctionnaires de l'échantillon dans les secteurs public et privé .....	25
Figure 8 : Motivation du personnel et indicateurs connexes par fréquence.....	26
Figure 9 : Répartition des niveaux de satisfaction professionnelle entre les divisions.....	26
Figure 10 : Motivation d'intégration dans la fonction publique par fréquence .....	27
Figure 11 : Raisons possibles de la rotation du personnel de l'organisation par fréquence.....	27
Figure 12 : Maintien en poste du personnel et indicateurs connexes en pourcentage .....	28
Figure 13 : Préférence accordée au maintien en poste actuel par département .....	29
Figure 14 : Préférence accordée au maintien en poste actuel par organisation.....	29
Figure 15 : Pratiques et préférences en matière de formation .....	30
Figure 16 : Efficacité perçue de la formation par organisation .....	31
Figure 17 : Fréquence de formations utiles en cours d'emploi par organisation .....	31
Figure 18 : Origine des idées de réforme par fonction (fréquence des réponses) .....	32
Figure 19 : Lancement typique de nouvelles idées et de nouveaux projets .....	33
Figure 20 : Définition du programme de réforme, son lancement et résistance à celui-ci en pourcentage.....	33
Figure 21 : Contributions quotidiennes aux résultats de la GFP.....	34
Figure 22 : Rôle des consultants dans le processus de réforme .....	35
Figure 23 : Les deux principales raisons de l'échec à tirer des enseignements du passé .....	36
Figure 24 : Conséquences habituelles de l'échec des réformes .....	36

## Remerciements

Ce rapport a été élaboré avec l'aimable soutien de la Banque africaine de développement. Ore Disu a rédigé ce rapport, auquel a contribué Joana Bento du Secrétariat de CABRI. CABRI tient à remercier le personnel du Bureau du budget de la Fédération qui a facilité l'évaluation, ainsi que tous les informateurs clés et les répondants à l'enquête dans divers ministères de la République fédérale du Nigéria pour leur participation à l'étude.

## Acronymes et abréviations

<b>ACF</b>	Agences centrales de financement
<b>AN</b>	Assemblée nationale
<b>BAGF</b>	Bureau de l’Auditeur général de la Fédération
<b>BBF</b>	Bureau du budget de la Fédération
<b>BCGF</b>	Bureau du Comptable général de la Fédération
<b>BCN</b>	Banque centrale du Nigéria
<b>BMP</b>	Bureau des marchés publics
<b>BNS</b>	Bureau national des statistiques
<b>BSGF</b>	Bureau du Secrétaire auprès du Gouvernement de la Fédération
<b>CABRI</b>	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
<b>CAPEX</b>	dépenses d’investissement (ou dépenses en capital)
<b>CDDN</b>	Commission de développement du Delta du Niger
<b>CDMT</b>	Cadre de dépenses à moyen terme
<b>COVID-19</b>	Maladie à coronavirus 2019
<b>CRB</b>	Commission de responsabilité budgétaire
<b>CUT</b>	Compte unique du Trésor
<b>EIC</b>	Entretien avec des informateurs clés
<b>FCDO</b>	Ministère britannique des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement
<b>FRC</b>	Fonds du revenu consolidé (ou Fonds des recettes consolidées)
<b>GFN</b>	Gouvernement fédéral du Nigéria
<b>GFP</b>	Gestion des finances publiques
<b>GIFMIS</b>	Système intégré d’information sur la gestion financière du gouvernement
<b>IBP</b>	<i>International Budget Partnership</i> (Partenariat budgétaire international)
<b>IDA</b>	Association internationale de développement
<b>IDH</b>	Indice de développement humain
<b>IPSAS</b>	Normes comptables internationales du secteur public
<b>IPPIS</b>	Système intégré d’information sur la paie et le personnel
<b>nnITIEN</b>	Initiative pour la transparence dans les industries extractives au Nigéria (ou <i>Nigeria Extractive Industries Transparency Initiative – NEITI</i> )
<b>LRB</b>	Loi sur la responsabilité budgétaire (ou Loi sur la responsabilité financière)
<b>MDA</b>	Ministères, départements et agences
<b>N</b>	Naira nigérian
<b>N/A</b>	Non applicable (ou s.o. : sans objet)
<b>NEEDS</b>	Stratégie nationale d’autonomisation (ou d’émancipation ou de maîtrise) et de développement économiques ( <i>National Economic Empowerment and Development Strategy</i> )
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le développement
<b>OSC</b>	Organisations de la société civile
<b>PEFA</b>	Dépenses publiques et responsabilité financière
<b>PEMFAR</b>	Revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière
<b>PERL</b>	<i>Partnership to Engage Reform and Learn</i> (Partenariat pour mobiliser, réformer et apprendre)
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>PREG</b>	Plan de réforme économique et de gouvernance
<b>RNB</b>	Revenu national brut
<b>S&amp;E</b>	Suivi et évaluation
<b>UCCE</b>	Unité centrale de coordination de l’exécution
<b>USD</b>	Dollar des États-Unis
<b>ZGL</b>	Zones de gouvernement local

## Note de synthèse

La République fédérale du Nigéria a bénéficié de ressources importantes de la part de ses partenaires du développement pour renforcer ses systèmes de gestion des finances publiques (GFP) afin de mettre en place un processus budgétaire davantage axé sur les résultats et une meilleure gouvernance économique ainsi que d'améliorer de manière générale la vie et le bien-être de ses citoyens. Des réformes législatives essentielles dans les domaines de la responsabilité budgétaire, de la fiscalité et de la passation des marchés publics ainsi que des améliorations du cadre opérationnel de la GFP et des fonctions auxiliaires figurent parmi les principales réalisations. Dans cette optique, de nombreux ministères, départements et agences (MDA) ont pu accéder au Système intégré d'information sur la gestion financière du gouvernement (GIFMIS) récemment introduit, tandis que de façon plus générale, les institutions chargées de la GFP développent la normalisation, l'innovation et les systèmes automatisés pour remédier à la fragmentation de la tenue des dossiers et des rapports. Ces améliorations ont progressivement abouti au renforcement des systèmes de GFP et de la confiance dans la gestion budgétaire. Malgré ces réussites, des défis subsistent en ce qui concerne les systèmes de passation des marchés, la crédibilité budgétaire, la divulgation d'informations sur les finances publiques, la gestion des actifs et des passifs (ou gestion actif-passif), les goulets d'étranglement dans l'exécution du budget et l'indépendance des auditeurs.

L'évaluation 2019 des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) a indiqué que le pays avait réalisé des gains modestes par rapport à l'exercice de 2012 dans les domaines de l'administration et de la discipline (ou respect des obligations) fiscales, de la transparence budgétaire, du reporting des soldes de trésorerie, de la gestion de la dette et du processus de rapprochement des comptes bancaires. En général, l'ensemble du système budgétaire est peu crédible en ce qui concerne les recettes et les dépenses et, en particulier, une tendance inquiétante avec des niveaux relativement faibles d'exécution des budgets d'investissement. Ces faibles résultats s'expliquent notamment par la dépendance vis-à-vis d'un faible nombre de sources de revenus volatiles, par de mauvaises prévisions de recettes, par la faiblesse des procédures de passation des marchés et par le déblocage tardif de fonds pour la mise en œuvre de projets en capital (ou d'investissement).

Le rapport examine de manière plus détaillée les défis liés à l'exécution des dépenses en capital (ou dépenses d'investissement) au Nigéria, ainsi que les principaux facteurs d'abandon des projets d'investissement à travers le pays. Plus de 56 000 projets dispersés dans les six zones géopolitiques ont été abandonnés, soit l'équivalent de plus de 12 billions de nairas. Les facteurs contributifs vont des défaillances systémiques aux capacités individuelles et institutionnelles. Il s'agit notamment du non-déblocage des fonds, des mauvaises pratiques de passation des marchés, de la corruption, de la médiocrité des compétences en matière de planification et d'exécution des projets et du manque de continuité dans la mise en œuvre des politiques et des projets par les administrations successives.

L'examen effectué par CABRI des compétences de certaines agences centrales de financement (ACF) et d'autres MDA en matière d'exécution du budget et de suivi et d'évaluation de cette exécution a également été pris en compte dans l'évaluation présentée dans ce rapport. Le travail sur le terrain s'est déroulé en deux étapes. La première étape a consisté en des entretiens avec des informateurs clés (EIC) qui visaient à préciser la portée et l'orientation de l'évaluation. La deuxième étape a consisté en des examens organisationnels visant à susciter des réponses afin d'évaluer la GFP et les compétences organisationnelles dans un ensemble de fonctions essentielles de GFP. Dans le cadre de cet exercice, les répondants étaient des fonctionnaires fédéraux de sept ministères clés, à savoir : le ministère des Finances, du Budget et de la Planification nationale, le ministère des Travaux publics et du Logement, le ministère de l'Énergie, le ministère de la Défense, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Santé et le ministère des Transports.

Les principales conclusions de l'évaluation ont mis en exergue que les circulaires portant cadrage du Bureau du budget arrivent avec un bref préavis, ce qui rend difficile pour la plupart des MDA de soumettre leurs réponses/commentaires avant la fermeture du portail budgétaire du pays. Ainsi, la présentation tardive des demandes de budget retarde à terme le processus d'établissement du budget, ce qui conduit finalement à l'adoption tardive du budget par l'Assemblée nationale et à l'assentiment du Président. Deuxièmement, les répondants de la société civile et du gouvernement ont indiqué qu'il y a souvent trop de projets exécutés en même temps malgré l'insuffisance des capacités de les financer, les concevoir, les acheter et les exécuter. Cela est dû en grande partie aux pressions politiques pour inclure des projets supplémentaires lors des audiences budgétaires. Un autre facteur clé de la multiplicité des projets est le déblocage erratique et tardif des fonds pour une exécution harmonieuse et efficace du budget, en particulier de la composante dépenses en capital, ce qui se traduit par le report des projets de l'exercice précédent et de leur prise en compte dans les budgets annuels suivants. Troisièmement, et dans le même ordre d'idées, certains MDA sont incapables d'exécuter le budget annuel en raison d'un virement non autorisé de fonds vers d'autres projets non prévus à l'origine dans la loi de finances et sans respect des protocoles de virement. Une quatrième raison identifiée a trait à la faiblesse des pratiques de passation des marchés, en particulier la lourdeur administrative entourant les processus d'approbation, qui retarde davantage la mise en œuvre des projets. Cinquièmement, les rapports budgétaires tardifs et de mauvaise qualité ont entravé l'aptitude du pouvoir législatif et des citoyens à tenir l'Exécutif responsable des décisions de politique budgétaire et de la gestion prudente des deniers publics. Enfin, l'incohérence en matière d'exécution du budget d'investissement engendrée par la forte volatilité des flux de recettes du gouvernement, en raison des chocs négatifs sur les prix du pétrole et la production pétrolière qui, historiquement, a contribué à la plus grosse partie des sources de financement du budget au niveau fédéral.

# 1 Introduction

Le désir du Nigéria d'inverser la faible croissance économique et les tendances de développement dans les années 1990 a été l'un des principaux facteurs du programme clé de réforme de la gestion des finances publiques (GFP) du gouvernement établi au début des années 2000. Selon la revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEMFAR) de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2007), certaines des principales faiblesses de l'économie comprenaient l'absence d'un cadre budgétaire durable pour gérer la volatilité des recettes pétrolières, une formulation budgétaire inadéquate, une hiérarchisation et un contrôle médiocres des dépenses et l'absence de mécanismes de responsabilité (ou de redevabilité, d'obligation de rendre compte ou encore de responsabilisation). Celles-ci ont été considérées à leur tour comme engendrant la corruption à grande échelle et permettant l'utilisation abusive des fonds publics dans le cadre du processus d'exécution du budget.

Afin de remédier à ces problèmes, le Gouvernement fédéral du Nigéria (GFN) a lancé en 2003 la Stratégie nationale d'autonomisation et de développement économiques (NEEDS) du pays, qui visait à améliorer l'efficacité et la transparence ainsi qu'à renforcer les activités de lutte contre la corruption au sein du secteur public. Du côté de la gestion budgétaire, les principaux éléments de la stratégie comprenaient l'amélioration du processus de planification budgétaire, le maintien d'une règle budgétaire fondée sur le prix du pétrole et l'adoption du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). De nouveaux mécanismes de responsabilisation ont également été proposés, qui visaient à rendre la passation des marchés publics transparente, efficace, ouverte et concurrentielle, à renforcer le Bureau du budget et à assurer une meilleure collaboration sur le budget, entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Parmi les premiers succès obtenus, figure l'introduction d'une règle budgétaire fondée sur les prix du pétrole, qui a grandement contribué à limiter les dépenses publiques et à constituer des réserves budgétaires indispensables. D'autres ont exigé un engagement politique important pour s'attaquer aux obstacles profondément ancrés à la transformation des richesses en ressources naturelles nigérianes en un véritable développement. Ceux-ci se sont traduits par l'amélioration de la transparence budgétaire grâce à une meilleure administration des taxes pétrolières et à une transparence accrue de l'affectation des recettes du Compte de la Fédération, ainsi que par des mesures louables prises dans la lutte contre la corruption dans le secteur pétrolier grâce à la création en 2004 de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives au Nigéria (ITIEN). Des mesures complémentaires ont également été prises en ce qui concerne la diversification économique qui, à son tour,

a conduit à une croissance phénoménale dans le secteur non pétrolier, et, la restructuration des dépenses du GFN en vue d'un meilleur financement des activités liées aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et d'une meilleure prévisibilité budgétaire (c'est-à-dire en réduisant les écarts entre les budgets approuvés et les dépenses effectives), partant, il est vrai d'un niveau très bas.

Au cours des dernières années, le GFN a déployé des efforts considérables pour faire progresser les réformes de la GFP en actualisant le cadre juridique de la GFP et en introduisant une orientation plus stratégique et à plus long terme dans la gestion budgétaire. Dans ce cadre, certaines mises à niveau techniques ainsi que des changements de processus essentiels ont été prioritaires, à savoir l'impératif de renforcer le suivi et l'évaluation (S&E), d'améliorer la mobilisation des recettes intérieures, d'assurer une gestion plus efficace de la trésorerie, de réformer les processus de passation des marchés et d'établir une plus grande transparence du processus budgétaire. Ces engagements sont exprimés dans la promulgation et la création des lois suivantes (Zubairu, 2016) :

- Loi de 2004 sur la réforme des pensions (modifiée en 2014) ;
- Loi de 2007 sur la responsabilité budgétaire ;
- Loi de 2007 sur les marchés publics ;
- Règlement de la fonction publique de 2008 ;
- Règlementation financière de 2009 ;
- Loi de 2012 sur la liberté de l'information ;
- Loi de 1958 relative aux finances (contrôle et gestion), telle que modifiée. Un projet de loi sur la GFP a été élaboré pour examen et adoption par l'Assemblée nationale (assemblée législative) ; et,
- Loi de 1956 sur l'audit, telle que modifiée. Un projet de loi pour une nouvelle loi a été déposé devant l'Assemblée nationale.

Le Nigéria a également été un chef de file mondial dans la mise en œuvre de l'ITIEN (Shaxson, 2009), en mettant l'accent sur la réduction de la corruption et des pots-de-vin dans le secteur pétrolier. Au cours de son premier examen externe quinquennal, son système d'audit à trois volets s'est avéré efficace, à savoir les audits financiers, physiques et procéduraux qui sont effectués chaque année. Alors que les audits financiers ont montré un écart de moins de 1 % entre le reporting de l'administration fiscale et les soumissions des sociétés pétrolières, les audits de processus ont révélé des « défaillances systémiques de la gouvernance qui ont entraîné des fuites importantes » à hauteur de 232 milliards d'USD entre 1999 et 2004 (Shaxson, 2009). Les rapports de la Banque mondiale indiquent que l'ITIEN a été

en mesure d'identifier environ 20 milliards d'USD de recettes recouvrables et a pu récupérer environ 3 milliards d'USD dans les coffres de l'État à ce jour.

Le gouvernement a apporté d'autres réformes notables de la responsabilité financière pour accroître les niveaux de reporting, de suivi et de divulgation, comme en témoigne le déploiement du GIFMIS, de l'IPPIS, des IPSAS et du CUT. Celles-ci sont mentionnées plus en détail dans un examen ultérieur des réformes de la GFP à la partie 2.2.2 de ce rapport.

Les succès obtenus dans ces domaines et d'autres réformes de la GFP liées aux recettes, en particulier dans la mobilisation des ressources intérieures, sont attribuables à la ferme détermination du gouvernement à stimuler la croissance et le développement économiques. Premièrement, les tensions budgétaires subies par le pays en raison de sa dépendance vis-à-vis des ressources en hydrocarbures très volatiles se sont traduites par un engagement renforcé à mettre en œuvre des réformes de la mobilisation des recettes intérieures et de leur utilisation efficace. Il était impératif de le faire, étant donné qu'au moment de la mise en œuvre de ces réformes, le gouvernement ne disposait d'aucune alternative viable et durable en matière de recettes. À titre de comparaison, en 2007, plus des trois quarts des recettes consolidées de l'État provenaient de l'industrie pétrolière et gazière en amont, contre 51 % en 2020. Deuxièmement, certains des succès étaient également imputables à l'existence d'un mécanisme de coordination mis en place entre 2011 et 2015 et à la nomination de technocrates relativement forts et expérimentés à des postes clés au sein du gouvernement. Enfin, le rôle des donateurs est tout à fait remarquable car ils exercent une certaine influence positive sur le gouvernement pour mettre en œuvre certaines réformes essentielles qui sont liées au soutien financier et technique.

Malgré ces réalisations, les réformes de la gestion des finances publiques du Nigéria ont eu tendance à être sélectives, peu fréquentes et dépourvues d'un cadre global clair pour assurer leur complémentarité (PEFA, 2019a). Bien que des améliorations aient été constatées dans des domaines clés, la coordination entre agences et l'adoption irrégulière de certaines initiatives de réforme empêchent souvent de tirer pleinement parti de l'achèvement de réformes louables, en particulier en ce qui concerne l'amélioration de la qualité et de la fourniture des biens et services publics (PEFA, 2019a). Certains des défis de mise en œuvre auxquels se heurtent ces initiatives de réforme sont sous-tendus par les contraintes de compétences, tant au niveau des agences centrales de financement (ACF) que des MDA chargés de la mise en œuvre en général. Ces défis allaient d'une dotation en personnel inadéquate à une faible capacité technique et à de faibles politiques de maintien en poste du personnel, mais

avec un personnel hautement expérimenté et compétent dans diverses institutions. Il en résulte un manque de synergie et de coordination entre les MDA pour assurer une gestion et une exécution appropriées des initiatives, des politiques, des programmes et des projets de réforme transversaux (Sanusi II, 2016).

Afin de renforcer les compétences en finances publiques au sein des CFA et autres MDA compétents, le gouvernement, en collaboration avec CABRI, a décidé de participer à un programme de renforcement des compétences pour relever les défis liés à la mise en œuvre des projets d'investissement, en particulier en ce qui concerne le suivi et l'évaluation. Dans le cadre de cette initiative, une évaluation des compétences institutionnelles et du personnel dans le domaine de l'exécution, du suivi et de l'évaluation du budget a également été entreprise. Cette évaluation a impliqué l'élaboration d'une base de données qualitatives et quantitatives sur certaines dimensions de la GFP afin de faciliter au fil du temps, l'évaluation de l'amélioration des compétences en GFP.

Dans le cadre de l'examen des défis en matière de compétences dans l'espace nigérian de GFP, CABRI a mené des entretiens avec des informateurs clés (EIC) et a effectué une évaluation organisationnelle. Les EIC qui impliquaient les principales parties prenantes devaient préciser la portée et l'orientation de l'évaluation. Au deuxième niveau, les évaluations organisationnelles ont été réalisées pour obtenir des réponses sur un ensemble de fonctions clés de GFP qui couvrent sept ministères clés – le ministère des Finances, du Budget et de la Planification nationale, le ministère des Travaux publics et du Logement, le ministère de l'Énergie, le ministère de la Défense, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Santé et le ministère des Transports.

Le rapport est organisé en six parties, l'introduction étant la première partie. La deuxième partie rend brièvement compte du contexte de l'économie nigériane et de l'historique détaillé de la réforme de la GFP, y compris des résultats des principales évaluations de la GFP. La troisième partie examine les compétences pour mettre en œuvre les projets d'investissement (ou projets en capital) au Nigéria et le problème de la faible crédibilité budgétaire, tandis que la quatrième partie traite de l'exécution du budget d'investissement et de la fréquence des projets abandonnés. La cinquième partie présente les principales conclusions des compétences organisationnelles et du personnel dans le processus budgétaire, tandis que la sixième partie aborde la genèse des réformes. Enfin, la dernière partie conclut l'analyse par une discussion relatives aux principales constatations générales.

## 2 Contexte

### 2.1 Contexte macroéconomique

Avec une population estimée à 193 392 517 habitants en 2016 (Nigerian Tribune, 2016), le Nigéria est le pays le plus peuplé d'Afrique. En outre, le Nigéria est une république fédérale constitutionnelle, où l'administration publique est structurée selon un système présidentiel à trois niveaux : l'État fédéral, les États fédérés et les gouvernements locaux. Les 774 zones de gouvernement local (ZGL), sont des subdivisions des 36 États et du Territoire de la capitale fédérale.

À l'indépendance, l'économie nigériane était principalement agricole, l'agriculture contribuant à 63,8 % du PIB. Venaient ensuite les services (28,5 %), l'industrie et l'industrie manufacturière (7,6 %). L'une des principales raisons du déclin de la part de l'agriculture dans le PIB est le boom pétrolier du début des années 1970 et le désintérêt à l'égard du secteur agricole qui en a résulté. Comme beaucoup de pays riches en ressources, l'économie et le budget du Nigéria ont été dominés par les revenus générés par l'industrie pétrolière. Au début des années 2000, le pétrole brut et le gaz représentaient 40 % du PIB du pays, 70 % des recettes budgétaires et 95 % des recettes en devises. En raison des changements spectaculaires intervenus dans la structure de l'économie nigériane au cours des dernières décennies, l'agriculture représente désormais 26,2 % du PIB en 2021, tandis que la part des industries et des services s'élève respectivement à 21,36 % et 52,44 % la même année (BNS, 2021a).

Sur le plan de la croissance, le PIB du Nigéria a été en moyenne d'environ 5,63 % entre 2011 et 2014 avant de chuter à 2,86 % en 2015 en raison de l'effondrement du cours international du pétrole brut. L'économie, qui ne s'est pas remise immédiatement de ce choc, est entrée en récession, comme en témoigne la croissance négative du PIB de -1,62 % en 2016. Par la suite, l'économie s'est redressée lentement, affichant un taux de croissance moyen de 1,65 % entre 2017 et 2019 (voir Tableau 1).

En 2021, le PIB réel a augmenté de 3,4 % en glissement annuel, ce qui montre une amélioration constante de l'économie. Les principaux facteurs de la croissance soutenue comprennent des secteurs et des sous-secteurs tels que le transport et l'entreposage, l'énergie, l'approvisionnement en air conditionné et en gaz, le commerce et l'approvisionnement en eau et les eaux usées (BNS, 2021a), qui se sont produits à la suite de la reprise postpandémie de COVID-19. Les services ont contribué pour 9,70 % à la croissance du PIB, suivis de l'agriculture avec une croissance de 1,30 %, tandis que les industries ont diminué de 1,23 % au cours de la période considérée. Les produits non pétroliers ont affiché un taux de croissance de 6,74 % contre une baisse de 12,65 % enregistrée par le secteur pétrolier (BNS, 2021b).

Les tendances économiques récentes indiquent que la forte vulnérabilité du Nigéria aux chocs mondiaux – en particulier la volatilité des prix du pétrole – reste une caractéristique tenace de ses indicateurs de santé économique avec les effets qui en découlent, tels que l'inflation, les réserves extérieures et les défis du taux de change, et avec un tiers de la main-d'œuvre nigériane au chômage (au 4<sup>e</sup> trimestre de 2020) (BNS, 2021c). Cependant, un certain nombre de données probantes montrent quelques gains modestes, la croissance du secteur non pétrolier et la force relative du secteur privé (par exemple les services) fournissant une certaine capacité de rebond stimulée par des mesures de relance minimales ciblées.

Pour inverser les tendances négatives, une augmentation soutenue de la mobilisation des ressources et de l'efficacité de leur utilisation conduira à une croissance économique inclusive et à un développement, qui profiteront à la majorité des citoyens.

*En 2021, le PIB réel a augmenté de 3,4 % en glissement annuel, ce qui montre une amélioration constante de l'économie.*

”

**Tableau 1** : Indices macroéconomiques du Nigéria, de 2011 à 2020

Nom de la série	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Croissance démographique (annuelle en %)</b>	2,68	2,68	2,68	2,67	2,65	2,63	2,61	2,59	2,56	2,54
<b>Taux de pauvreté aux seuils nationaux de pauvreté (en % de la population)</b>	-	-	-	-	-	-	-	40,10	-	-
<b>Taux de pauvreté à 1,90 USD par jour [Parité de pouvoir d'achat (PPA) de 2011] (en % de la population)</b>	-	-	-	-	-	-	-	39,10	-	-
<b>RNB par habitant, méthode Atlas (en USD courants)</b>	2 180	2 440	2 690	2 940	2 820	2 430	2 090	1 960	2 030	2 000
<b>RNB par habitant, PPA (en USD internationaux courants)</b>	4 650	4 740	4 970	5 320	5 280	5 120	5 030	5 040	5 180	-
<b>Espérance de vie à la naissance, total (en années)</b>	51,35	51,79	52,23	52,67	53,11	53,54	53,95	54,33	54,69	55,02
<b>Taux de mortalité des moins de 5 ans (pour 1 000 naissances vivantes)</b>	133,60	131,70	129,90	128,50	126,80	125,00	122,80	120,00	117,20	95,12
<b>Croissance du PIB (annuelle, en %)</b>	5,31	4,23	6,67	6,31	2,65	(1,62)	0,81	1,92	2,21	(1,79)
<b>Inflation, déflateur du PIB (%) annuel</b>	9,78	9,95	4,96	4,66	2,86	9,54	11,12	10,23	10,38	7,85
<b>Valeur ajoutée de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche (en % du PIB)</b>	22,23	21,86	20,76	19,99	20,63	20,98	20,85	21,20	21,91	24,14
<b>Valeur ajoutée de l'industrie (y compris la construction) (en % du PIB)</b>	28,28	27,07	25,74	24,64	20,16	18,17	22,32	25,73	27,38	28,22
<b>Exportations de biens et services (en % du PIB)</b>	31,62	31,55	18,05	18,44	10,67	9,22	13,17	15,50	14,22	8,83
<b>Importations de biens et services (en % du PIB)</b>	21,66	12,99	13,00	12,45	10,67	11,50	13,18	17,51	19,80	16,57
<b>Formation brute de capital (en % du PIB)</b>	16,36	14,96	14,90	15,80	15,49	15,37	15,47	19,81	25,42	29,40

Note 1/ : Les chiffres de 2020 pour l'espérance de vie à la naissance et le taux de mortalité des moins de 5 ans sont tirés de <https://knoema.com/atlas/Nigeria/topics/Demographies>

Source principale – Indicateurs du développement dans le monde (Banque Mondiale)

## 2.2 Réformes de la GFP au Nigéria

### 2.2.1 Tendances des réformes de la GFP au Nigéria

Les initiatives de modernisation du système de gestion financière du pays ont commencé en 2003 lorsque le gouvernement fédéral a décidé d'introduire des mesures visant à renforcer considérablement la gouvernance et la responsabilité, à réduire la corruption et à fournir des services de manière plus efficace. Conformément à la forte volonté politique et au profond désir du gouvernement, le Projet de réforme économique et de gouvernance (PREG) qui a été approuvé par la Banque mondiale en décembre 2004, couvrait les grands domaines thématiques suivants :

- la gestion des ressources publiques et les initiatives ciblées de lutte contre la corruption ;
- la mise à l'essai de réformes administratives de la fonction publique ;
- les réformes des retraites ; et,
- les statistiques et la capacité statistique.

### 2.2.2 Historique et mise en œuvre récente des réformes de la GFP

Le Nigéria a bénéficié d'une assistance technique importante pour soutenir l'amélioration de nombreux éléments de son système de GFP (BNS, 2021b). D'après le suivi effectué par la Banque mondiale des ressources financières de GFP au Nigéria (voir Tableau 2), la somme de 1,08 milliard d'USD a été décaissée au titre de ce soutien au pays entre 2005 et 2015 (Fritz, Verhoeven et Avenia, 2014).

Tableau 2 : Soutien aux réformes de la GFP (en millions d'USD)

Années	Géorgie	Népal	Nigéria	Philippines	Tanzanie
2005	7,7	0,4	11,5	0,6	59,3
2006	9,1	0,4	15,8	3,6	77,9
2007	12,6	0,2	48,7	2,8	85,0
2008	28,2	0,3	24,3	1,8	83,1
2009	42,3	0,7	39,5	3,5	64,2
2010	17,6	1,0	389,6*	5,1	62,0
2011	24,4	9,8	200,3	3,0	11,7
2012	27,1	5,7	81,5	12,2	45,5
2013	9,3	15,6	81,9	11,8	72,7
2014	37,2	6,9	167,4	17,3	72,6
2015	21,6	5,7	19,1	8,1	66,6
<b>Total</b>	<b>237,1</b>	<b>46,7</b>	<b>1,079,6</b>	<b>69,8</b>	<b>700,6</b>

Source : Query Wizard pour les statistiques du développement international, 2016

\* Le chiffre de 2010 pour le Nigéria comprend une opération de politique de développement de l'IDA de 350 millions d'USD avec des déclencheurs liés à la GFP. Les opérations de politique sont également incluses pour d'autres pays.

*Le Projet de réforme économique et de gouvernance (PREG) qui a été approuvé par la Banque mondiale en décembre 2004.*

”

### **Compte unique du Trésor**

Le compte unique du Trésor (CUT) est un système comptable unifié créé en 2012 pour garantir le dépôt de toutes les recettes du GFN et des revenus de l'ensemble des MDA dans un seul compte auprès de la Banque centrale du Nigéria (BCN). Par ailleurs, ce compte visait à renforcer la responsabilité et la transparence en réduisant les fuites associées à la gestion des fonds publics. Une mise en séquence minutieuse et son adoption généralisée ont été essentielles à sa réussite. Un projet pilote a été lancé en 2012 avec la participation de 100 MDA, et en 2015, l'administration dirigée par Buhari a mandaté la mise en œuvre complète et exhaustive dans tous les MDA du gouvernement fédéral. L'introduction de cette politique, a permis de fermer plus de 20 000 comptes de MDA précédemment ouverts dans des banques de dépôt et de transférer des dépôts d'un montant de 8,9 billions de nairas à la BCN en mars 2018. En rationalisant les arrangements bancaires auparavant fragmentés, le CUT permet à tous les apports de fonds du GFN de passer par un seul compte, ce qui se traduit par des économies d'au moins 45 milliards de nairas par mois sur les paiements d'intérêts, outre un montant de plus de 50 milliards de nairas de revenus provenant de fonds absorbés par les banques commerciales entre 2015 et 2019 (Agabi, 2019). Au-delà de ces économies, le CUT a permis au ministère fédéral des Finances d'agréger et de déboursier plus facilement des liquidités entre les projets gouvernementaux en simplifiant le processus d'absorption des fonds non dépensés et des recettes non versées, ce qui est particulièrement avantageux en période de contraintes budgétaires.

### **Système intégré d'information sur la gestion financière du gouvernement**

Il était prévu de déployer le Système intégré d'information sur la gestion financière du gouvernement (GIFMIS) parallèlement à la mise en œuvre du CUT afin d'intégrer les mises à niveau du système d'information et les transferts électroniques de fonds dans le système réformé de gestion de trésorerie publique. Lancée en avril 2012, l'initiative GIFMIS cherchait à améliorer l'acquisition, l'allocation, l'utilisation et la conservation des ressources financières publiques en utilisant des systèmes d'information automatisés et intégrés, efficaces, efficients et économiques. En juin 2020, plus de 800 MDA à tous les niveaux l'utilisaient pour l'exécution du budget, tandis que seulement 105 MDA avaient déployé efficacement toutes ses fonctionnalités. Cependant, l'armée et les agences de renseignement n'y ont pas recours en raison du caractère secret de leurs dépenses opérationnelles et d'autres indemnités non régulières destinées au personnel et aux officiers, qui reposent principalement sur des paiements en liquide (Adegboyega, 2020). Sur le plan opérationnel, la plateforme a continué de souffrir de pannes de systèmes, de problèmes de commutation et de défaillances du réseau qui ont entraîné des retards dans les transactions. Dans l'ensemble, la mise en œuvre du GIFMIS a permis de réaliser des progrès substantiels grâce à l'engagement ferme du gouvernement fédéral à parvenir à un déploiement complet dans toutes les MDA dans un court laps de temps. Toutefois, il faut effectuer des travaux supplémentaires pour renforcer les capacités et établir des plans de continuité des opérations et de reprise après sinistre pour la plateforme (Groupe indépendant d'évaluation, 2015).

### **Système intégré d'information sur la paie et le personnel**

Le Système intégré d'information sur la paie et le personnel (IPPIS) a été conçu en octobre 2006 par le GFN comme l'un de ses programmes de réforme, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience du stockage des dossiers du personnel et de l'administration des états de paie mensuels afin de renforcer la confiance dans les coûts des émoluments du personnel et la budgétisation. En avril 2018, 490 MDA (y compris la police nigériane et d'autres organismes paramilitaires) avaient été inscrits dans l'IPPIS avec un effectif total de plus de 700 000 employés (voir Histoire de l'IPPIS). En juin 2020, il y avait 696 MDA sur la plateforme IPPIS, qui était alors responsable du traitement et du paiement des salaires de plus de 1 139 633 employés du GFN (voir À propos de l'IPPS). En outre, l'IPPIS a également aidé le GFN à économiser plus de 250 milliards de nairas en trois ans (Vanguard, 2019). Il ne fait aucun doute que ces économies sont parmi les facteurs qui incitent le gouvernement à accélérer l'inscription de toutes les MDA qui tirent leurs coûts de personnel du Fonds du revenu consolidé (ou Fonds des recettes consolidées) (voir Historique de l'IPPIS). Cependant, cette plateforme doit être renforcée afin de prévenir l'inclusion d'employés fantômes et des efforts doivent être déployés pour y intégrer les MDA restants (Vanguard, 2019).

### **Normes comptables internationales du secteur public**

Les Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) sont un ensemble de normes comptables publiées par le Conseil des normes IPSAS pour la comptabilité des administrations publiques en réponse aux appels en faveur d'une plus grande transparence financière, d'une plus grande responsabilité et d'une plus grande pertinence de la valeur des administrations publiques (Otunla, non daté). Elles ont été adoptées par le gouvernement en 2010 et la feuille de route prévoyait que le pays passe de la comptabilité de caisse IPSAS à la comptabilité d'exercice IPSAS d'ici à 2016. En 2020, le budget et les états financiers au Nigéria ne sont pas entièrement conformes aux normes IPSAS, car des lacunes importantes sont constatées en ce qui concerne le respect des exigences spécifiques au secteur public conformément aux normes IPSAS. Par ailleurs, des rapports financiers n'étaient pas envoyés au Bureau du comptable général de la Fédération (BCGF) dans le format requis par les MDA (Adekoya, 2020). Les succès obtenus jusqu'à présent sont dus à un engagement ferme et soutenu du gouvernement, mais des investissements supplémentaires sont nécessaires pour la formation et le renforcement des capacités du personnel concerné afin d'accélérer efficacement la transition vers les normes IPSAS sur la base de la comptabilité d'exercice (Groupe indépendant d'évaluation, 2015).

### **Unité centrale de coordination de l'exécution**

Créée en 2020, l'Unité centrale de coordination de l'exécution (UCCE) est responsable du suivi et du reporting des performances par rapport aux mandats ministériels et aux résultats au niveau des réalisations, ainsi que du renforcement des capacités et de la coordination afin de mettre en œuvre les neuf priorités clés du GFN (PERL, 2021a). Après l'établissement de l'UCCE, une architecture de gestion de la performance a été élaborée afin d'offrir fondamentalement une approche structurée de la mesure de la performance. En outre, l'UCCE a finalisé et validé le cadre de résultats et les données de performance pour le suivi des neuf domaines prioritaires du GFN (PERL, 2021b). L'un des principaux

facteurs de succès de la création de l'UCCE est le fort soutien politique qu'elle a obtenu et son emplacement au sein du Bureau du Secrétaire auprès du Gouvernement de la Fédération (BSGF), associés au soutien technique du programme Partnership to Engage Reform and Learn (PERL 2021a) financé par le ministère britannique des Affaires étrangères, du Commonwealth et du développement (FCDO).

#### **Unité chargée de l'efficience**

L'Unité chargée de l'efficience a été créée en novembre 2015 sous l'égide du ministère des Finances pour améliorer l'efficience du secteur public et les dépenses publiques. L'Unité a pour mandat d'améliorer l'efficience des procédures et processus administratifs, en mettant l'accent sur la passation des marchés afin d'assurer l'optimisation des ressources et de réaliser des économies sur les dépenses opérationnelles (Zubairu, 2016). Au cours de ses deux années d'existence, l'Unité a pu réaliser les résultats suivants (Chidi, 2017) :

- A obtenu des réductions de 5 à 50 % auprès de 19 compagnies aériennes locales et internationales, ce qui représente une économie potentielle d'environ 5 milliards de nairas pour le gouvernement sur les voyages aériens ;
- A veillé à ce que certaines agences gouvernementales soient relocalisées dans des immeubles confisqués au profit du gouvernement afin de réduire les dépenses de loyer ;
- A compressé les dépenses des MDA pour les repas et les rafraîchissements lors de réunions, séminaires, ateliers, etc., et les économies réalisées grâce à cet exercice se sont élevées à environ 1 milliard de nairas par an ;
- A réduit de 50 % la fréquence de versement des indemnités de séance pour les réunions des conseils d'administrations et des comités, ce qui a permis d'économiser environ 1 milliard de nairas par an ;
- A limité les voyages à l'étranger des fonctionnaires et du personnel des MDA, ce qui a permis d'économiser environ 10 milliards de nairas par an.

Les premiers succès enregistrés par l'Unité chargée de l'efficience étaient dus à la forte volonté politique du gouvernement de mettre fin au gaspillage et de réduire le coût de la gouvernance. Cependant, une réorientation holistique de la fonction publique sur le plan de la culture et des compétences est nécessaire afin de rendre l'initiative durable et bénéfique pour le gouvernement et les citoyens en général (Omoregie, 2015).

#### **Sommaire**

Pour tirer pleinement parti de la complémentarité des réformes du CUT et du GIFMIS, le GFN exige que les autres agences gouvernementales fonctionnent en utilisant ces deux systèmes et fournissent des interfaces automatisées avec d'autres systèmes de traitement des opérations (tels que l'IPPIS, le système de paie). La mise en place opérationnelle de la fonctionnalité de dépôt direct du GIFMIS pour automatiser le versement des recettes des MDA provenant des banques les détenant dans le CUT permettra de boucler davantage la boucle de l'étiquetage électronique des entrées de fonds. Cependant, le lancement de ces processus nécessite d'abord un codage complet et uniforme entre les MDA et la fin des transactions groupées – en d'autres termes, une refonte massive du système et des pratiques bureaucratiques. La poursuite de l'optimisation n'éclipse pas les gains significatifs réalisés dans la gestion des flux de trésorerie et l'automatisation partielle de la gestion financière au titre du CUT, de l'IPPIS et du GIFMIS. Ils soulignent plutôt la nature laborieuse et progressive des réformes de gestion qui visent à remplacer les systèmes intégrés au Nigéria.

***L'Unité chargée de l'efficience a limité les voyages à l'étranger des fonctionnaires et du personnel des MDA, ce qui a permis d'économiser environ 10 milliards de nairas par an.***

”

## 2.3 Résultats des réformes

Les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) menées en 2012 et 2019 ont noté les diverses réformes de la GFP que le Nigéria a instituées au cours de la dernière décennie pour relever les défis dans différents domaines tels que la mauvaise prestation de services, le manque de transparence budgétaire et l'insuffisance de responsabilité, ainsi que la corruption et l'évasion fiscale, par exemple :

- Améliorations considérables de l'administration et de la discipline fiscales, ce qui s'est traduit par une augmentation du recouvrement des recettes au cours des dernières années. Toutefois, la capacité d'établir des prévisions de recettes solides et d'entreprendre une planification de trésorerie reste un point faible majeur qui continue de compromettre la crédibilité du budget.
- Améliorations de la transparence budgétaire avec l'Assemblée nationale ainsi qu'avec le grand public en ce qui concerne la disponibilité d'une documentation budgétaire plus exhaustive.
- Le GIFMIS promeut l'amélioration de l'efficacité des contrôles financiers. Il existe également des systèmes assez adéquats pour saisir la documentation budgétaire et les transferts de recettes aux administrations infranationales.
- Améliorations du reporting des soldes de trésorerie, de la gestion de la dette et du processus de rapprochement des comptes bancaires, avec des états financiers consolidés complets qui sont conformes aux normes nationales.

Malgré quelques gains et succès modestes, l'évaluation a révélé que la multiplicité des réformes a souvent entraîné leur ségrégation, entravant ainsi l'objectif global « de coordonner la réforme structurelle du système budgétaire et d'entreprendre une réforme juridique et institutionnelle significative ainsi que d'autres mesures clés visant à améliorer l'allocation des ressources budgétaires et la qualité de la prestation de services au niveau fédéral » (PEFA, 2019a). D'une part, les données disponibles semblent indiquer qu'à partir de 2007, les autorités budgétaires ont progressé dans leurs efforts fondamentaux pour améliorer la mobilisation des recettes intérieures et exercer un meilleur contrôle des ressources intérieures disponibles afin d'assurer la discipline budgétaire dans un environnement troublé par des ressources pétrolières volatiles et une faible assiette fiscale. D'autre part, les performances ont montré que la série d'initiatives de réforme qui ont été menées, dont plusieurs sont entreprises isolément des autres, n'a pas permis de parvenir à une réforme structurelle coordonnée du système budgétaire. Il s'agissait notamment d'entreprendre une réforme juridique et institutionnelle significative et d'autres mesures clés visant à améliorer l'allocation des ressources budgétaires et la qualité de la prestation des services au niveau fédéral.

De plus, les constatations du Bureau de l'auditeur général de la Fédération (OAUFG, 2018) ont révélé des faiblesses importantes dans le contrôle des dépenses et les rapports financiers des MDA. Ces faiblesses impliquent sans aucun doute que la lutte contre la corruption et les modestes gains obtenus grâce aux réformes en amont de la GFP peuvent être perdus (Onwuamaeze, 2021). Parmi les principales constatations (OAUFG, 2018) figuraient : (i) le refus de plusieurs des entreprises parapubliques (celles qui ne devaient pas être auditées directement par le BAGF) de soumettre leurs comptes annuels et leurs rapports d'audit au BAGF pour vérification et commentaires comme l'exige la Constitution, un problème qui s'est progressivement aggravé ; (ii) plusieurs infractions financières d'une valeur de 105,76 milliards de nairas dues à des dépenses irrégulières, à la sous-remise et au non-versement des recettes générées par les MDA, et, à un grand nombre d'avances non remboursées ; (iii) les manquements continus des MDA à appliquer fidèlement les normes IPSAS ; (iv) les faibles niveaux de déblocage budgétaire dans les MDA, qui ont continué à rendre le processus d'exécution du budget annuel inefficace dans une large mesure, en particulier des dépenses en capital ; et, (v) le financement faible et nettement insuffisant du BAGF dans le contexte de l'exécution de son mandat constitutionnel.

Ce qui ressort clairement, c'est l'impératif d'un mécanisme de coordination qui assurera une bonne mise en séquence et la compatibilité des différentes réformes pour des résultats plus satisfaisants et visibles. En outre, la cohérence de la mise en œuvre de certains programmes de réforme clés est tout aussi essentielle par rapport à la troncation malavisée du budget axé sur les résultats et à son remplacement par un budget base zéro. Tout aussi importante est la nécessité d'adopter une approche nuancée de certains programmes de GFP, comme en témoigne l'impatience du GFN de passer de la méthode IPSAS de comptabilité de caisse à celle de comptabilité d'exercice dans un court délai de quatre ans. Il s'agit d'un programme qui aurait dû prendre plus de temps à réaliser, compte tenu de la rigueur et de la complexité des actions et des activités requises.

## 3 Exécution et suivi du budget

### 3.1 Processus d'exécution du budget

La mise en œuvre du budget implique le processus de la façon dont les fonds sont réellement dépensés pour mettre en œuvre les politiques, les programmes et les projets décrits dans le budget (Partenariat budgétaire international, 2011). Le processus d'exécution du budget suit généralement cinq étapes :

1. Les fonds sont versés à divers ministères (ou départements/agences) conformément au budget approuvé.
2. Les agences engagent les dépenses directement ou en passant des marchés de biens et services.
3. Des paiements sont effectués pour ces dépenses.
4. Les opérations de dépenses sont enregistrées dans les livres comptables.
5. Les rapports d'exécution (en cours d'exercice et de milieu d'exercice) sont produits tout au long de l'année, aboutissant à la clôture des livres comptables et à la production des rapports de fin d'exercice (le rapport final d'exécution d'un exercice budgétaire donné).

Plusieurs lois guident l'exécution du budget fédéral. Au premier rang de ces lois se trouvent notamment la Constitution de 1999 de la République fédérale du Nigéria et la loi n° 31 de 2007 sur la responsabilité budgétaire (LRB). La première, par exemple, décrit certaines autorisations destinées à contrôler la mise en commun, le transfert et l'utilisation des finances publiques. Par exemple, l'article 80(1) de la Constitution dispose que toutes les recettes ou autres sommes perçues par le GFN doivent être versées dans un Fonds du revenu consolidé (FRC) et le constituer. De même, l'article 80(2) stipule qu'aucune somme ne peut être retirée du FRC, sauf pour faire face aux dépenses qui ont été affectées par l'Assemblée nationale.

Outre les dispositions de la Constitution, l'article 25(1) de la LRB stipule que le GFN doit préparer un plan annuel de trésorerie au niveau fédéral qui sera préparé par le BAGF. Par ailleurs, l'article 30(1) habilite le ministre des Finances, par l'intermédiaire du Bureau du budget de la Fédération (BBF), à effectuer le suivi et l'évaluation de l'exécution du budget annuel. Il donne également au ministre mandat d'évaluer l'atteinte des objectifs financiers et de présenter un rapport trimestriel à la Commission de responsabilité budgétaire (CRB) et à la Commission mixte des finances de l'Assemblée nationale. Enfin, afin d'assurer la transparence et la responsabilité, l'article 50 de la LRB donne mandat au GFN par l'intermédiaire du BBF de publier un rapport de synthèse sur le budget dans les 30 jours suivant la fin de

chaque trimestre. De la même façon, le GFN devrait préparer et diffuser le rapport annuel consolidé sur l'exécution du budget au plus tard six mois après la fin de l'exercice. Ce rapport doit montrer l'exécution par rapport aux objectifs de performance physique et financière et doit être publié par le ministre des Finances pour présentation à l'Assemblée nationale et diffusion au public.

Conformément à la LRB, ces rapports doivent être présentés à la Commission mixte des finances de l'Assemblée nationale (AN) et à la CRB. Ils doivent également être largement diffusés auprès de toutes les parties prenantes et du grand public par le biais des médias électroniques et autres. Sur le plan opérationnel, le BBF prépare des rapports trimestriels et annuels sur l'exécution du budget, mais ceux-ci sont généralement publiés tardivement et les informations fournies ne sont pas exhaustives, ce qui nuit à leur efficacité dans le cadre du suivi de l'exécution du budget (PEFA, 2019b). Ce constat a été corroboré par la CRB, qui n'avait cessé d'inciter le BBF et d'autres organismes à préparer rapidement les rapports pertinents spécifiés dans la LRB afin d'assurer un suivi plus fiable de l'exécution du budget. La vérification physique de certains projets d'investissement du GFN est effectuée dans les six zones géopolitiques du pays lorsque des fonds sont disponibles pour surveiller l'exécution de ces projets et assurer l'optimisation des ressources (Muruko, 2016). La Commission mixte de l'Assemblée nationale, quant à elle, a pour mission de veiller à ce que l'Exécutif exécute le budget tel qu'approuvé.

### 3.2 Défis liés à l'exécution du budget au Nigéria

L'un des principaux défis du processus d'exécution du budget est l'adoption tardive du budget fédéral par l'AN, ce qui prolonge invariablement l'exécution des budgets jusqu'à l'année suivante, en particulier les dépenses en capital. La LRB ne précise pas de délai de soumission et d'adoption du budget annuel (ou du projet de loi de finances qui sera promulgué en loi de finances), mais il est raisonnable de s'attendre à ce que l'instrument budgétaire soit prêt à être exécuté dès le début de l'exercice (Muruko, 2016). En outre, la Constitution (telle que modifiée), en vertu de l'article 318 de la partie IV : Interprétation, référence et entrée en vigueur, définit l'« exercice budgétaire » comme toute période de douze (12) mois commençant le premier jour de janvier de toute année ou à toute autre date prescrite par l'AN. La Figure 1 présente le nombre de jours qu'il a fallu pour que les différents budgets soient promulgués par le président au cours des exercices budgétaires concomitants.

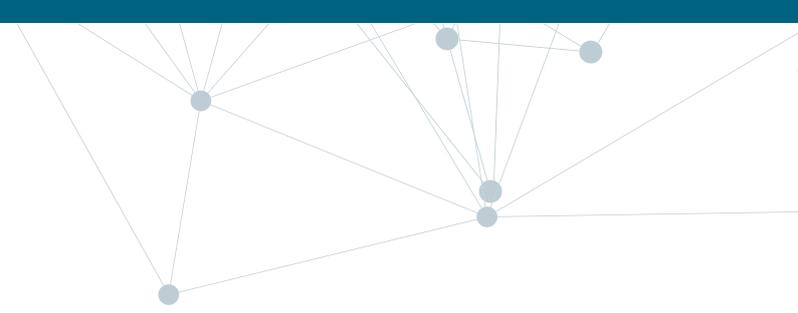


Figure 1 : Délais pour l'adoption du budget, de 2000 à 2020



Source : Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

Parmi les autres obstacles à une exécution efficace du budget, figurent la mauvaise conceptualisation du budget, l'insuffisance des plans d'exécution, le non-déblocage ou le déblocage tardif des fonds budgétisés, un cadre de suivi budgétaire inefficace et le manque de capacités techniques parmi les MDA (PEFA, 2019a). D'autres contraintes constatées sont l'absence d'audits de l'optimisation des ressources, d'audit du respect de la légalité et d'audits des coûts (Obara, 2013).

### 3.3 Crédibilité du budget

Le problème de la faible crédibilité budgétaire est l'un des principaux risques pour la mise en œuvre efficace du budget au Nigéria. Certains des problèmes identifiés sont brièvement expliqués ci-dessous :

**Volatilité des flux de recettes.** Les flux incertains et erratiques des recettes pétrolières constituent un défi majeur qui entraîne une faible crédibilité budgétaire. Parmi les problèmes sous-jacents figurent la mauvaise prévision des indicateurs macroéconomiques tels que le prix du pétrole brut, le volume de la production et des exportations de pétrole brut, le taux de change et l'inflation, ainsi que les retards dans la réception des flux de recettes.

**Passation des marchés.** Les problèmes sous-jacents, comprennent entre autres, la complexité et la pesanteur de certaines passations de marchés, qui entraînent des retards dans le démarrage et l'exécution des projets ; et, le retard dans

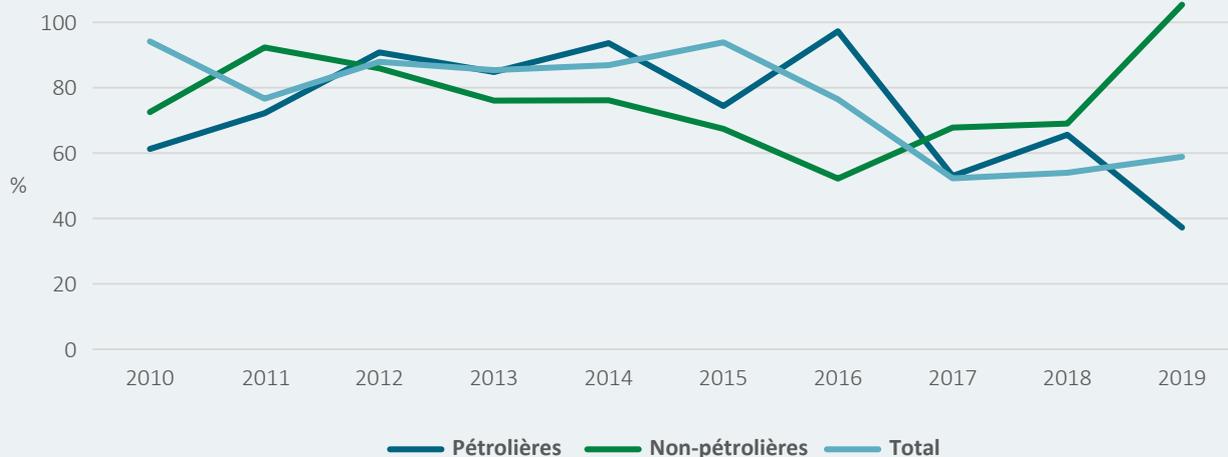
la publication des passations de marchés par certains MDA au cours du quatrième trimestre de l'exercice. Des retards enregistrés dans l'exécution des projets se produisent également en raison de problèmes de dédommagement non résolus sur le droit de priorité (ou de passage) de projets.

**Ingérence politique.** Il en résulte des projections agressives et ambitieuses qui sont irréalistes et irréalisables à tous points de vue. L'une des conséquences est le taux élevé d'inscription au budget par les membres de l'AN de projets de circonscription, lors de l'ouverture des crédits.

**Irrégularité du calendrier budgétaire.** Cela crée une situation où l'exécution du budget peut ne commencer qu'au milieu de l'exercice, ce qui rend les montants budgétisés des deux côtés irréalistes et irréalisables. Par conséquent, le retard pris dans l'adoption du budget se traduit par une mauvaise exécution du budget, en particulier de la composante dépenses d'investissement.

Les données disponibles du BBF entre 2010 et 2019 indiquent que les recettes totales réelles ont toujours été inférieures au chiffre projeté pour toutes les années (voir Bureau du budget de la Fédération). Entre 2010 et 2015, les recettes totales réelles ont dépassé 75 % du chiffre budgétisé (voir la Figure 2). Toutefois, depuis 2016, la performance des recettes totales effectives par rapport aux recettes approuvées a généralement suivi une tendance baissière, reflétant les difficultés accrues du GFN à atteindre ses recettes prévues provenant à la fois de sources pétrolières et non pétrolières.

Figure 2 : Pourcentage d'écart des recettes pétrolières et non pétrolières, de 2010 à 2019



Source : Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

Le problème de la faible crédibilité du budget a sérieusement entravé l'aptitude du GFN à améliorer l'allocation des ressources budgétaires de manière stratégique et transparente. Alors que la plupart des commentateurs ont suggéré que la forte volatilité des cours du pétrole brut était la cause de la faible crédibilité du budget fédéral, le problème peut également être attribué à l'insuffisance (la sous-performance) des recettes douanières et des recettes indépendantes du GFN (voir Bureau du budget de la Fédération). Du côté des dépenses, les projections agressives et ambitieuses sont déterminées à la fois par les actions de l'Exécutif et les pouvoirs de modification du Législatif, lors de l'adoption du budget, d'autant plus que les députés inscrivent des projets supplémentaires au budget national, au vu des pressions exercées par leurs électeurs. Cela accroît les risques de sous-exécution des dépenses des budgets d'investissement, en particulier dans les secteurs prioritaires tels que la santé, l'éducation et la nutrition (voir Bureau du budget de la Fédération).

Il faut mobiliser à la fois l'Exécutif et le Législatif, pour relever les défis susmentionnés. Du côté de l'Exécutif, cela implique : (i) de faire davantage d'efforts pour améliorer l'exécution du budget ; (ii) de mettre en place un meilleur processus de passation des marchés et de contrôle interne ; (iii) d'établir un lien stratégique entre les politiques, la planification et le budget ; (iv) de garantir la pleine indépendance du BAGF dans l'exécution de ses mandats statutaires ; et, (v) de veiller à ce que les programmes de dépenses en capital soient des programmes pluriannuels de par leur conception et leur exécution. Du côté du Législatif, il est nécessaire : (i) d'améliorer l'examen des rapports d'audit ; (ii) de faire part régulièrement et rapidement des recommandations d'audit à l'Exécutif ; et, (iii) d'assurer une approche de la surveillance des MDA plus proactive et plus efficace.

### 3.4 Suivi et évaluation

Les discussions avec certains MDA ont montré que le suivi effectué par différentes agences ajoutait une valeur considérable aux programmes et projets, en particulier dans le domaine de la vérification. Les capacités du personnel ne constituent pas un défi en matière de suivi des projets et programmes, mais une formation supplémentaire est encore nécessaire pour améliorer les capacités techniques et les connaissances du personnel. Dans certains MDA, les missions de suivi et d'évaluation couvrent le processus de passation des marchés sur le plan de la conformité, et, le Bureau des marchés publics (BMP) joue un rôle clé dans le processus de facilitation des questions liées à la passation des marchés. En ce qui concerne le reporting, certains MDA ont préparé des rapports financiers trimestriels (y compris sur la situation macroéconomique), même si l'inspection physique des projets d'investissement n'a lieu que deux fois par an. Enfin, certaines ACF, comme le BBF, ont publié des rapports de suivi sur leur site web et dans une brochure.

Pour la plupart des MDA, le rapport d'exécution du budget est généralement retardé au-delà de la base trimestrielle statutaire, en grande partie à cause du manque de ressources, tant humaines que financières. Plus particulièrement, des problèmes liés au manque de main-d'œuvre se posent dans certains cas, car les agents et les ressources ne peuvent pas couvrir les six zones géopolitiques du pays dans les délais prescrits. Un membre du personnel du ministère des Transports n'a pas tardé à préciser que l'approbation du suivi et le temps qui lui est imparti constituent davantage une contrainte que le financement lui-même. Selon lui, « le temps alloué au suivi est souvent trop court – et ne suffit même pas pour parcourir les dossiers ».

Parmi les autres défis signalés au cours des EIC, figurent : l'utilisation de photographies pour corroborer les rapports de suivi au lieu de paramètres de mesure vérifiables et normalisés ; la piètre qualité des données de la plupart des MDA effectuant le

reporting ; la non-présentation de rapports par certains MDA tels que l'armée et d'autres agences de sécurité ; le chevauchement des fonctions de suivi par de nombreuses agences ; le manque d'accès à la formation et à la bonne technologie ; et, le manque de temps pour mener à bien l'activité de S&E (trimestrielles au lieu d'annuelles).

### 3.5 Rapports d'exécution du budget

Les rapports d'exécution du budget sont un moyen essentiel d'ouvrir l'accès à l'information sur les dépenses publiques conformément à la loi nigériane de 2011 sur la liberté de l'information. Toutefois, les faits montrent que la plupart de ces rapports sont en retard, parfois de deux trimestres, en raison du déblocage tardif ou du non-déblocage de fonds et/ou de la non-mise en œuvre des projets d'investissement. En outre, les rapports sont de nature graphique sans référence à la qualité et aux objectifs fixés dans le budget pour la réalisation de ces projets.

Les commentaires recueillis lors des EIC ont mis en exergue les principaux obstacles à la publication rapide de ces rapports, à savoir :

- **Le manque de ressources suffisantes (personnel et fonds)** pour effectuer une inspection physique trimestrielle des projets d'investissement en raison de contraintes financières et de l'incapacité des équipes de suivi dans les MDA à visiter tous les sites de projets dispersés à travers le pays. L'un des autres défis connexes est le manque de formation pour renforcer les compétences des agents impliqués dans l'exercice ainsi que l'utilisation d'outils rudimentaires pour saisir les éléments clés du suivi des projets.
- **Le manque d'accès à la base de données GIFMIS et de coopération**, en particulier de la part de certains MDA dépensiers, est l'un des principaux défis du suivi. Les raisons en sont notamment : le refus de certains MDA tels que les ministères de la Défense, de la Santé et des Transports de mettre leurs rapports à la disposition du BBF et de la CRB ; l'approbation tardive et le temps alloué au suivi ; le manque de coopération de la part des MDA car ils fournissent des informations de manière fragmentée, réduisant ainsi l'efficacité des missions de suivi ; et, le fait que certains MDA ne désignent pas la bonne personne pour accompagner les missions de suivi, ce qui crée des retards injustifiés et des lacunes en matière d'information.
- **La répétition inutile des fonctions de suivi** entrave la réponse rapide des MDA en raison du chevauchement des rôles de nombreuses agences dans le processus de S&E. La participation de nombreuses agences telles que l'AN, le BBF, la CRB, le BCGF et le BAGF exerce une pression indue sur les MDA pour qu'ils produisent des rapports d'exécution budgétaire rapides et détaillés. Les MDA qui doivent apporter une pléthore de réponses, sont débordés et s'épuisent.
- **La faiblesse des structures incitatives permettant aux MDA de se conformer** aux conclusions de suivi au fur et à mesure que les fonds sont débloqués. En l'absence de sanctions adéquates ou d'un système de récompenses, la non remise par les MDA de rapports d'exécution budgétaire légaux et légitimes aux autorités compétentes (BBF, AN et

CRB) se poursuivra avec la même vigueur. Cette tendance nuira considérablement à l'aptitude du GFN à affecter de manière efficiente et efficace les ressources disponibles aux priorités stratégiques convenues telles que l'éducation, la santé et les infrastructures essentielles.

À terme, l'absence ou les retards dans la mise à disposition des rapports de mise en œuvre privent le gouvernement de la possibilité de prendre des décisions fondées sur les affectations budgétaires aux priorités qui améliorent le bien-être des citoyens. Ces retards empêchent également ces mêmes citoyens d'évaluer la performance du budget de façon permanente et l'aptitude à évaluer véritablement l'efficacité et l'efficience de l'exécution du budget au Nigéria. Les groupes citoyens sont généralement persuadés que les rapports d'exécution du budget ne sont pas assez exhaustifs et manquent de qualité.

### 3.6 Rôle des OSC dans l'exécution du budget

Le rôle des organisations de la société civile (OSC) dans l'exécution du budget est primordial car elles aident non seulement à améliorer les processus, les politiques et les résultats, mais servent également à donner aux communautés les moyens de suivre la performance du gouvernement dans leur zone locale respective (International Budget Partnership, 2011). Plus particulièrement, les OSC assument cette responsabilité par le biais du plaidoyer, du suivi et de l'évaluation. Les OSC effectuent un suivi indépendant des projets, identifient les problèmes dans la prestation de services (International Budget Partnership, 2011), tirent la sonnette d'alarme chaque fois que l'exécution des projets n'est pas conforme à la Loi sur les marchés publics de 2007 et diffusent des informations sur leurs observations et conclusions aux agences gouvernementales compétentes et au grand public (Mokuolu, non daté).

Une décennie après l'adoption récente de la loi sur la liberté de l'information (LLI) en 2011, l'information dans l'espace public reste plutôt rare. La LLI donne aux membres du public et aux organisations le droit de demander des informations auprès de toute agence gouvernementale fédérale fournissant un service public et d'y accéder. Pourtant, dans la plupart des cas, les publications demandées et statutaires, telles que les conclusions et les recommandations de la commission dans le cadre de sa fonction de surveillance, ne sont pas disponibles en temps opportun ou dans un format accessible, ce qui paralyse les efforts des OSC pour entreprendre efficacement des activités ciblées de plaidoyer et de lobbying.

Dans l'ensemble, les OSC ont contribué à accroître le débat public sur les questions relatives à la formulation et à l'exécution des budgets gouvernementaux ainsi qu'à soutenir une plus grande transparence des recettes publiques au Nigéria (Okonjo-Iweala et Osafo-Kwaako, 2007). Toutefois, une participation plus efficace des groupes de la société civile aux débats publics sur la transparence budgétaire nécessite de renforcer la capacité de ces organisations à participer à ces débats. Pour assurer l'efficacité de leurs rôles, les responsables gouvernementaux doivent également être réceptifs et saluer l'implication croissante de la société civile afin d'accroître la responsabilité et d'améliorer la transparence du processus budgétaire (Okonjo-Iweala et Osafo-Kwaako 2007).

## 4 Mise en œuvre des projets d'investissement : le défi des projets abandonnés

Les projets abandonnés sont, par simple définition, des projets que le gouvernement avait l'intention de mettre en œuvre pour réaliser un objectif de bien-être spécifique pour les citoyens, mais qui ne se concrétisent pas en raison de leur non-achèvement ou de leur désuétude, entraînant ainsi une redondance (The Sun, 2020).

### 4.1 Abandon de projets au Nigéria

Selon une enquête menée par le *Chartered Institute of Project Management of Nigeria*, la valeur monétaire totale des projets abandonnés au Nigéria a été estimée de manière prudente à plus de 12 billions de nairas et le nombre de ces projets était supérieur à 56 000, répartis dans les six zones géopolitiques du pays. Dans la même enquête, il a été estimé que 15 000 projets abandonnés sont situés dans la région géopolitique du Sud-Est du pays, 11 000 dans le Sud-Sud, 10 000 dans le Sud-Ouest, 6 000 dans le Nord-Ouest, 7 000 dans le Centre-Nord, 5 000 dans le Nord-Est et 2 000 à Abuja (Ebatamehi, 2019). Récemment, il a été signalé que le nombre de projets abandonnés dans le delta du Niger, y compris dans d'autres États du Sud-Sud, était supérieur à 13 000 (Premium Times, 2021). En effet, une enquête sur le taux d'abandon des projets sous le gouvernement Jonathan a estimé le coût à plus de 17 billions de nairas (Stears, 2019), ce qui souligne la complexité du problème. Compte tenu de l'énormité du problème, les principales parties prenantes, y compris les membres de la Chambre des représentants, ont dénoncé le nombre croissant de projets abandonnés à l'échelle nationale, en insistant sur le fait que ce problème est défavorable à la croissance et au développement du pays (Vanguard 2021). Dans ce même rapport, la Chambre des représentants a fait allusion à la pratique odieuse consistant à répéter des projets inutilement dans le cadre de l'exercice budgétaire annuel.

Divers auteurs ont avancé différentes raisons pour expliquer le taux élevé d'abandon de projets au Nigéria, à tel point que certains ont qualifié le pays de « dépotoir » de projets abandonnés dans le monde (Osemenan, 1987). Ce problème s'explique

notamment par : une budgétisation inadéquate ou décousue, un financement inapproprié, une mauvaise planification de projets au départ, une mauvaise gestion de projets, la corruption, l'absence de poursuite des politiques gouvernementales par le régime suivant et des entrepreneurs incompetents et non qualifiés (The Sun, 2020).

Outre les énormes pertes économiques et financières subies par le pays, les projets abandonnés posent de graves risques pour la sécurité et l'environnement des sites de ces projets. Plus particulièrement, l'abandon de projets entraîne le gaspillage de précieuses ressources gouvernementales – financières et humaines – une mauvaise prestation de services, des possibilités d'emploi plus faibles, une perte de recettes pour le gouvernement, la fréquence des prêts non productifs et la réduction ou la perte d'investissements directs étrangers dans le pays.

### 4.2 Analyse de la réalisation des dépenses en capital

Le plus grand problème de crédibilité du système budgétaire nigérian concerne les dépenses en capital (ou dépenses d'investissement), dont l'exécution est nettement inférieure au budget approuvé – avec une sous-utilisation des crédits dans les secteurs économiques qui affecte les grands projets d'infrastructure dans les transports, l'énergie et le pétrole (Atiku et Lakin, 2019).

Les informations disponibles auprès du BBF montrent que les dépenses en capital ont représenté en moyenne 27 % des dépenses totales budgétisées entre 2010 et 2019, allant du niveau le plus bas de 12,4 % en 2015 au taux le plus élevé de 34,2 % en 2010 (voir Tableau 3 et Figure 3). Les données montrent également qu'il existe de grandes variations entre les montants budgétisés, débloqués, garantis par (ou adossés à) des liquidités (la trésorerie) et utilisés d'une année à l'autre.

**Le plus grand problème de crédibilité du système budgétaire nigérian concerne les dépenses en capital.**

”

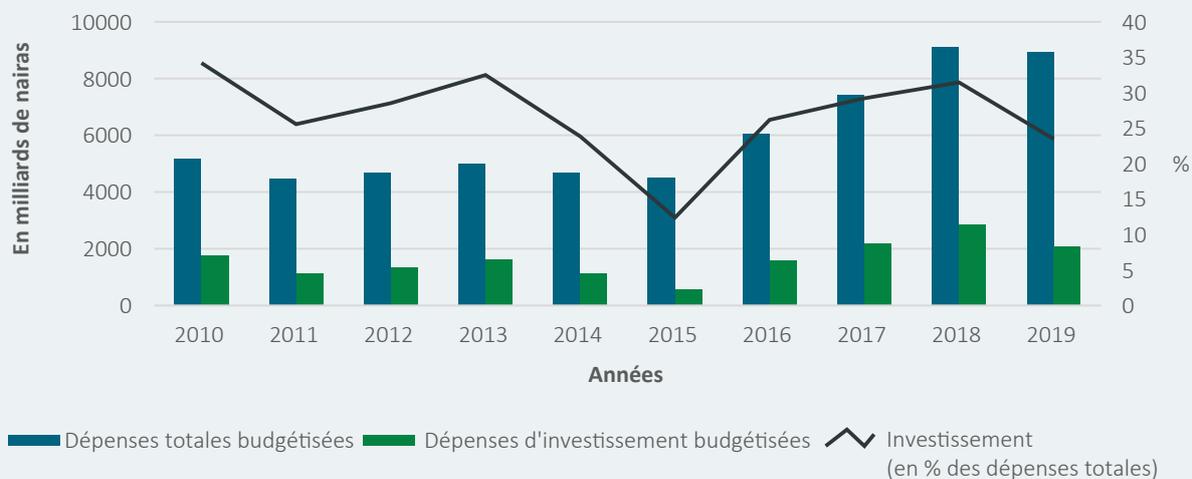


**Tableau 3** : Dépenses d'investissement au Nigéria, de 2010 à 2019 (en milliards de N)

Année	Dépenses totales budgétisées	Dépenses d'investissement budgétisées	Investissements (en % des dépenses totales)	Capital débloqué	Capital garanti par des liquidités	Capital utilisé	Réalisation en matière de garantie par des liquidités (en % du montant garanti par des liquidités)
2010	5159,66	1764,69	34,20	963,12	956,11	945,50	98,89
2011	4484,74	1146,75	25,57	864,32	812,00	713,14	87,90
2012	4697,21	1339,99	28,53	1017,46	739,30	686,29	92,83
2013	4987,24	1621,48	32,51	1008,18	1004,07	968,93	96,50
2014	4695,19	1119,62	23,85	501,79	501,72	490,92	97,85
2015	4493,36	557,38	12,40	387,39	387,39	358,21	92,47
2016	6060,48	1587,40	26,19	1219,47	1219,47	1191,97	97,75
2017	7441,18	2174,50	29,22	1563,15	1563,15	1439,97	92,12
2018	9120,33	2869,60	31,46	1862,22	1862,22	1655,26	88,89
2019	8916,96	2094,95	23,49	1165,51	1165,51	NA	NA

Sources : Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

**Figure 3** : Pourcentage des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales, de 2010 à 2019



Sources: Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

Bien qu'il soit inquiétant que les dépenses d'investissement budgétisées représentent un pourcentage relativement faible du budget annuel, le fait que le capital débloqué (ou fonds débloqués) pour ces dépenses d'investissement soient encore plus faibles que le montant budgétisé est un problème plus important. Le non-respect des délais de déblocage des fonds<sup>1</sup> affecte indirectement les dépenses d'investissement effectives du gouvernement. Un fonctionnaire du ministère des Travaux publics a résumé succinctement la situation : « Le problème n'est pas seulement le retard constaté dans le déblocage des crédits, mais le fait que vous ne savez pas avec certitude si les fonds arriveront vraiment ». Même si les MDA pourraient en théorie entamer le processus de passation des marchés pour

les projets une fois que les plans de trésorerie et de passation des marchés ont été approuvés, ils attendent parfois jusqu'au dernier trimestre pour annoncer les appels d'offres en raison de décaissements historiquement incertains qui ont entraîné des retards importants et des dépassements de coûts. Ce problème de crédibilité de la trésorerie et la lenteur des déblocages des crédits budgétaires ont un impact négatif mais logique sur les attitudes et les comportements du personnel. Un responsable du Bureau du budget au ministère de l'Énergie note que « les fonctionnaires ne sont pas motivés à lancer le processus à moins d'être sûrs de la disponibilité des crédits » – généralement pour éviter des engagements prématurés envers des tiers.

Figure 4 : Pourcentage du capital débloqué par rapport aux dépenses en capital budgétisées, de 2010 à 2019



Sources : Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

### 4.3 Mise en œuvre des projets d'investissement : Profil des dépenses en capital adossées à la trésorerie, budgétisées et utilisées

Outre les débloques réduits et tardifs, le montant du capital adossé à la trésorerie (effectivement transféré sur les comptes des MDA) est inférieur au capital débloqué, tandis qu'un montant encore plus faible de capital a été utilisé entre 2010 et 2019 (voir Tableau 3).

Les données du BBF ont montré que les fonds adossés à la trésorerie en pourcentage des dépenses d'investissement budgétisées variaient entre 55,17 % en 2012 et 76,82 % en 2016, avec une moyenne de 65,83 % au cours de la période considérée. Il convient également de noter que ce ratio a diminué considérablement depuis le pic de 2016 (voir Tableau 4).

En revanche, le ratio du capital utilisé au capital adossé à la trésorerie au cours de la période considérée s'est établi en moyenne à 93,9 %, le ratio le plus élevé (97,74 %) ayant été obtenu en 2016 et le ratio le plus bas (87,83 %) en 2011 (voir Tableau 4).

Les informations disponibles auprès du BBF montrent également une diminution graduelle du pourcentage du budget d'investissement qui est réellement utilisé au fil des ans (voir Tableau 4). De la même façon, le pourcentage du capital utilisé par rapport au capital adossé à des liquidités a généralement diminué entre 2016 et 2018. En outre, aucun secteur n'a atteint des taux d'utilisation de 100 % en ce qui concerne le capital adossé à la trésorerie ou affecté, ce qui suggère l'incapacité du gouvernement fédéral à mettre pleinement en œuvre les projets d'investissement (voir Tableau 5). La conséquence qui en découle est le taux élevé de projets abandonnées ou retardés à l'échelle nationale.

1 Une exception ici est le ministère de la Défense, où le délai de déblocage des crédits budgétaires n'a pas été signalé comme un problème lors des entretiens avec les parties prenantes.

**Tableau 4** : Indicateurs de performance (de résultat de l'exécution) du budget d'investissement, de 2010 à 2019

Année	Capital débloqué par rapport aux dépenses d'investissement budgétisées	au capital débloqué	Capital utilisé par rapport au capital adossé à la trésorerie	Dépenses d'investissement	Capital adossé à la trésorerie par rapport aux dépenses d'investissement budgétisées
2010	54,58	99,27	98,89	53,58	54,18
2011	75,37	93,95	87,83	62,19	70,81
2012	75,93	72,66	92,83	51,22	55,17
2013	62,18	99,59	96,50	59,76	61,92
2014	44,82	99,99	97,85	43,85	44,81
2015	69,50	100,00	92,47	64,27	69,50
2016	76,82	100,00	97,74	75,09	76,82
2017	71,89	100,00	92,12	66,22	71,89
2018	64,89	100,00	88,89	57,68	64,89
2019	55,63	100,00	NA	NA	55,63
<b>Moyenne</b>	65,16	96,55	93,90	59,32	62,56

Sources : Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

**Tableau 5** : Taux d'utilisation des dépenses en capital adossées à la trésorerie dans les secteurs prioritaires nigériens, de 2016 à 2018

	2016			2017			2018		
	Utilisation en % des :								
MDA	Dotations annuelles en capital	Débloques budgétaires	Fonds adossés à la trésorerie	Dotations annuelles en capital	Débloques budgétaires	Fonds adossés à la trésorerie	Dotations annuelles du capital	Débloques budgétaires	Fonds adossés à la trésorerie
Travaux, énergie et logement	71,16	97,91	97,91	48,69	80,09	80,09	48,29	86,28	86,28
Transports	71,42	94,15	94,15	51,44	97,20	97,20	51,27	92,55	92,55
Éducation	58,76	91,94	91,94	55,73	94,58	94,58	45,20	73,81	73,81
Santé	97,07	97,26	97,26	87,84	92,77	92,77	61,27	83,47	83,47
Défense	72,30	97,29	97,29	84,48	99,99	99,99	80,00	95,03	95,03
Utilisation moyenne totale par l'ensemble des MDA*	65,06	97,75	97,75				57,66	88,89	88,89

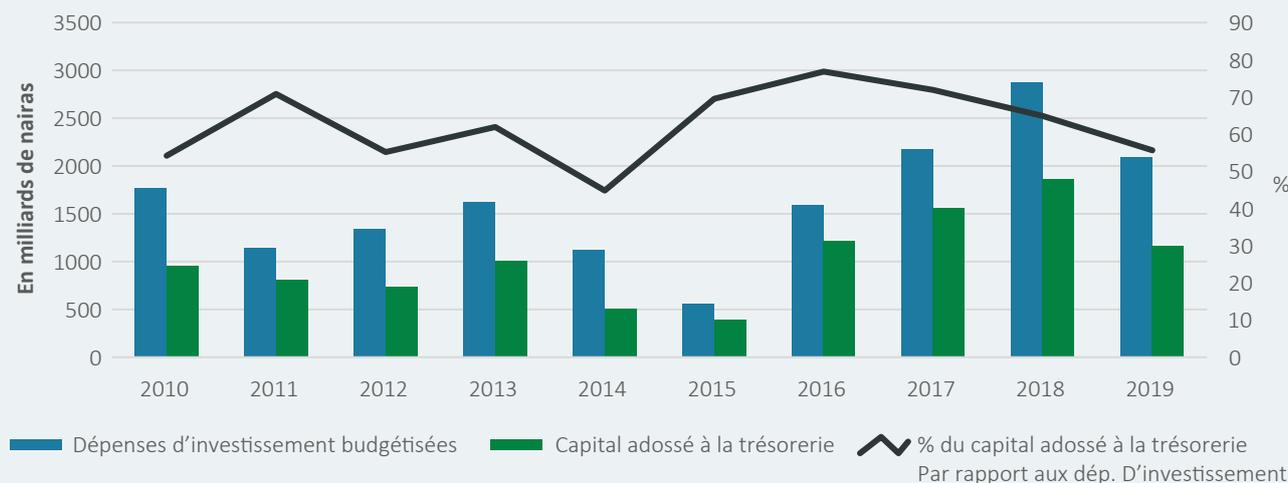
\* Y compris la supplémentation en capital

Sources : Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

L'insuffisance des recettes, le déblocage tardif des fonds aux MDA et la faible capacité de gérer le processus de passation des marchés et les divers projets et programmes signifient que le GFN n'est pas en mesure de mettre pleinement en œuvre son budget d'investissement. L'absence de plans de financement crédibles implique également que les dépenses et les investissements requis dans les secteurs prioritaires clés de l'économie peuvent être insaisissables et dépasser la

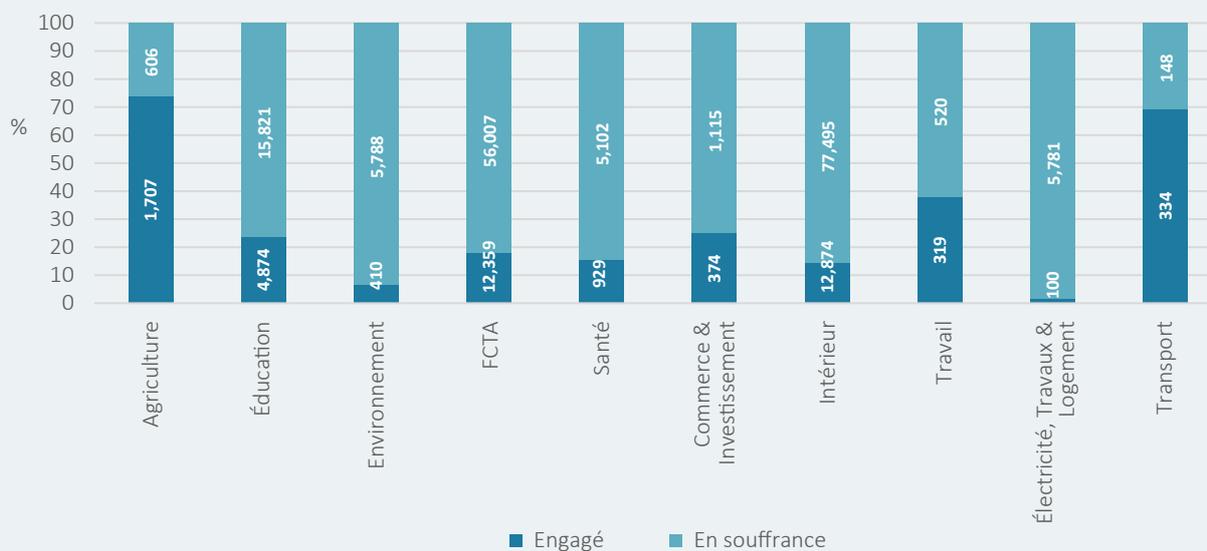
capacité financière du gouvernement. Il ne fait aucun doute que ce problème a de graves implications pour la croissance et le développement économiques inclusifs et équitables (Olaoye, Oladipupo et Joshua, 2017) et sans investissements réels dans les dépenses en capital dans des secteurs critiques de l'économie, la croissance et le développement économiques du Nigéria resteront probablement stagnants pour les années à venir.

**Figure 5 :** Pourcentage du capital adossé à la trésorerie par rapport aux dépenses d'investissement budgétisées, de 2010 à 2019



Sources : Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

**Figure 6 :** Analyse des projets abandonnés au Nigéria, de 2000 à 2015 (en millions de N)



Sources : Rapports d'exécution du budget, diverses années, voir Bureau du budget de la Fédération

## 4.4 Recommandations

Les projets abandonnés représentent une inefficacité importante de la gestion des finances publiques et ne sont pas propices à la croissance et au développement économiques. D'après les constatations ci-dessus, il semble que : l'amélioration des allocations budgétaires aux projets d'investissement bénéficiant d'un financement garanti ; le déblocage rapide et régulier des fonds ; une bonne planification et une bonne gestion de projets ; la mise en séquence adéquate de l'exécution des projets d'investissement au niveau des MDA ; le respect des lois relatives à l'ouverture des crédits budgétaires en ce qui concerne les projets prioritaires ; la réduction de l'intervention politique dans l'exécution du budget ; l'amélioration des pratiques de passation des marchés ; et, le strict respect de l'exercice budgétaire de janvier à décembre dans le cadre de l'affectation des crédits budgétaires et de l'exécution du budget, contribueraient à atténuer certaines des inefficacités.

Il est impératif, afin de gérer efficacement les projets abandonnés, de disposer d'informations fiables et d'un registre des projets abandonnés, y compris la soumission de tous les projets en cours dans un certain délai au cours du processus budgétaire annuel. En outre, la classification des projets abandonnés devrait faire la distinction entre les projets qui ne sont plus viables (c.-à-d. en raison d'une technologie désuète ou de changements majeurs dans l'orientation des politiques) et ceux qui sont encore pertinents.

*La classification des projets abandonnés devrait faire la distinction entre les projets qui ne sont plus viables et ceux qui sont encore pertinents.*

”

## 5 Compétences du personnel en GFP

Un thème récurrent dans l'analyse qualitative des compétences organisationnelles des parties précédentes concerne l'éventail des lacunes en matière de ressources humaines et de coordination qui sous-tendent la mauvaise performance du suivi et de la gestion budgétaires. Pour maximiser les gains des récentes réformes intersectorielles de la GFP, il faudra une institutionnalisation plus poussée, un déploiement approprié des technologies de pointe et une amélioration des compétences des fonctionnaires dans les unités d'exécution. Attirer, former et maintenir en poste du personnel professionnel de haute qualité est une priorité absolue pour le GFN. Des années de sous-financement des institutions gouvernementales et de détérioration de la confiance du public ont entraîné des défis en matière de gestion des ressources humaines et de moral dans la fonction publique.

Cette partie examine les compétences du personnel dans les fonctions de planification, de budgétisation ainsi que de suivi et d'évaluation dans un échantillon de MDA fédéraux, composés à la fois d'institutions ayant des mandats centralisés de gestion financière et étant d'importantes dépensières en capital ce qui a des implications directes pour la performance de l'indice du développement humain (IDH) et les résultats de développement. Les résultats présentés sont fondés sur des données d'enquête

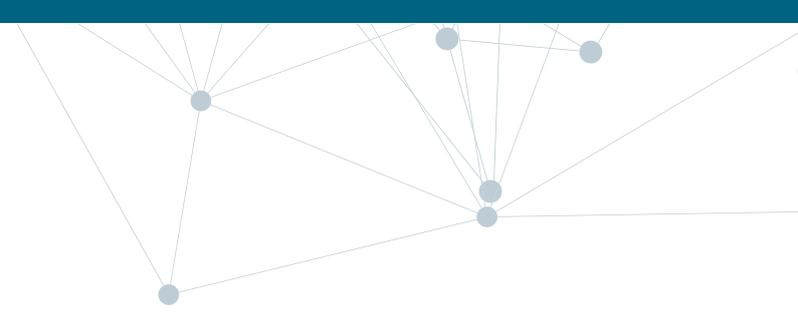
recueillies auprès de fonctionnaires de sept ministères, à savoir les Finances, le Budget et la Planification nationale ; l'Éducation ; la Santé ; la Défense ; l'Énergie ; les Transports ; et, les Travaux, les Infrastructures et le Logement.

Au total, 293 fonctionnaires – dont 35,5 % de femmes – ont été interrogés dans le cadre d'un exercice visant à comprendre comment les compétences, le savoir-faire et la gestion vécues par les fonctionnaires des organismes du gouvernement fédéral nigérian jettent les bases des stratégies nationales pour renforcer les compétences et coordonner les réformes.

Le Tableau 6 ci-dessous présente un résumé du profil démographique et d'autres caractéristiques pertinentes des répondants à l'enquête. Au moins deux membres du personnel technique interrogés sur cinq avaient suivi une formation postuniversitaire, dont 60,8 % au niveau de la haute direction. Les responsables de secteur et le personnel ministériel de base des départements du suivi et de l'évaluation et de la planification, de la recherche et des statistiques ont été classés dans la même catégorie en raison des similitudes dans leurs fonctions de collecte de données et de planification. Dans ce rapport, ils sont désignés collectivement comme des responsables du « S&E/ planification ».

**Tableau 6** : Sommaire des caractéristiques des fonctionnaires de l'échantillon

	MFBNP	Éducation	Défense	Énergie	Transports	Infrastructures	Santé	Total
<b>Fréquence (en %)</b>								
<b>Femmes</b>	<b>13</b> (28,2 %)	<b>21</b> (42,8 %)	<b>21</b> (42 %)	<b>11</b> (27,5 %)	<b>9</b> (22,5 %)	<b>17</b> (40,5 %)	<b>12</b> (46,2 %)	<b>104</b> (35,5 %)
<b>Hommes</b>	<b>33</b> (71,7 %)	<b>28</b> (57,1 %)	<b>29</b> (58 %)	<b>29</b> (72,5 %)	<b>31</b> (77,5 %)	<b>25</b> (59,5 %)	<b>14</b> (53,8 %)	<b>189</b> (64,5 %)
<b>Hauts fonctionnaires (Haute direction)</b>	<b>25</b> (54,3 %)	<b>32</b> (65,3 %)	<b>21</b> (42 %)	<b>29</b> (72,5 %)	<b>30</b> (75 %)	<b>31</b> (73,8 %)	<b>10</b> (38,5 %)	<b>178</b> (60,8 %)
<b>Fonctionnaires de niveau intermédiaire</b>	<b>21</b> (45,7 %)	<b>17</b> (34,7 %)	<b>29</b> (58 %)	<b>11</b> (27,5 %)	<b>10</b> (25 %)	<b>11</b> (26,2 %)	<b>16</b> (61,5 %)	<b>115</b> (39,2 %)
<b>Formation post-universitaire</b>	<b>25</b> (54 %)	<b>14</b> (28,5 %)	<b>11</b> (22 %)	<b>18</b> (45 %)	<b>14</b> (35 %)	<b>28</b> (66,6 %)	<b>12</b> (46,1 %)	<b>122</b> (41,6 %)
<b>Échantillon total</b>	<b>46</b> (15,7 %)	<b>49</b> (16,7 %)	<b>50</b> (17,1 %)	<b>40</b> (13,7 %)	<b>40</b> (13,7 %)	<b>42</b> (14,3 %)	<b>26</b> (8,9 %)	<b>293</b> (100 %)
<b>Moyenne (ET)</b>								
<b>Âge</b>	<b>45,4</b> (7,71)	<b>47,8</b> (7,87)	<b>45,1</b> (8,5)	<b>44,7</b> (8)	<b>49,3</b> (6,3)	<b>42,6</b> (5,4)	<b>42,9</b> (8,8)	<b>45,6</b> (7,8)
<b>Années d'expérience au poste actuel</b>	<b>4,9</b> (4,3)	<b>4,2</b> (3,6)	<b>4,1</b> (2,8)	<b>3,8</b> (1,9)	<b>4,4</b> (5,4)	<b>3,1</b> (1,6)	<b>3,5</b> (1,8)	<b>8,6</b> (6,9)



En moyenne, les répondants travaillaient dans la fonction publique depuis plus de dix ans, le personnel des finances et de la comptabilité, de la planification et du S&E ayant été en service pendant au moins cinq années supplémentaires. Une majorité (58 %) avait une formation dans des domaines liés à la GFP, 29 % ayant un diplôme axé sur les politiques, généralement dans une discipline des sciences sociales. Ce constat reflète le parcours modérément professionnalisé et expérimenté des participants

à l'étude. Les fonctionnaires des départements (ou directions/ services) des finances et de la comptabilité constituent également le groupe le plus expérimenté, avec 19,3 années de service en moyenne dans la fonction publique et plus de huit ans dans leur organisation actuelle. Cette continuité des placements de personnel dans cette division permet aux MDA de conserver les compétences et les connaissances acquises en interne, année après année.

Figure 7 a) et b) : Genre et répartition de la formation des fonctionnaires de l'échantillon

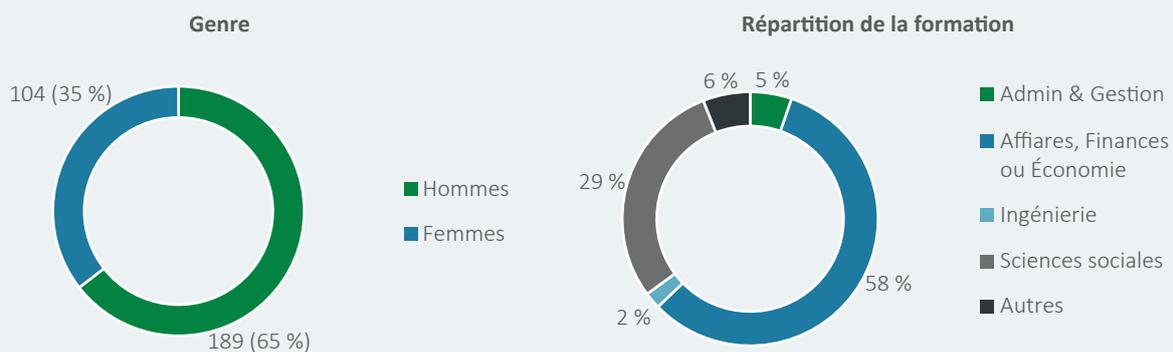
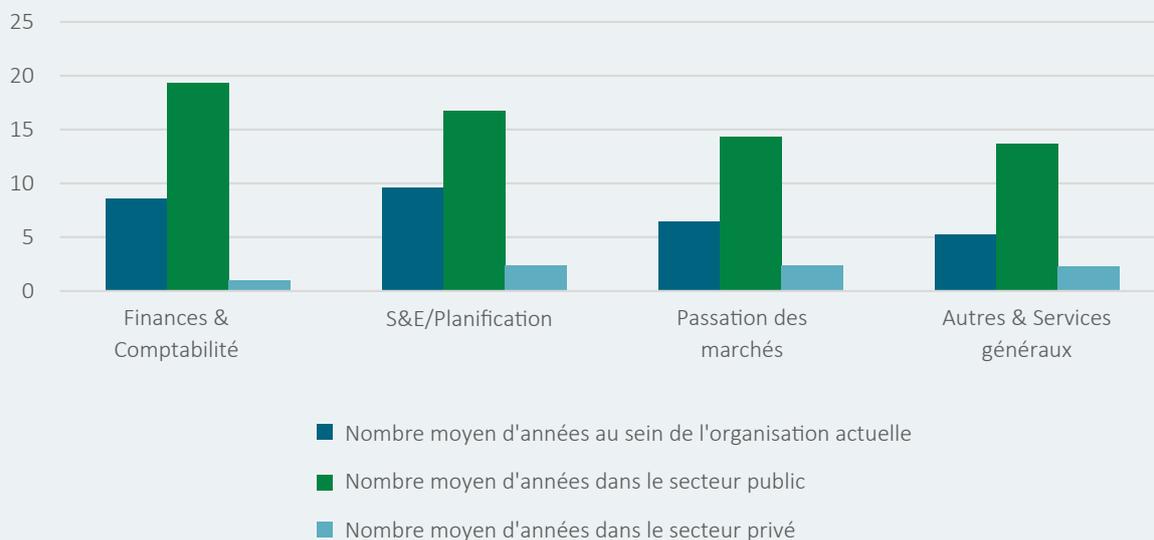


Figure 7 c) : Répartition des années d'emploi des fonctionnaires de l'échantillon dans les secteurs public et privé



## 5.1 Motivation et satisfaction au travail

L'efficacité de la fonction publique ne dépend pas seulement des aptitudes techniques, mais aussi de la capacité de surmonter les obstacles politiques et de résoudre les problèmes de mise en œuvre. Les fonctionnaires les plus performants peuvent partiellement surmonter les obstacles localisés au sein de leur institution pour réaliser des gains productifs significatifs, mais doivent en premier lieu, être motivés pour pousser et innover autour de ces obstacles. La motivation est également un facteur clé pour améliorer les compétences, en particulier en ce qui concerne les fonctions de GFP, qui nécessitent généralement une expertise spécialisée évolutive qui n'est pas toujours facilement disponible ou prévue par les institutions de réglementation et de services.

Les niveaux de motivation déclarés dans les unités de budget, de planification et de S&E sont perçus comme relativement faibles, en particulier par rapport aux collègues de l'unité de passation des marchés, car une importante minorité, comprise entre 32,5 et 41,5 %, pense que leurs collègues ne sont pas motivés ou très peu motivés.

Ces données ont été générées en demandant aux répondants d'évaluer le niveau de motivation des fonctionnaires de leur département (direction) afin d'obtenir des réponses plus honnêtes et plus ouvertes. Parmi tous les répondants qui ont

déclaré que leurs collègues n'étaient pas motivés, trois sur quatre ont cité la faible rémunération comme principale raison du manque de motivation perçue.

Interrogés plus directement sur leur satisfaction personnelle au travail, seuls 12,8 % ont déclaré être très satisfaits de leur rôle. La proportion la plus élevée d'entre eux était celle du personnel affecté à des rôles financiers et comptables, et les niveaux les plus faibles (8,8 %) figuraient dans les fonctions de S&E et de planification.

Les formes non structurées de récompenses fondées sur les performances, telles que la reconnaissance verbale, sont un moyen courant de reconnaître le personnel. Au total, 64,9 % signalent des niveaux de motivation faibles ou neutres, bien qu'ils reconnaissent l'opportunité de développement professionnel élevé existant dans leur unité ou MDA actuel. L'achèvement quotidien des projets (38,9 %) et des tâches (36,55 %) figurait en bonne place parmi les indicateurs de leur évaluation et de celle de leurs collègues. En règle générale, plus de la moitié des répondants de chaque division/fonction échantillonnée considère que les opportunités et le potentiel de développement sont élevés dans leur organisation. Toutefois, à l'heure actuelle, ce constat ne semble pas se traduire par une satisfaction au travail ou une motivation du personnel. Malgré ces problèmes, la stabilité (ou sécurité) de l'emploi peut être un facteur influençant la fidélisation (ou maintien en poste) du personnel.

Figure 8 : Motivation du personnel et indicateurs connexes par fréquence

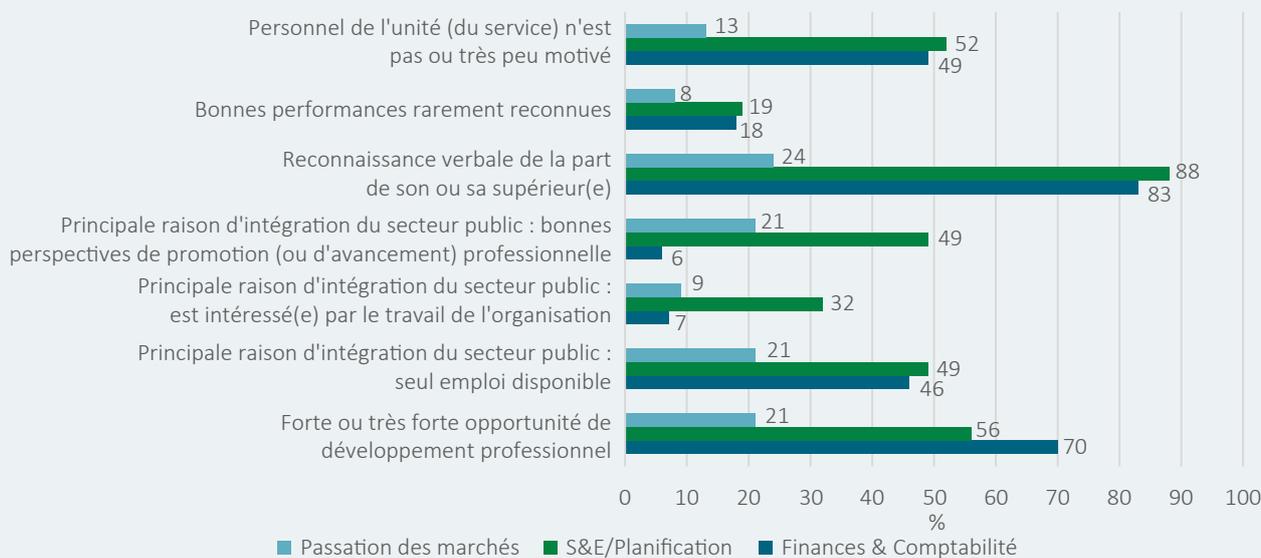
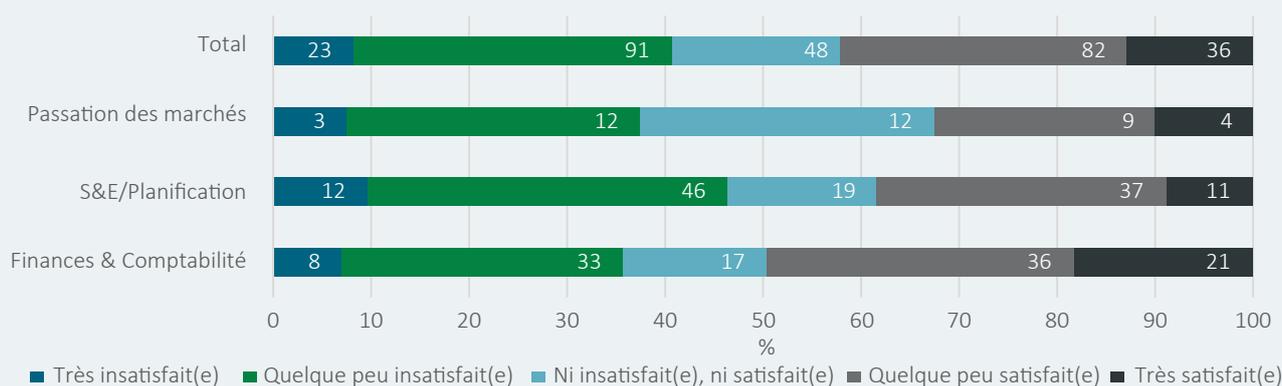


Figure 9 : Répartition des niveaux de satisfaction professionnelle entre les divisions



## 5.2 Recrutement, déploiement et maintien en poste

Des pratiques de recrutement, de déploiement et de fidélisation de qualité sont fondamentales pour mettre en œuvre des programmes ciblés de développement des compétences et essentielles au fonctionnement d'institutions efficaces. Les données probantes indiquent que les obstacles structurés à l'entrée pour les emplois formels semblent minimes, la majorité des répondants mentionnant que les entretiens ou la performance fondée sur des tests et les années d'expérience sont les deux principaux facteurs influençant le succès du recrutement. Ces résultats contrastent avec la forte perception du public qui croit que les nominations sont des nominations de rente qui, de manière générale, dépendent fortement des réseaux politiques et personnels au sein de la direction de la fonction publique. Bien que la portée de cette recherche ne s'applique pas à révéler l'étendue et la nature de la politisation de la fonction publique, il convient de souligner l'importance des pratiques méritocratiques formelles sur la satisfaction au travail et la motivation sur le lieu de travail.

Les bas salaires et les mauvaises conditions de travail dans la fonction publique sont les deux principaux facteurs de rotation possible du personnel dans les unités étudiées. Les incitations à rester sont assez faibles, près de deux répondants sur cinq n'étant pas motivés au travail – contre une minorité de 8 % étant très motivée. Cependant, le marché du travail restreint du Nigéria et les problèmes persistants de chômage élevé sont probablement responsables du choix de la majorité d'entre eux de rester dans la fonction publique (28 %) ou de créer leur propre entreprise (32 %) en quittant leur poste actuel. L'absence d'autres solutions viables – par rapport aux perspectives de carrière relativement sûres de la fonction publique et à l'accès à des possibilités de conseil à court terme – maintient la fidélisation à un niveau relativement élevé, mais il est peu probable que le secteur public soit suffisamment compétitif pour attirer du personnel de talent. Seuls 18 répondants ont mentionné la précarité de l'emploi comme principale raison de départ de leur organisation actuelle, ce qui vient renforcer encore ce point.

Figure 10 : Motivation d'intégration dans la fonction publique par fréquence

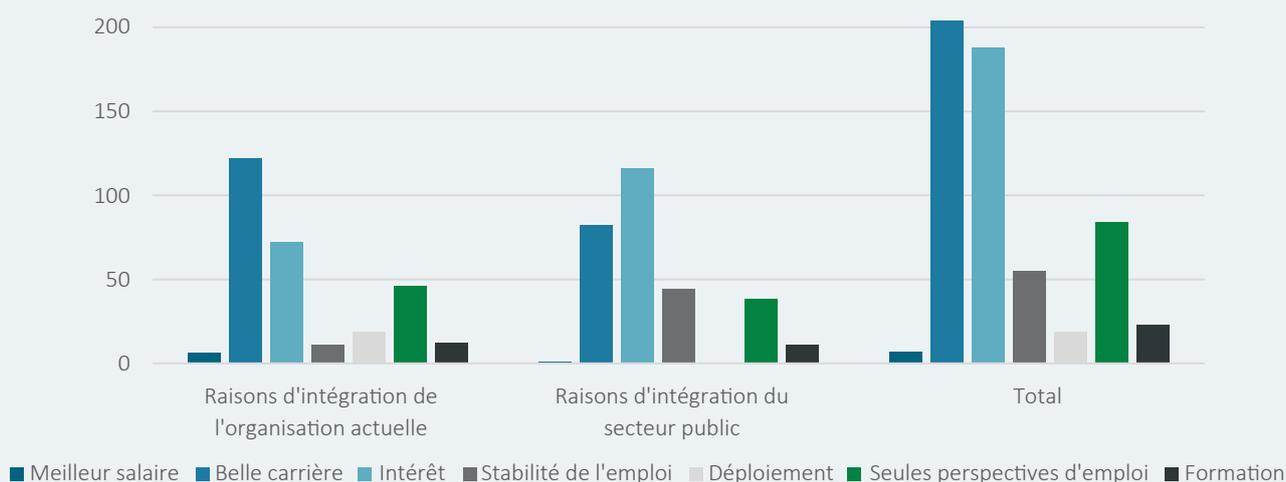
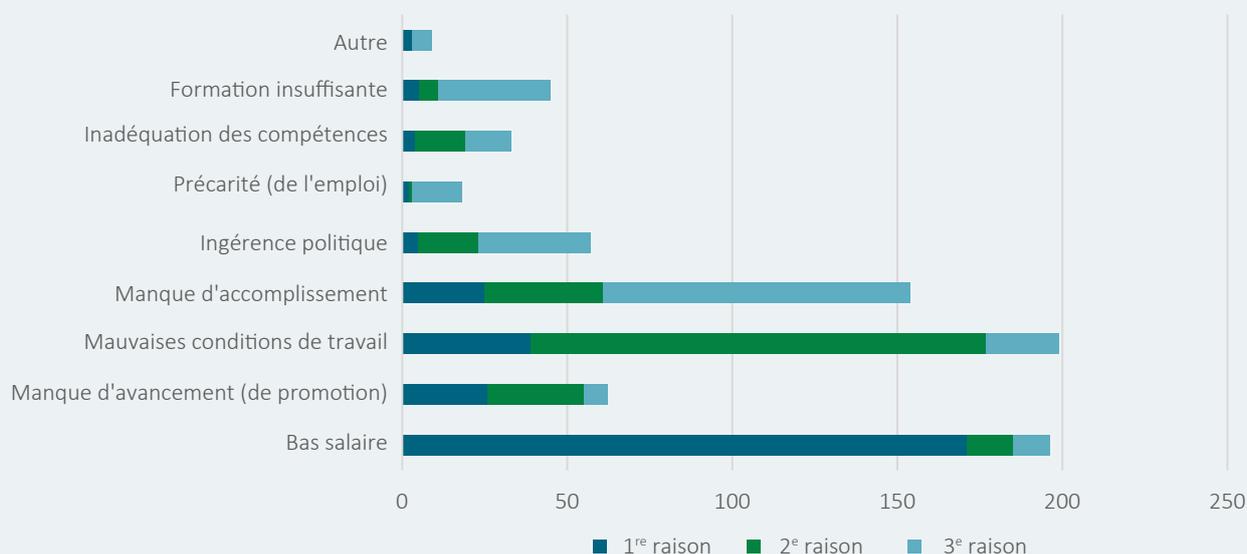


Figure 11 : Raisons possibles de la rotation du personnel de l'organisation par fréquence



## 5.3 Évaluations des performances et récompenses

L'avancement fondé sur les performances est profondément ancré dans la culture de la fonction publique. Les évaluations formelles occupent une place importante dans les perceptions des deux principaux facteurs influant sur le succès du recrutement et dans l'expérience réelle d'embauche et de déploiement (87 % ont passé un entretien ou un examen). Cependant, moins de 2 % considèrent que des notes de passage (éliminatoires) élevées sont le facteur le plus important pour obtenir l'emploi, une motivation professionnelle élevée (24 %) et des connaissances et compétences approfondies (45 %) étant mieux classées. En revanche, seule 1 personne sur 20 environ considère les capacités relationnelles comme la qualité gagnante pour progresser dans sa carrière au sein de la fonction publique. Toutefois, cette constatation peut simplement refléter la gêne des répondants, qui ne veulent pas être perçus comme déployant des tactiques informelles pour aller de l'avant plutôt que de procéder en fonction de leurs propres mérites.

Une approche indirecte pour évaluer la mesure dans laquelle les facteurs relationnels informels, tels que le lobbying (ou influençage) interne et les relations politiques, sont un moyen important de gravir les échelons professionnels, consisterait à examiner quelle est la réponse typique à des performances exceptionnelles. Parmi les 116 répondants qui ont déclaré que la

réalisation de performances exceptionnelles avait la plus grande incidence sur les décisions relatives à l'avancement du personnel, la grande majorité (84 %) a indiqué que la reconnaissance verbale de leurs supérieurs était la façon habituelle dont ils étaient récompensés. Seuls 20 répondants (soit 17 %) ont mentionné des avantages sociaux structurés, comme une promotion accélérée, des augmentations salariales ou une reconnaissance écrite. En outre, environ la moitié de ce groupe estimait que leurs collègues n'étaient pas motivés (53 %) ou exprimaient une insatisfaction personnelle à l'égard de leur emploi actuel (50 %).

Conformément à cette étude, les fonctionnaires de l'échantillon indiquent que les superviseurs accordent plus d'importance à l'exécution quotidienne même, plutôt qu'aux résultats de la GFP et qu'aux mesures d'efficacité, ce qui pourrait s'expliquer notamment par le fait que les inefficacités systémiques des déblocages budgétaires, les processus complexes de passation des marchés et les lacunes en matière de coordination dans le suivi des projets engendrent des défis importants pour le personnel. Il est donc plus difficile pour les individus au sein du système de voir comment leurs efforts contribuent à des gains tangibles au niveau organisationnel, voire au niveau national ou macroéconomique. Cette situation, à savoir, les performances séparées des réalisations, pourrait se traduire par un moindre intérêt individuel et collectif dans le programme de réforme de la GFP même. Ce sujet sera approfondi dans la sixième partie de ce rapport.

Figure 12 : Maintien en poste du personnel et indicateurs connexes en pourcentage

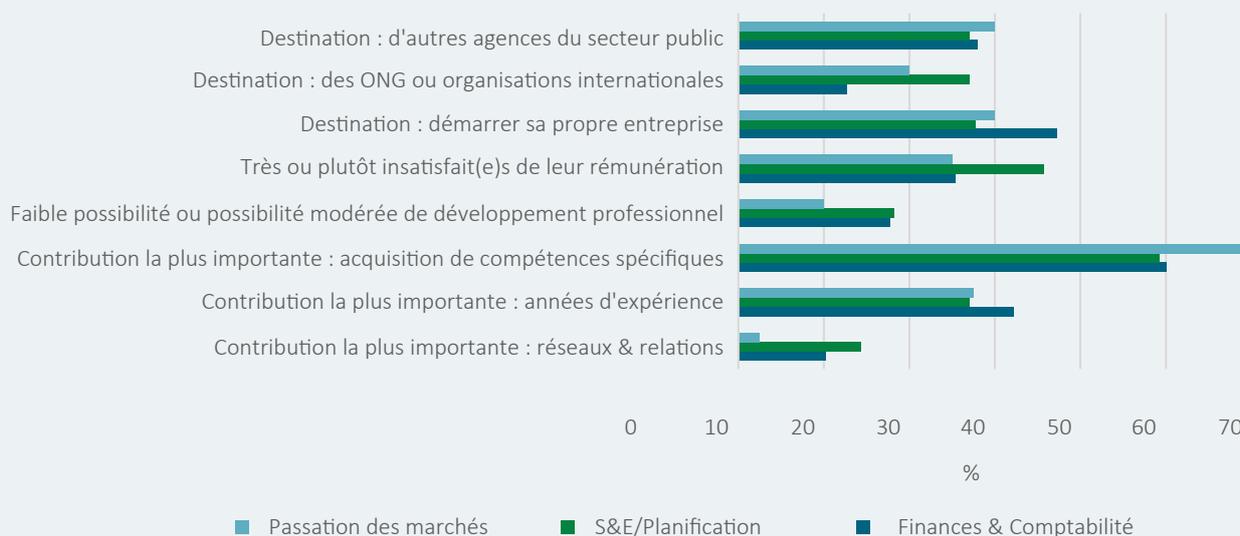


Figure 13 : Préférence accordée au maintien en poste actuel par département

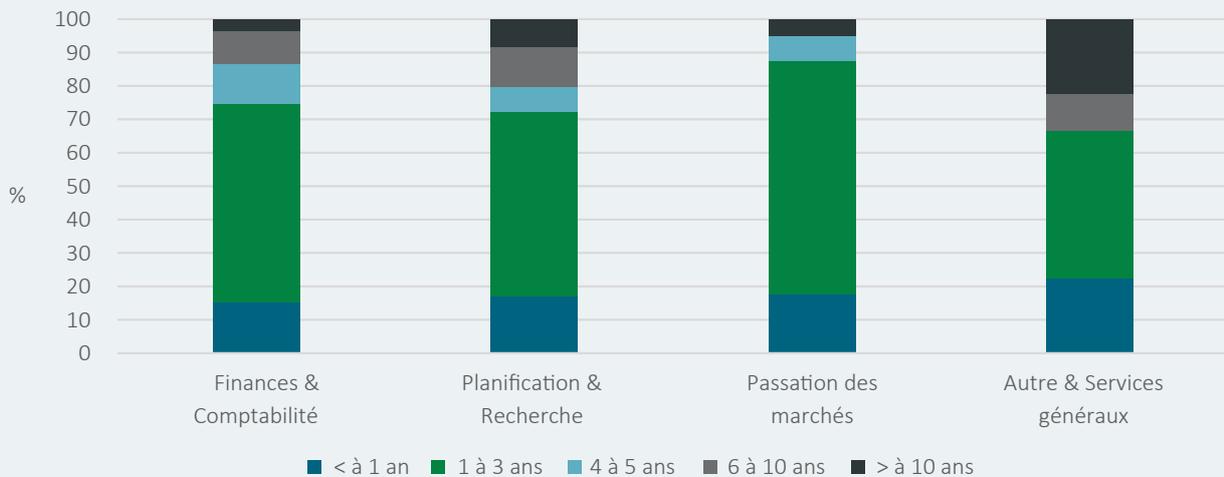
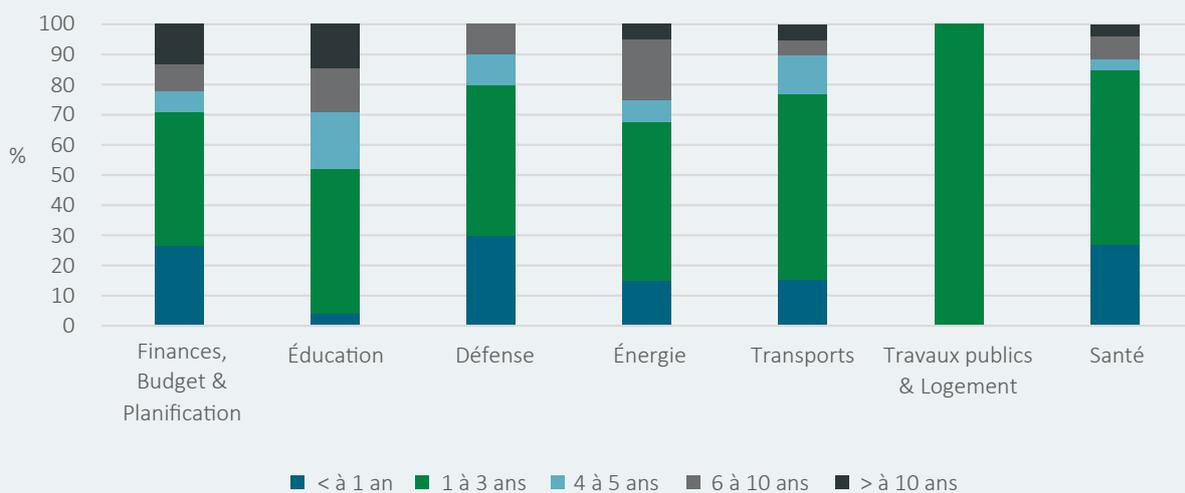


Figure 14 : Préférence accordée au maintien en poste actuel par organisation



*Les inefficacités systémiques des débloques budgétaires, les processus complexes de passation des marchés et les lacunes en matière de coordination dans le suivi des projets engendrent des défis importants pour le personnel.*

”

## 5.4 Inadéquation des compétences

L'inadéquation des compétences signalée par les informateurs clés, en particulier en ce qui concerne les compétences techniques en S&E du budget, découle probablement de la composition du contenu de la formation au sein des MDA plutôt que du manque de planification ou d'une faible assiduité. Près de 60 % des fonctionnaires interrogés ont déclaré avoir reçu une formation formelle dans les trois mois suivant leur nomination, tandis qu'une proportion importante (37 %) a indiqué avoir reçu une formation occasionnelle ou informelle de leurs superviseurs en cours d'emploi. Dans l'ensemble, une minorité non négligeable (38 %) considérait le savoir-faire technique comme l'aspect le plus faible de la capacité de la fonction publique. Il est inquiétant de constater qu'un répondant sur cinq, estimait que les efforts visant à améliorer les compétences de ses collègues étaient principalement contrecarrés par une inaptitude à apprendre de nouvelles choses, ce qui suggère des échecs perçus à la fois dans les stratégies de recrutement et de renforcement des capacités.

Rien ne prouve que le simple fait d'ajouter davantage de possibilités de renforcement des capacités suffira sans réorienter fondamentalement le contenu, lier la formation à des projets en cours pour une application pratique et garantir l'accès aux logiciels et équipements pertinents. Une formation est nécessaire pour améliorer les compétences des fonctionnaires, en particulier de ceux qui participent à des opérations complexes. Dans l'ensemble, les fonctionnaires de l'échantillon étaient divisés

à part égale (40 % chacune) entre ceux qui considéraient que la formation externe structurée était le moyen le plus efficace de renforcer les compétences et ceux qui étaient en faveur de programmes de formation interne.

Les fonctionnaires des départements de planification et de S&E étaient légèrement plus enclins à opter pour des formations externes (46 %, contre 39 % et 30 % respectivement pour les fonctionnaires des finances et de la passation des marchés). Pour ceux qui apprennent par la pratique, les transferts de connaissances d'experts sont un moyen incroyablement précieux et souvent plus pratique de renforcer leurs compétences. Cependant, 72 % considèrent que l'étendue du transfert de connaissances et de compétences par les consultants externes est limitée, ce qui suggère que des améliorations sont encore possibles dans ce domaine.

Enfin, les observations générées par les entretiens menés avec les informateurs clés semblent indiquer également que l'alignement de la formation sur les besoins d'apprentissage renforce la confiance nécessaire pour promouvoir verticalement les idées de réforme. Outre la simple réduction des déficits de compétences par une formation plus spécialisée (en particulier dans les domaines de la comptabilité, des TIC, des SIG et de la gestion financière, et plus particulièrement sur le déploiement de l'IPPIS et du GIFMIS), l'accès aux informations sur les réformes prioritaires de la GFP et les processus (techniques) de base du budget devraient être plus largement répandus.

Figure 15 : Pratiques et préférences en matière de formation

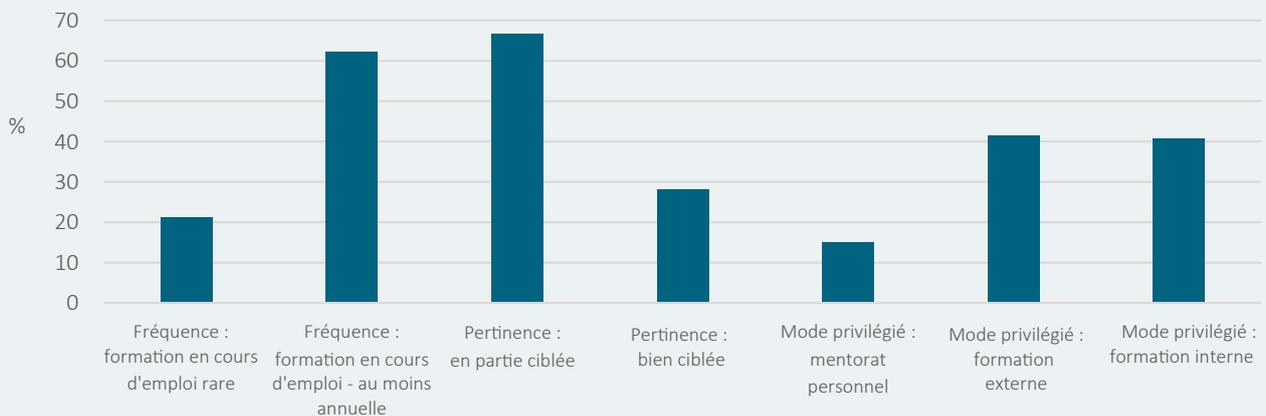


Figure 16 : Efficacité perçue de la formation par organisation

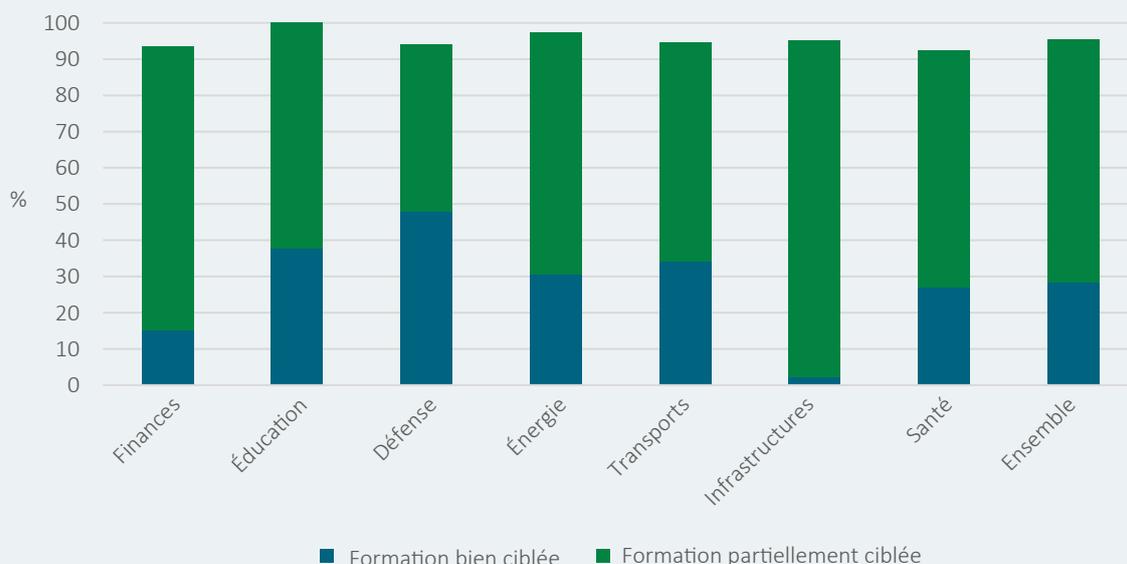
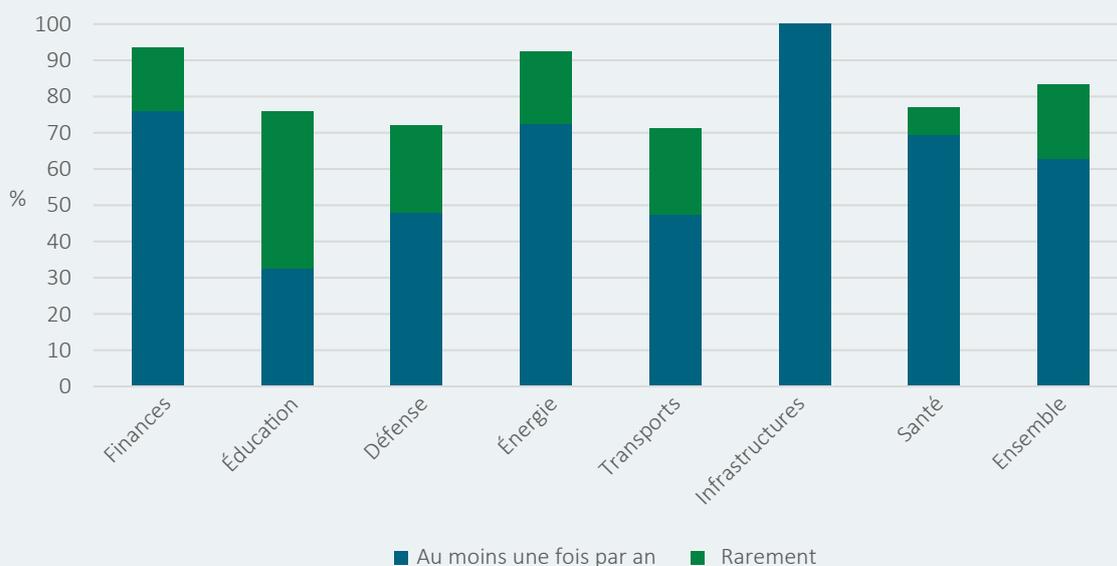


Figure 17 : Fréquence de formations utiles en cours d'emploi par organisation



*Les observations générées par les entretiens menés avec les informateurs clés semblent indiquer également que l'alignement de la formation sur les besoins d'apprentissage renforce la confiance nécessaire pour promouvoir verticalement les idées de réforme.*

”

## 6 La genèse des réformes

### 6.1 Appropriation et origine des réformes

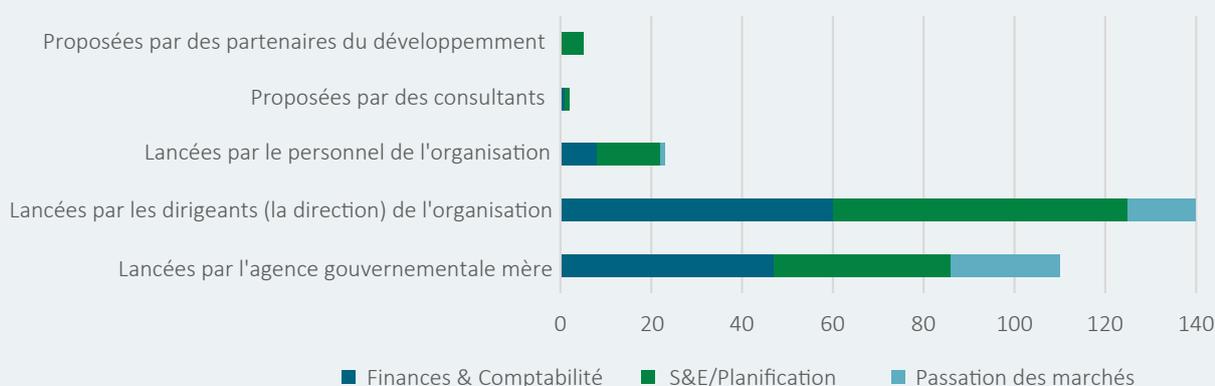
L'appropriation des réformes de gouvernance par les parties prenantes et leur adhésion à celles-ci sont un facteur critique déterminant souvent mentionné pour la viabilité et la réussite de ces réformes. Il est donc encourageant de constater qu'au moins la moitié des fonctionnaires de l'échantillon (50 %) considèrent leur dirigeant(e) organisationnel(le) au sein des MDA comme le principal initiateur ou la principale initiatrice des réformes. Les agences gouvernementales mères et les dirigeants organisationnels étaient également généralement considérés comme la principale source de nouvelles idées et pratiques. Bien que les deux soient des mesures brutes d'alignement des individus au sein de ces institutions, elles témoignent d'un certain degré d'appropriation et d'une approche localisée perçue pour cultiver les idées et les objectifs de réforme.

Bien que les influences extérieures ne doivent pas être écartées ni entièrement découragées, les idées de réforme ancrées localement risquent moins d'être considérées comme imposées. Ce constat est corroboré par des données probantes qui semblent indiquer que ceux qui considéraient que les idées de réforme étaient générées plus étroitement avec le personnel (c'est-à-dire par les dirigeants ou les collègues de l'organisation). Ce groupe était plus susceptible (65 %) de citer l'encouragement et la reconnaissance par les pairs comme leur motivation à essayer de nouvelles pratiques et risquait moins (13 %) de

blâmer l'incertitude quant à l'efficacité de la réforme comme motif du refus d'essayer de nouvelles idées. Cela suggère que des approches plus ascendantes et l'implication des personnes chargées de la mise en œuvre dans l'élaboration d'idées et de nouveaux projets sont associées à un meilleur lancement des réformes. Paradoxalement, près des deux tiers de cette cohorte considéraient encore les facteurs personnels – à savoir une forte confiance dans la pratique établie – comme un moyen de dissuasion pour adopter une nouvelle idée. En général, de nombreux répondants (55 %) ont exprimé des difficultés à convaincre leurs collègues plus anciens de mettre en œuvre une nouvelle approche. Ce constat met en garde contre une approche trop zélée de l'idéation ascendante sans tenir compte des facteurs plus généraux qui entravent la gestion du changement de comportement dans la fonction publique.

En ce qui concerne les divergences entre les MDA, les ministères de l'Infrastructure et des Finances sont perçus comme ayant une prise de décision plus localisée sur le lancement des réformes. Les fonctionnaires de ces ministères étaient les moins susceptibles d'indiquer que des réformes étaient initiées par les organismes mères (ou de tutelle) (respectivement 19 % et 24 %, contre au moins 45 % dans les autres organisations). Il était également plus probable que ces ministères indiquent que les réformes avaient été lancées par des dirigeants au sein des organisations qu'ils servent (respectivement 71,4 % et 65,2 % – contre 32 à 43 % dans les autres organisations).

Figure 18 : Origine des idées de réforme par fonction (fréquence des réponses)



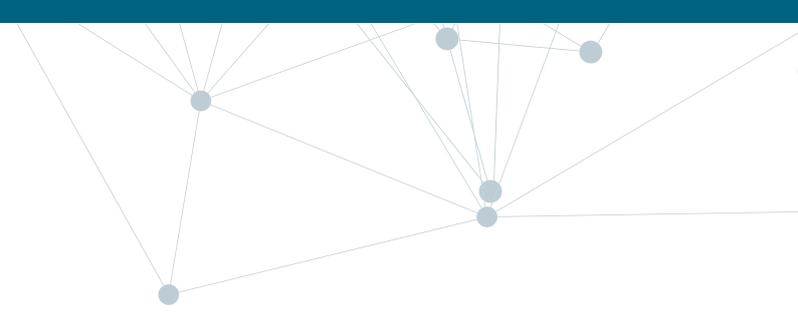


Figure 19 : Lancement typique de nouvelles idées et de nouveaux projets

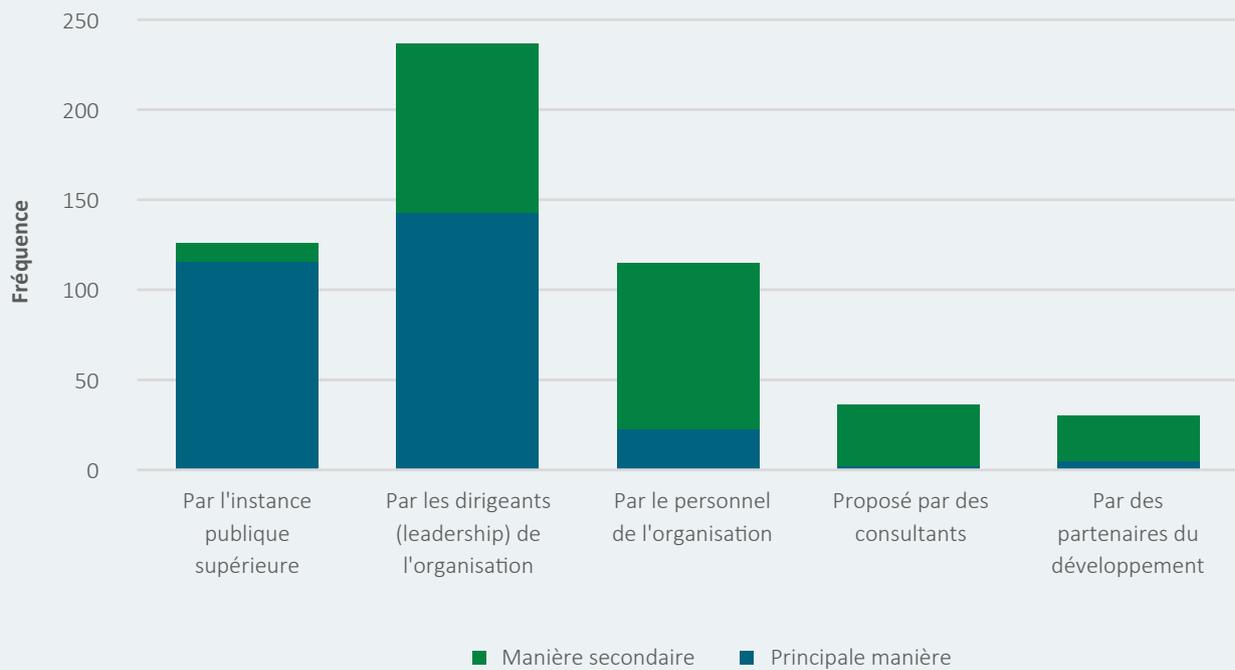
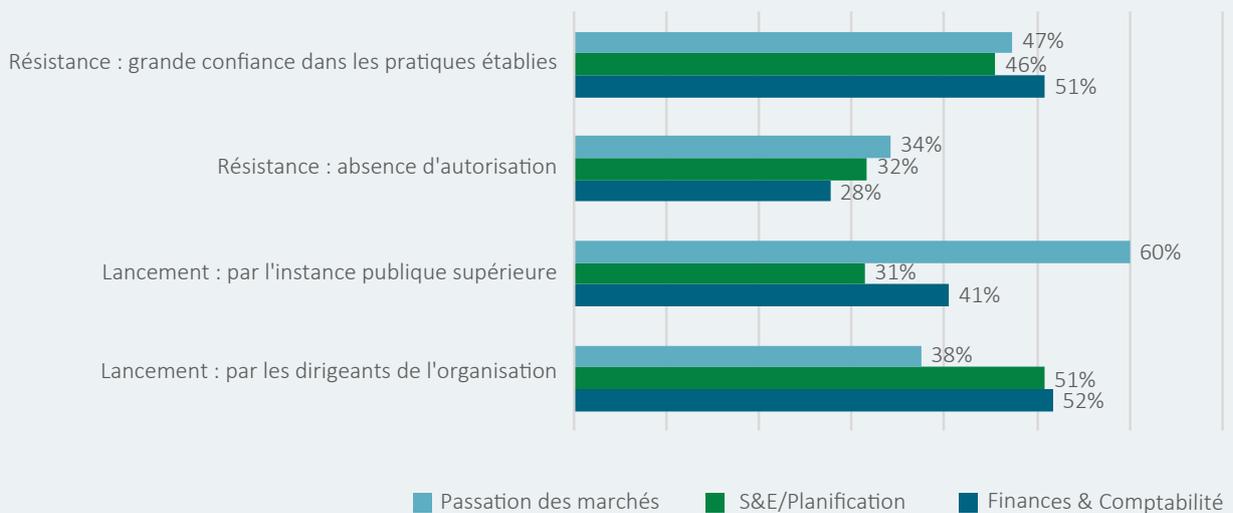


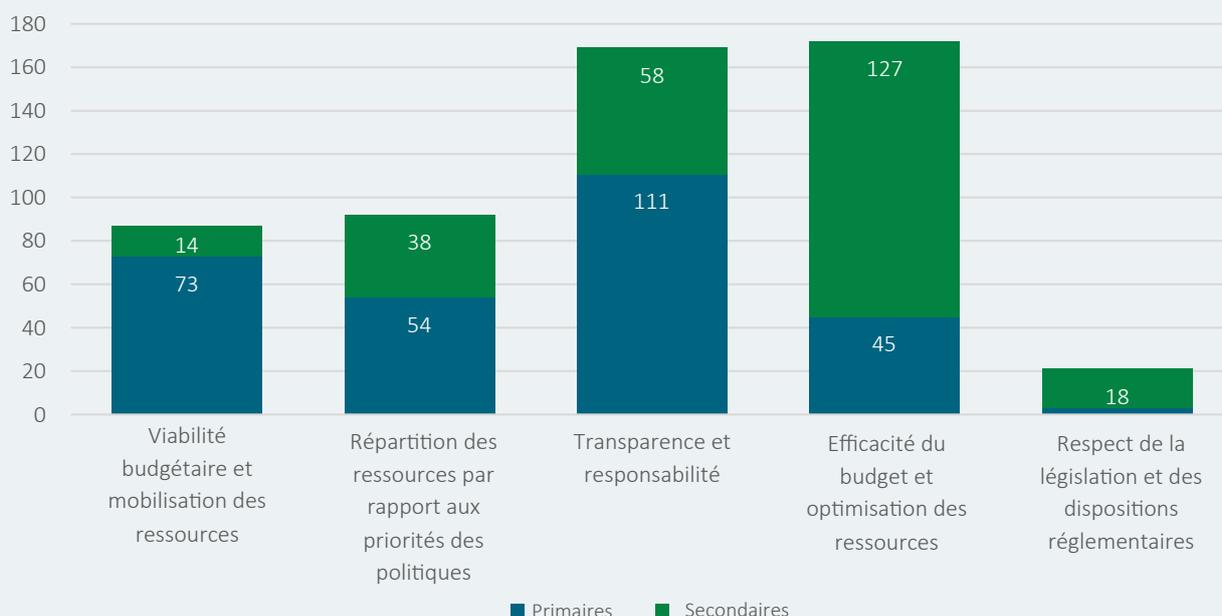
Figure 20 : Définition du programme de réforme, son lancement et résistance à celui-ci en pourcentage



Outre l'élaboration du programme, la résistance aux nouvelles pratiques et aux nouveaux systèmes peut également être répandue lorsque les agents du changement ne s'identifient pas à l'objectif de GFP connexe ou ne voient pas de liens directs avec leurs contributions quotidiennes. Interrogés directement sur leurs contributions aux résultats de la GFP au Nigéria, en fonction de leurs principales responsabilités et de leurs principaux projets, les deux biens publics primaires mentionnés étaient, premièrement, la transparence et la responsabilité

(redevabilité), et deuxièmement, la viabilité budgétaire et la mobilisation des ressources, tandis que l'efficacité budgétaire et l'optimisation des ressources étaient la contribution secondaire la plus fréquemment mentionnée. Il convient de noter que les notes PEFA 2019<sup>2</sup> du Nigéria dans ces domaines de GFP sont assez faibles, ce qui pourrait constituer un autre facteur de perception du personnel lié au niveau relativement élevé de démotivation à tous les niveaux.

Figure 21 : Contributions quotidiennes aux résultats de la GFP



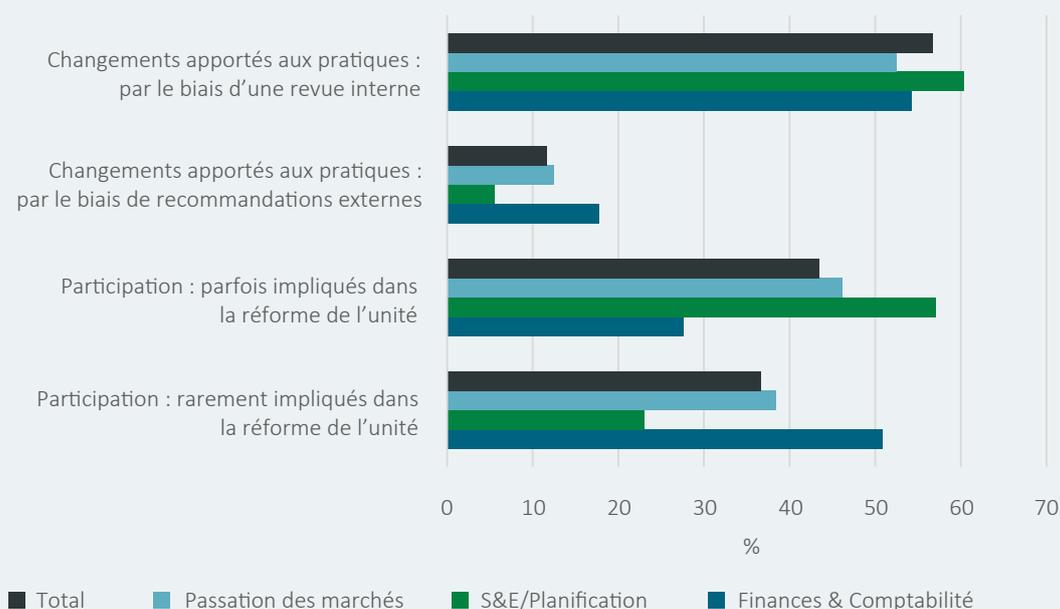
## 6.2 Rôle des consultants

En revanche, le rôle des consultants et l'impact des influences externes ont généré des points de vue plus mitigés. Malgré l'impression générale que les largesses du financement des donateurs de GFP au Nigéria impliquent davantage de conditions et de contrôles externes, les consultants et leur organisation étaient carrément réputés avoir des effets très minimes sur la génération d'idées et le lancement de réformes. Toutefois,

leur participation aux pratiques et à l'exécution des réformes actuelles est importante : 43 % ont indiqué que les consultants participaient parfois aux réformes au sein de leur département, tandis que 37 % estimaient que leur implication était rare. Comme on pouvait s'y attendre, la modalité la plus courante pour l'engagement des partenaires du développement était à la fois le financement direct de programmes et de projets et l'assistance technique.

2 L'accès du public aux informations budgétaires et tant l'audit externe que l'examen des rapports financiers par le pouvoir législatif ont obtenu les notes D ou D+, tandis que la gestion des recettes (C) et les contrôles internes des dépenses non salariales (D+) ont également été jugés faibles.

Figure 22 : Rôle des consultants dans le processus de réforme



### 6.3 Orientation et mise en œuvre des réformes

Il est essentiel de maintenir l'intérêt et la dynamique des réformes pour obtenir les résultats escomptés et favoriser l'institutionnalisation ultérieure. Lorsqu'on leur a demandé quel était le processus le plus couramment utilisé pour les changements fondés sur les systèmes et les pratiques, 60 % des répondants ont mentionné l'utilisation de revues internes structurées. Une minorité non négligeable croyait qu'une culture plus résistante, du statu quo, était en place, 27 % répondant « rarement réformée ». Cette impression est présente à part égale dans les fonctions budgétaires, de S&E, de planification et de finances, suggérant une expérience transversale.

Les répondants ont également été interrogés sur les collaborations dans le cadre de la réforme, compte tenu des dépendances intersectorielles et interdépartementales inhérentes à plusieurs objectifs de GFP au Nigéria. Environ 70 % effectuent une proportion modeste ou importante de leur travail dans des équipes interdépartementales. Compte tenu des défis de coordination mentionnés dans les parties précédentes, l'amélioration de l'échange d'informations, du respect des délais (ponctualité) et de la notification plus rapide des calendriers et circulaires pourrait être une victoire à portée de main qui pourrait avoir une réaction en chaîne sur le déverrouillage de l'efficacité de la GFP.

### 6.4 Conclusion

En fin de compte, cette partie cherche à comprendre les vecteurs des réformes et les raisons de leur succès – ou de leur déviation de la voie tracée après une période initiale. Il existe une variété de facteurs d'amélioration des performances reconnus par les participants à l'enquête. Par ordre de préférence, il s'agit du leadership perspicace (42 %), de l'application réussie des meilleures pratiques (35 %) et de l'apprentissage mutuel (20 %). La présence d'expérimentation dans la conduite des changements recherchés est négligeable (3 %). Ces résultats renforcent la notion présentée précédemment de la résistance structurelle et interpersonnelle au changement, mais indique également que s'il y a un leadership fort et qu'il est prouvé que le processus fonctionne, davantage d'acteurs et d'institutions sont susceptibles de s'y rallier.

Les fonctionnaires de l'échantillon ont également été autorisés à relever deux raisons pour lesquelles les institutions chargées de la GFP et les MDA d'exécution n'ont pas tiré les enseignements des expériences de réforme du passé. La Figure 23 ci-dessous montre la fréquence des options choisies. Les facteurs les plus fréquemment cités pour expliquer les échecs d'apprentissage étaient le manque de documentation appropriée et le manque de réflexion honnête.

Comme on pouvait s'y attendre, les échecs des réformes ont également des conséquences négatives sur ceux qui ont été directement impliqués dans leur mise en œuvre. Les effets d'entraînement étaient considérés comme l'inefficacité due à l'annulation des réformes (34 %) et la démotivation pour les réformes futures (22 %). Il est intéressant de noter qu'environ un tiers des fonctionnaires de l'échantillon estimaient que l'échec des réformes n'avait aucune conséquence (« rien ») sur leur unité. Ce résultat peut indiquer soit une résilience face à l'échec, soit une passivité croissante plus dangereuse parmi les fonctionnaires en raison de déceptions successives.

Figure 23 : Les deux principales raisons de l'échec à tirer des enseignements du passé

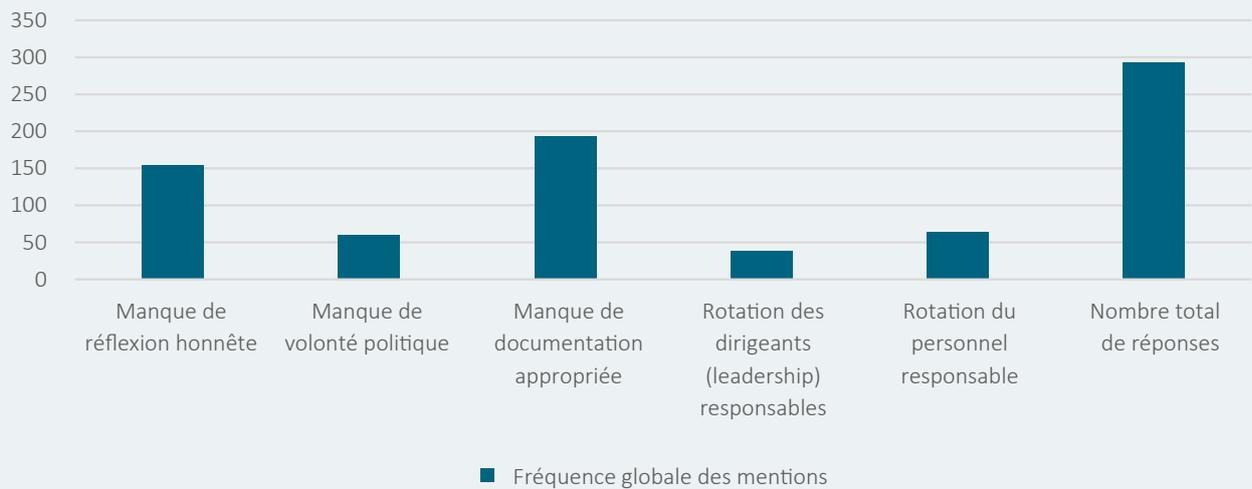
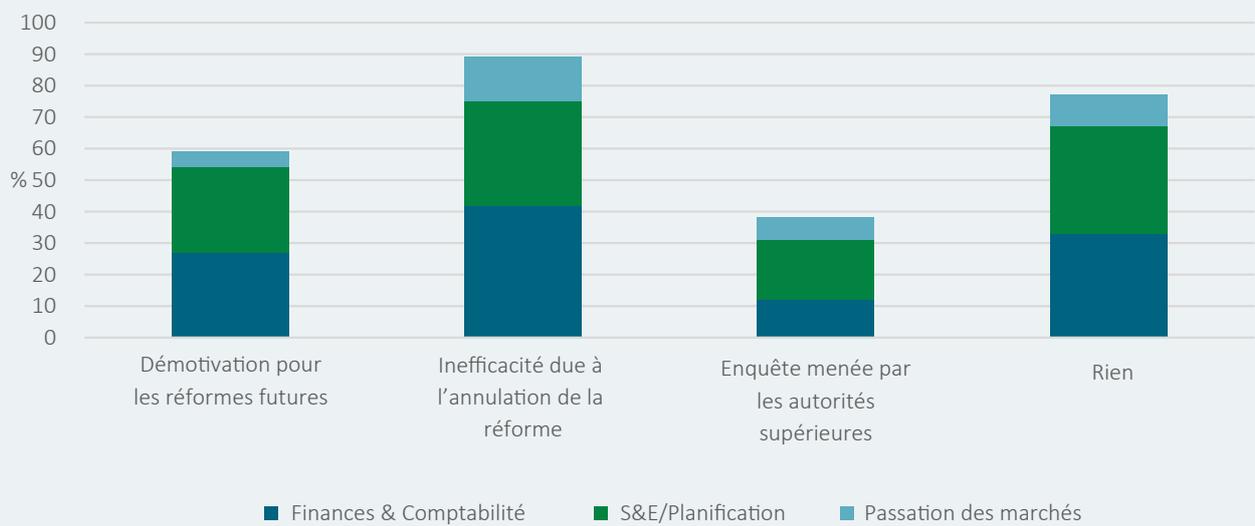


Figure 24 : Conséquences habituelles de l'échec des réformes



## 7 Discussion des principales constatations

Cette partie synthétise les principales conclusions présentées dans ce rapport et formule quelques observations sur les dimensions analytiques, de coordination et réglementaires de l'exécution du budget, en particulier en ce qui concerne le suivi et l'évaluation. Elle aborde également l'historique des réformes au sein de l'administration nigériane et leurs compétences institutionnelles.

### 7.1 Compétences analytiques

Certains des défis d'exécution du budget et de S&E sont sous-tendus par les contraintes de compétences analytiques, à savoir l'aptitude des agences centrales de financement (ACF) et des MDA d'exécution à collecter et à analyser des informations pour prendre des décisions fondées. Ces défis découlent d'une dotation insuffisante en personnel, à une faible capacité technique et à la médiocrité des politiques de fidélisation du personnel.

La publication des rapports d'exécution budgétaire est un moyen essentiel de suivi et d'évaluation de l'exécution du budget. Le BBF a fait des progrès raisonnables pour assurer la publication régulière des rapports de dépenses au cours de la dernière décennie. Cependant, la plupart de ces rapports ne sont pas suffisamment exhaustifs, que leur qualité laisse à désirer et qu'ils sont publiés tardivement. Plusieurs raisons expliquent cette situation. Premièrement, le manque de personnel adéquat pour mener l'exercice de suivi, y compris les capacités insuffisantes des fonctionnaires participant à cet exercice ; ainsi que le manque d'effectifs nécessaires pour effectuer une inspection physique trimestrielle des projets d'investissement dans l'ensemble du pays. Deuxièmement, le manque de capacité organisationnelle de la part de certains MDA. En témoigne leur inaptitude à mettre leurs rapports à la disposition du BBF et de la CRB à temps ; l'incapacité de leurs fonctionnaires de terminer l'exercice de suivi dans les délais impartis ; la communication d'informations au BBF de manière fragmentée, associée à la réduction concomitante de l'efficacité de la mission de suivi ; et, l'utilisation d'outils rudimentaires pour saisir les éléments clés du suivi des projets.

Ces lacunes analytiques ont également un impact sur la crédibilité budgétaire et représentent l'un des principaux risques pour l'exécution efficace du budget au Nigéria. Premièrement, de mauvaises prévisions des indicateurs macroéconomiques – tels que le prix du pétrole brut, le volume de la production et des exportations de pétrole brut, ainsi que le taux de change et l'inflation – ont entraîné la volatilité des flux de revenus. Lorsque les faiblesses du contrôle du budget total et de la gestion des risques budgétaires sont ajoutées, l'ensemble du processus de planification est entravé par le manque d'informations crédibles sur le capital et les ressources pétrolières disponibles, érodant

ainsi la crédibilité du budget. Deuxièmement, dans certains MDA, les missions de S&E couvrent le processus de passation des marchés en ce qui concerne la conformité, le BMP jouant un rôle clé dans le processus de facilitation des questions liées aux achats. Toutefois, la nature complexe de certaines passations de marchés entraîne des retards dans le démarrage et l'exécution des projets, les fonctionnaires concernés éprouvant des difficultés en raison de l'insuffisance des capacités et des connaissances techniques. Le défi lié à la rotation rapide du personnel expérimenté et hautement qualifié à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique est commun à certains grands MDA, où de fréquents remaniements du personnel technique au milieu des projets, entraînent de graves perturbations et une perte de connaissances et de mémoire institutionnelles.

Le renforcement de ces compétences analytiques nécessite également une intégration plus poussée et un renforcement des capacités du personnel à utiliser les outils et les normes récemment introduits parmi les fonctionnaires des divisions du budget, du S&E ainsi que des finances et de la comptabilité. Une formation rigoureuse est nécessaire pour améliorer les compétences du personnel dans la plupart des MDA. Il est impératif de remédier à ces lacunes pour assurer une gestion efficace des processus de GFP, en particulier pour les unités requérant une expertise technique spécialisée et une maîtrise des logiciels mis à niveau, par exemple le GIFMIS et l'IPPIIS. Toutefois, le seul ajout de nouvelles possibilités de renforcement des capacités peut ne pas suffire, s'il ne s'accompagne pas de la réorientation fondamentale du contenu, de l'association de la formation à des projets en cours pour une application pratique et de la garantie de l'accès aux logiciels et aux équipements pertinents. L'alignement de la formation sur les besoins d'apprentissage renforce la confiance nécessaire pour promouvoir verticalement les idées de réforme. Outre la simple réduction des déficits de compétences par une formation plus spécialisée, l'accès aux informations sur les réformes prioritaires de la GFP et les processus (techniques) de base du budget devraient être plus largement répandus.

### 7.2 Compétences en matière de coordination

Le manque de coordination entre les agences et l'adoption irrégulière de certaines initiatives de réforme, empêchent souvent de tirer pleinement parti des réformes louables, en particulier dans l'exécution du budget et le S&E. Il en résulte un manque de synergie et de coordination entre les MDA pour ce qui est d'assurer une gestion et une exécution appropriées des initiatives, politiques, programmes et projets de réforme transversaux.

L'un des domaines où les faibles compétences en matière de coordination peuvent être constatées est le processus d'allocation des ressources. La mauvaise coordination entre les MDA responsables de la planification du budget (Ministère du budget et de la planification et ses agences) et ceux chargés de son exécution (ministère des Finances et ses agences) a empêché de calculer correctement les coûts des stratégies sectorielles et des plans d'investissement à moyen terme et d'établir des liens de politiques entre l'exercice budgétaire et les dotations des exercices suivants. Elle est également responsable des faiblesses de la gestion des recettes et de l'application des contrôles internes. Le gouvernement a tenté de résoudre ce problème en fusionnant les deux ministères en 2019.

La faiblesse des compétences en matière de coordination peut également être attestée par certaines inefficacités d'utilisation des ressources pour la prestation des services, qui sont dues au faible niveau de prévisibilité du déblocage des fonds destinés aux projets d'investissement et aux principaux programmes publics ; à la faiblesse des liens entre les ajustements budgétaires en cours d'exercice et les plans de passation des marchés ; aux faiblesses des contrôles internes dans le cadre de la gestion du personnel et de la passation des marchés ; aux faiblesses qui existent dans les mécanismes de responsabilité (y compris la fréquence des rapports d'exécution du budget en cours d'exercice et la publication des états financiers annuels) ; et, à l'absence d'évaluation systématique des programmes et de données sur les ressources disponibles dans les unités de prestation de services.

La qualité du S&E est également gravement affectée par la faiblesse des compétences en matière de coordination entre les MDA et le BBF. Les circulaires du BBF visant à obtenir des données des MDA sont souvent réalisées à brève échéance, tandis que la faible coopération des MDA, notamment les fonctionnaires dissimulant des informations, réduit l'efficacité des missions de suivi. La qualité des données de certains MDA présentant des rapports et la fragmentation de la gestion des informations dans l'ensemble du secteur de l'éducation, par exemple, rendent difficile l'obtention et l'agrégation des informations. Par ailleurs, le chevauchement des fonctions de surveillance et de suivi crée des tensions sur les MDA, ce qui entraîne une fatigue et un manque de coopération avec les agences de surveillance.

En 2020, dans le but d'améliorer la coordination, le GFN a créé l'UCCE qui est responsable du suivi et du reporting des performances par rapport aux mandats ministériels et aux résultats au niveau des réalisations, ainsi que du renforcement des capacités et de la coordination afin de mettre en œuvre les priorités clés du gouvernement. Après l'établissement de l'UCCE, une architecture de gestion de la performance a été élaborée afin d'offrir fondamentalement une approche structurée de la mesure de la performance. En outre, l'UCCE a finalisé et validé le cadre de résultats et les données de performance pour le suivi des domaines prioritaires du GFN. L'un des principaux facteurs de succès de la création de l'UCCE est le fort soutien politique qu'elle a obtenu ainsi que son emplacement au sein de la présidence dans le BSGF.

D'autres progrès notables ont été réalisés grâce à l'introduction de systèmes centraux d'information et de gestion financières. L'adoption soutenue du CUT, de l'IPPIS et du GIFMIS démontre que la résistance au changement peut être surmontée en

présence d'un engagement fort et durable du gouvernement. Au fur et à mesure qu'un nombre accru de MDA passent sur la plateforme, le GIFMIS promeut l'amélioration de l'efficacité des contrôles financiers. D'autre part, l'IPPIS s'est avéré offrir, dans une certaine mesure, des contrôles internes sur la gestion du personnel.

### 7.3 Compétences en matière de réglementation et de surveillance

Le BAGF, l'AN et la CRB sont les principales institutions chargées de superviser l'exécution du budget et le S&E. Bien que le BAGF soit un organe constitutionnel, aucune loi distincte sur la fonction d'audit externe n'a été adoptée depuis la Constitution de 1999. Des efforts ont été faits pour en adopter une entre 2005 et 2008, mais ont été bloqués à l'AN. Un nouveau projet de loi est actuellement examiné par cette dernière.

En outre, bien que les dispositions juridiques actuelles ne prévoient pas un rôle important pour la fonction d'audit externe et le suivi parlementaire, plusieurs dispositions juridiques accordent des pouvoirs « d'enquête » étendus à l'AN, d'une part, et à la CRB, d'autre part. En ce qui concerne l'AN, la Constitution confère à cette assemblée législative le pouvoir de mener des enquêtes ou de faire enquêter sur tout soupçon de corruption, d'inefficacité ou de gaspillage dans l'administration publique et sur l'utilisation des fonds alloués. De la même façon, la CRB s'est vu conférer de vastes pouvoirs d'enquête sur l'utilisation abusive de fonds publics par la loi de 2007 sur la responsabilité budgétaire (LRB). Cependant, cette commission n'a jamais été pleinement constituée et n'a pas assumé de facto un tel mandat.

Bien que le BAGF soumette des rapports audités complets à l'AN, cette dernière n'est pas tenue de les accepter ou de les rejeter. L'AN peut convoquer le BAGF ou toute agence gouvernementale pour lui demander des éclaircissements sur toute question qu'elle pourrait avoir. En ce qui concerne la publication des rapports d'audit pour qu'ils puissent être examinés par le public, le BAGF a toujours soutenu qu'il ne pouvait pas rendre les rapports publics sans le consentement préalable de l'AN. Or, cette dernière n'a jamais donné le feu vert pour leur sortie publique, ni ne les a publiés de son propre chef.

Le BAGF a cherché à renforcer et à moderniser son rôle. Premièrement, cette démarche comprend l'adoption et la promulgation d'une loi sur l'audit, qui garantira l'autonomie administrative et financière du BAGF, améliorant ainsi son efficacité et son efficacité. Deuxièmement, elle inclut le droit de mettre les rapports d'audit à la disposition du public nigérian par l'intermédiaire du BAGF plutôt que par la seule entremise de l'AN. Ces mesures garantiront une plus grande indépendance du BAGF sur le plan des nominations et des allocations de fonds, ainsi que du développement des compétences en matière d'audit, outre les audits de conformité et financiers, en particulier en renforçant les compétences nécessaires pour effectuer les audits de la performance.

Parmi les autres défis auxquels fait face le BAGF sur le plan des compétences en matière de surveillance figurent, la médiocrité des environnements de comptabilité, le fléau des activités frauduleuses et de la corruption dans le secteur public ; son

utilisation inadéquate de la technologie appropriée et moderne ; ainsi que le manque de capacité de gestion et d'appréciation adéquate du rôle clé des responsabilités de gestion en son sein.

## 7.4 Compétences nécessaires pour réformer

Il existe divers facteurs qui améliorent la performance, notamment un leadership perspicace, l'application réussie des meilleures pratiques et l'apprentissage mutuel. Ceux-ci renforcent non seulement la notion de résistance structurelle et interpersonnelle au changement, mais indique également que s'il y a un leadership fort et des preuves que le processus fonctionne, davantage de parties prenantes et d'institutions sont susceptibles de s'y rallier. Les deux principales raisons pour lesquelles les institutions de GFP et les MDA chargés de la mise en œuvre n'ont pas tiré les enseignements des expériences de réforme du passé sont le manque de documentation appropriée et une réflexion honnête sur les échecs passés. Comme on pouvait s'y attendre, les échecs des réformes ont également des conséquences négatives sur ceux qui ont été directement impliqués dans leur mise en œuvre. Les répercussions ont été considérées comme une inefficacité due à l'annulation des réformes et à la démotivation pour les réformes futures. Il est intéressant de noter qu'un nombre important de fonctionnaires estimaient que l'échec de la réforme n'avait aucune conséquence sur leur unité. Cela peut indiquer soit une résilience face à l'échec, soit une passivité croissante plus dangereuse parmi les fonctionnaires en raison de déceptions successives.

## 7.5 Conclusion

Les efforts de réforme de la GFP au Nigéria ont connu une histoire mouvementée, associée à une faible cohérence et à une piètre discipline dans la mise en œuvre de certaines réformes clés. Toutefois, des progrès modestes ont été accomplis dans les domaines de la responsabilité budgétaire, de l'amélioration de la fiscalité, des marchés publics et de l'amélioration générale du cadre opérationnel de la GFP grâce au déploiement de l'IPPIIS, des normes IPSAS, du GIFMIS, du CUT et du paiement électronique. Des défis subsistent en raison de l'adoption tardive du budget annuel, de la fragmentation des ACF, de la faible crédibilité du budget au niveau sectoriel, des pratiques inefficaces de passation des marchés, du faible suivi budgétaire par les OSC et des faibles compétences du personnel de la planification et du budget dans l'ensemble des MDA. Les autres défis sont la divulgation imparfaite des finances publiques, la mauvaise gestion de l'actif et du passif, les anomalies dans l'exécution du budget, le faible niveau de l'information financière et le manque d'indépendance des auditeurs.

Afin de relever les défis susmentionnés, il faut mobiliser à la fois l'Exécutif et le Législatif. Du côté du pouvoir exécutif, cela signifie : (i) consacrer davantage d'efforts à l'amélioration de l'exécution du budget ; (ii) améliorer le processus de passation des marchés et de contrôle interne ; (iii) établir un lien stratégique entre les politiques, la planification et le budget ; (iv) garantir la pleine indépendance du BAGF dans l'exécution de ses mandats statutaires ; et, (v) de veiller à ce que les programmes de dépenses d'investissement soient pluriannuels de par leur conception et leur exécution. Du côté du pouvoir législatif, il faut : (i) améliorer l'examen des rapports d'audit ; (ii) faire part régulièrement et rapidement à l'Exécutif des recommandations d'audit ; et, (iii) assurer une approche de la surveillance des MDA plus proactive et plus efficace.

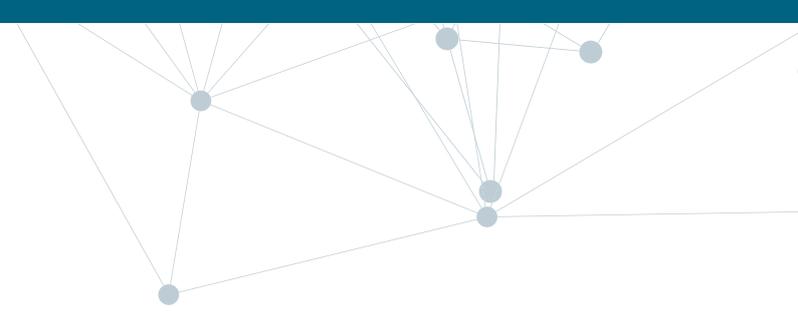
Ce qui ressort clairement de cette évaluation, c'est l'impératif d'un mécanisme de coordination qui assurera une bonne mise en séquence et la compatibilité des différentes réformes pour des résultats plus satisfaisants et visibles. En outre, la cohérence de la mise en œuvre de certaines réformes clés est importante, ainsi que la nécessité d'adopter une approche nuancée des réformes de la GFP.

*La cohérence de la mise en œuvre de certaines réformes clés est importante, ainsi que la nécessité d'adopter une approche nuancée des réformes de la GFP.*

”

## Références

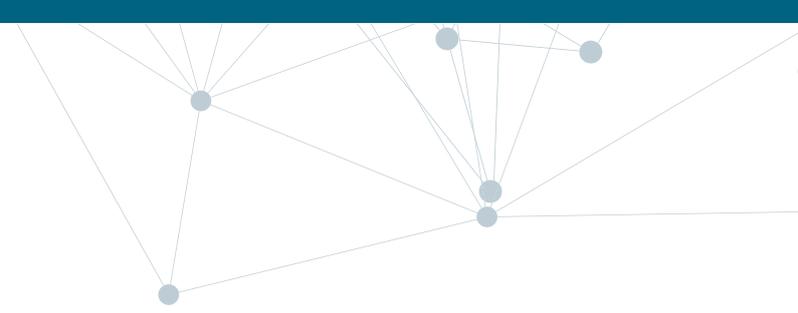
- Adegboyega, A. (2020). 'FG inaugurates team to implement GIFMIS'. *Premium Times*, 16 Juin. <https://www.premiumtimesng.com/business/398026-fg-inaugurates-team-to-implement-gifmis.html?tztc=1>
- Adekoya, A. (2020). 'AGF to enforce audits' compliance with IPSAS'. *Inside Business*, 19 septembre. <https://insidebusiness.ng/36753/agf-to-enforce-auditors-compliance-with-ipsas/> (consulté le 7 avril 2023).
- Agabi, C. (2019). 'TSA cash collection hits N10trn – OAGF'. *Daily Trust*, 12 juillet. <https://dailytrust.com/tsa-cash-collection-hits-n10trn-OAGF> (consulté le 7 avril 2023).
- Atiku, S. et Lakin, J. (2019). 'That's incredible! The contours of budget credibility in Nigeria'. Partenariat budgétaire international et BudgIT. <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/the-contours-of-budget-credibility-in-nigeria-ibp-2019.pdf> (consulté le 8 avril 2023).
- Banque mondiale. (2007). *Nigeria: A Fiscal Agenda for Change: Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (PEMFAR) Volume I*. Washington DC: Banque mondiale.
- Chidi, J. (2017). 'The billions Adeosun's efficiency unit has saved Nigeria'. *The Cable*, 27 mars. <https://www.thecable.ng/the-billions-adeosuns-efficiency-unit-has-saved-nigeria> (consulté le 7 avril 2023).
- Ebatamehi, S. (2019). 'Nigeria's sad tale of abandoned projects worth over 12 trillion'. *The African Exponent*, 9 mai. <https://www.africanexponent.com/post/10174-nigeria-and-the-curse-of-abandoned-uncompleted-projects> (consulté le 8 avril 2023).
- Fritz V., Verhoeven, M. et Avenia, M. (2014). *Political Economy of Public Financial Management Reforms: Experiences and Implications for Dialogue and Operational Engagement*. Washington DC: Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/596281510894572778/pdf/121436-REVISED-PUBLIC-PE-of-PFM-Reforms-Report-Web.pdf> (consulté le 7 avril 2023).
- Groupe indépendant d'évaluation. (2015). 'ICR Review'. Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/935961475118388945/pdf/000012394-20150309080232.pdf> (consulté le 7 avril 2023).
- International Budget Partnership (Partenariat budgétaire international). (2011). 'Budget execution'. <https://www.internationalbudget.org/budget-execution/> (consulté le 8 avril 2023).
- Mokuolu, A. (non daté). *Role of Civil Society Organisations (CSOS) in Implementation of Open Contracting*. Abuja : Bureau des marchés publics, Présidence, Gouvernement fédéral du Nigeria.
- Muruako, V. (2016). 'The roles of the executive, legislature and fiscal responsibility in the budget process'. Présenté au 1<sup>er</sup> colloque de la Galerie sur les réformes budgétaires, à Abuja, 26 septembre. <https://docplayer.net/amp/219663488-The-roles-of-the-executive-legislature-and-fiscal-responsibility-in-the-budget-process.html> (consulté le 8 avril 2023).
- NBS (Bureau national de statistique ou BNS). (2021a). *Consumer Price Index August 2021 (base period December 2009 = 100)*. Abuja: NBS.
- NBS (Bureau national de statistique ou BNS). (2021b). *Nigerian Gross Domestic Product Report (Q2 2021)*. Abuja: NBS.
- NBS (Bureau national de statistique ou BNS). (2021c) *Labor Force Statistics: Unemployment and Underemployment Report (Q4 2020)*. Abuja: NBS.
- Nigeria News Digest Web Desk. (2020). 'Nigerian government inaugurates task force for full GIFMIS implementation'. *Nigeria News Digest*, 16 juin. <https://www.nigerianewsdigest.com/nigerian-government-inaugurates-task-force-for-full-gifmis-implementation/> (consulté le 7 avril 2023).
- OAugF (Bureau de l'Auditeur général de la Fédération ou BAGF). (2018). *Annual Report of the Auditor-General for the Federation on the Accounts of the Federation of Nigeria for the Year Ended 31st December 2018*. <https://oaugf.ng/docman/14-annual-report-2018/file> (consulté le 7 avril 2023).
- Obara, C. (2013). 'Budget preparation and implementation in the Nigerian public sector'. *Journal of Finance and Accounting*, 4(16), 50-54.
- Okonjo-Iweala, N. et Osafo-Kwaako, P. (2007). 'The role of civil society organisations in supporting fiscal transparency in African countries: Background note for discussion'. [https://www.r4d.org/wp-content/uploads/Ngozi-CSO\\_Paper\\_Revised\\_Version.pdf](https://www.r4d.org/wp-content/uploads/Ngozi-CSO_Paper_Revised_Version.pdf) (consulté le 8 avril 2023).
- Olaoye, C., Oladipupo, O. et Joshua, A. (2017). 'Impact of capital budget implementation on economic growth in Nigeria'. *Archives of Business Research*, 5(10). <http://dx.doi.org/10.14738/abr.510.3736>



- Omoriegbe, N. (2015). 'Govt's Efficiency Unit as elixir for prudent expenditure'. *The Guardian*, 21 décembre. <https://guardian.ng/business-services/business/govts-efficiency-unit-as-elixir-for-prudent-expenditure/> (consulté le 7 avril 2023).
- Onwuamaeze, D. (2021). '1,033 MDAs fail to submit audited report to OAUFG'. *ThisDay*, 31 août. <https://www.thisdaylive.com/index.php/2021/08/31/1033-mdas-fail-to-submit-audited-report-to-oaugf/> (consulté le 7 avril 2023).
- Osemenan, I. (1987). 'Project abandonment'. *New Watch Magazine*, 1, p. 15.
- Otunla, J.O. (non daté). 'The implementation of the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) in Nigeria: The journey so far'. Presentation at the Annual Conference of the Institute of Chartered Accountants of Nigeria. <http://icanig.org/ican/documents/ICAN2014PresentationbyAGF.pdf>
- PEFA (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière). (2019a). 'Executive summary'. In *Nigeria: PEFA Performance Assessment Report. Fondé sur le Rapport de référence 2016 du Cadre d'évaluation PEFA*. Washington DC: Banque mondiale. <https://www.pefa.org/node/166> (consulté le 7 avril 2023).
- PEFA (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière). (2019b). *Nigeria: PEFA Performance Assessment Baseline Report. Fondé sur le Rapport de référence 2016 du Cadre d'évaluation PEFA*. Washington DC: Banque mondiale. <https://www.pefa.org/node/166> (consulté le 7 avril 2023).
- PERL (Partnership to Engage Reform and Learn). (2021a) 'President Buhari launches the performance management system supported by PERL at the Mid-Term Ministerial Review Retreat'. Abuja: PERL. <http://www.perlnigeria.net/news/president-buhari-launches-the-performance-management-system-supported-by-perl-at-the-mid-term-ministerial-review-retreat> (consulté le 7 avril 2023).
- PERL (Partnership to Engage Reform and Learn). (2021b). 'OSGF's Central Delivery Coordination Unit facilitates finalization of the results framework to track performance of government priorities'. Abuja: PERL. <http://www.perlnigeria.net/new-version/news/osgf's-central-delivery-coordination-unit-facilitates-finalization-of-the-results-framework-to-track-performance-of-government-priorities> (consulté le 7 avril 2023).
- Premium Times. (2021). 'NDDC audit report submitted; 13,000 projects abandoned in Niger Delta'. *Premium Times*, 2 septembre. <https://www.premiumtimesng.com/regional/south-south-regional/482667-nddc-audit-report-submitted-13000-projects-abandoned-in-niger-delta.html?tztc=1> (consulté le 8 avril 2023).
- Nigerian Tribune. (2016). 'By NBS estimates, Nigeria's population now 193.3 million'. *Nigerian Tribune*, 30 décembre. <https://tribuneonline.ng.com/nbs-estimates-nigerias-population-now-193-3-million/> (consulté le 8 avril 2023).
- Shaxson, N. (2009). *Nigeria's Extractive Industries Transparency Initiative: Just a glorious audit?* London: Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/1109neiti.pdf> (consulté le 7 avril 2023).
- Sanusi II, M. (Emir of Kano). (2016). 'Stakeholders' Workshop on Road Transport Management and Mass Transit Operations in Nigeria', organisé par le ministère fédéral des Transports, à Abuja, juillet 2016.
- Stears. (2019). 'The cost of abandoned projects in Nigeria'. Stears, le 26 juillet. <https://www.stears.co/article/the-cost-of-abandoned-projects-in-nigeria/> (consulté le 8 avril 2023).
- The Sun (2020). 'How to end scourge of abandoned projects in Nigeria'. *The Sun*, 11 juin. <https://www.sunnewsonline.com/how-to-end-scurge-of-abandoned-projects-in-nigeria/> (consulté le 8 avril 2023).
- Vanguard. (2019). 'Nigeria saved over N 230 bn from IPPIS implementation in 3 years – AGF'. *Vanguard*, 21 octobre. <https://www.vanguardngr.com/2019/10/nigeria-saved-over-n230bn-from-ippis-implementation-in-3-years-agf/> (consulté le 7 avril 2023).
- Vanguard. (2021). 'Reps decry growing number of abandoned projects nationwide'. *Vanguard*, 3 mars. <https://www.vanguardngr.com/2021/03/reps-to-investigate-abandoned-projects-in-nigeria/amp/> (consulté le 8 avril 2023).
- Zubairu, S.A. (2016). 23<sup>e</sup> Conférence internationale annuelle de l'ESAAG (ou ACGAES : Association des comptables généraux d'Afrique orientale et australe), au Centre de conférences international Kenyatta, à Nairobi, au Kenya, du 7 au 10 mars.

## Annexe 1 : Composition de la production au Nigéria

Année	Valeur ajoutée de l'Agriculture (en % du PIB)	Valeur ajoutée de l'Agriculture (croissance annuelle en %)	Valeur ajoutée de l'Industrie (en % du PIB)	Valeur ajoutée de l'Industrie (croissance annuelle en %)	Valeur ajoutée de l'Industrie manufacturière (ou de transformation), (en % du PIB)	Valeur ajoutée de l'Industrie manufacturière (croissance annuelle en %)	Valeur ajoutée des Services, etc. (en % du PIB)	Valeur ajoutée des Services, etc. (croissance annuelle en %)
1960	63,85	„	3,87	„	3,81	„	28,47	„
1961	61,83	-3,01	8,29	29,56	4,10	18,85	29,88	-1,89
1962	61,92	3,60	8,76	18,31	4,41	12,43	29,32	0,85
1963	61,24	8,25	9,03	14,54	4,66	29,09	29,73	8,59
1964	57,88	-0,38	9,67	18,75	4,69	-4,21	32,45	5,77
1965	54,90	0,62	12,47	49,6	5,43	-28,26	32,64	-4,66
1966	54,94	-6,96	12,32	9,11	5,38	70,62	32,74	-4,56
1967	55,41	-15,5	11,78	-19,99	5,50	-14,25	32,81	-12,05
1968	51,65	-1,46	10,79	-19,9	5,65	5,46	37,56	9,23
1969	49,49	15,03	15,56	79,34	6,35	31,46	34,95	7,95
1970	41,29	17,52	13,76	54,42	3,67	27,90	44,95	20,83
1971	40,04	5,21	17,34	32,86	3,38	-3,09	42,62	8,51
1972	38,27	-7,28	19,94	19,31	3,90	23,89	41,79	3,26
1973	35,14	8,92	25,09	-1,21	4,04	11,31	39,78	13,49
1974	31,83	10,37	35,24	17,21	3,33	-3,29	32,93	8,20
1975	31,73	-10,39	28,50	-13,66	5,03	23,57	39,77	20,64
1976	29,12	-1,57	32,27	23,53	5,06	23,36	38,60	5,44
1977	29,58	6,83	31,42	4,98	4,57	-49,64	39,01	7,02
1978	30,49	-8,64	33,33	-3,70	6,53	13,73	36,18	-5,68
1979	28,66	-3,03	37,82	18,90	8,79	46,95	33,53	2,39
1980	20,63	4,94	45,57	-2,18	8,38	28,06	33,80	5,08
1981	26,91	-16,46	37,58	-10,14	9,18	15,13	35,51	-5,72
1982	30,84	2,54	33,33	-4,16	9,55	12,88	35,82	2,47
1983	33,22	-0,29	29,74	-14,70	9,90	-29,41	37,05	2,76
1984	37,77	-4,84	27,78	-0,50	7,82	-11,23	34,45	-11,1
1985	37,31	16,79	29,18	5,32	8,74	19,85	33,51	6,17
1986	38,66	9,22	26	-5,71	8,73	-3,90	35,34	7,33
1987	36,68	-3,19	33,31	-2,92	6,76	5,09	30,01	6,15
1988	40,6	9,81	30,83	9,94	7,52	12,85	28,58	9,99
1989	31,34	4,87	43,19	9,02	5,29	1,65	25,47	8,64



Année	Valeur ajoutée de l'Agriculture (en % du PIB)	Valeur ajoutée de l'Agriculture (croissance annuelle en %)	Valeur ajoutée de l'Industrie (en % du PIB)	Valeur ajoutée de l'Industrie (croissance annuelle en %)	Valeur ajoutée de l'Industrie manufacturière (ou de transformation), (en % du PIB)	Valeur ajoutée de l'Industrie manufacturière (croissance annuelle en %)	Valeur ajoutée des Services, etc. (en % du PIB)	Valeur ajoutée des Services, etc. (croissance annuelle en %)
1990	32,71	4,23	41,37	6,31	5,54	7,62	25,92	14,98
1991	30,43	3,53	45,57	8,58	5,90	9,31	24,00	2,05
1992	23,8	2,05	58,26	0,34	4,32	-4,83	17,94	6,87
1993	24,17	1,36	58,65	-0,75	4,00	1,16	17,18	5,44
1994	28,57	2,41	50,24	-2,76	4,94	1,64	21,19	0,45
1995	31,61	3,66	46,68	1,27	5,36	4,59	21,71	2,34
1996	30,71	4,08	49,17	6,01	4,84	2,38	20,12	3,01
1997	33,64	4,22	44,79	1,46	5,08	0,93	21,58	4,90
1998	38,98	4,05	33,44	-1,68	5,24	-5,43	27,58	1,77
1999	36,56	5,17	35,25	-2,55	4,89	2,14	28,20	0,69
2000	26,29	2,90	52,72	6,10	3,70	3,54	20,99	8,14
2001	30,60	3,80	47,78	2,63	3,89	5,24	21,62	3,34
2002	31,18	4,24	43,80	-8,01	4,59	13,65	25,02	6,38
2003	26,41	6,47	49,37	22,36	3,99	6,17	24,22	7,05
2004	16,61	6,50	56,94	4,64	10,86	9,60	26,45	6,90
2005	23,35	8,20	56,78	4,98	10,06	8,20	19,87	7,13
2006	24,73	7,41	25,75	-1,96	8,85	0,81	48,49	12,37
2007	24,66	7,20	24,34	-1,93	8,40	0,09	49,96	12,86
2008	25,28	6,27	24,71	-2,04	8,17	3,00	48,98	13,00
2009	26,75	5,88	21,24	2,51	7,84	3,61	50,98	12,43
2010	23,89	5,83	25,32	5,23	6,55	2,50	50,79	12,88
2011	22,23	2,92	28,28	8,39	7,17	17,82	49,24	4,90
2012	21,86	6,70	27,07	2,43	7,72	13,46	50,19	3,97
2013	20,76	2,94	25,74	2,16	8,93	21,80	52,37	8,38
2014	19,99	4,27	24,64	6,76	9,64	14,72	54,15	6,85
2015	20,63	3,72	20,16	-2,24	9,43	-1,46	58,12	4,78
2016	20,98	4,11	18,17	-8,85	8,68	-4,32	59,79	-0,82
2017	20,85	3,45	22,32	2,15	8,74	-0,21	55,80	-0,91
2018	21,20	2,12	25,73	1,87	9,65	2,09	52,02	1,83
2019	21,91	2,36	27,38	2,31	11,52	0,77	49,73	2,22

## Annexe 2 : Notes d'évaluation PEFA de la GFP du Nigéria (2019)

Indicateur de performance de la GFP	Note	
<b>Pilier I. Fiabilité du budget</b>		
PI-1	Dépenses totales exécutées	C
PI-2	Composition des dépenses exécutées	D
PI-3	Recettes exécutées	D
<b>Pilier II. Transparence des finances publiques</b>		
PI-4	Classification du budget	C
PI-5	Documentation budgétaire	B
PI-6	Opérations de l'administration centrale non comptabilisées dans les états financiers	D
PI-7	Transferts aux administrations infranationales	B
PI-8	Information sur la performance des services publics	D
PI-9	Accès public aux informations budgétaires	D
<b>Pilier III. Gestion des actifs et des passifs</b>		
PI-10	Établissement de rapports sur les risques budgétaires	D+
PI-11	Gestion des investissements publics	D
PI-12	Gestion des actifs publics	D+
PI-13	Gestion de la dette	B+
<b>Pilier IV. Stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques</b>		
PI-14	Prévisions macroéconomiques et budgétaires	D+
PI-15	Stratégie budgétaire	C
PI-16	Perspective à moyen terme de la budgétisation des dépenses	D
PI-17	Processus de préparation du budget	D+
PI-18	Examen des budgets par le pouvoir législatif	D+
<b>Pilier V. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</b>		
PI-19	Gestion des recettes	C
PI-20	Comptabilisation des recettes	C+
PI-21	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	B
PI-22	Arriérés de dépenses	D
PI-23	Contrôles des états de paie	D
PI-24	Gestion de la passation des marchés	D
PI-25	Contrôles internes des dépenses non salariales	D+
PI-26	Audit interne	D+
<b>Pilier VI. Comptabilité et reporting</b>		
PI-27	Intégrité des données financières	D+
PI-28	Rapports budgétaires en cours d'exercice	D+
PI-29	Rapports financiers annuels	D+
<b>Pilier VII. Supervision et audit externes</b>		
PI-30	Audit externe	D+
PI-31	Examen des rapports d'audit par le pouvoir législatif	D

## Annexe 3 : Classification des indicateurs utilisés dans l'évaluation des compétences du personnel

Les compétences du personnel sont définies comme une combinaison de motivations, d'expertises et de ressources. Le questionnaire original (disponible sur demande ou sur le site Web de CABRI) contient davantage de questions, qui peuvent être utilisées pour mesurer les compétences du personnel,

que celles qui sont abordées dans ce rapport. Le Tableau A ci-dessous présente une classification des indicateurs examinés dans ce rapport en ce qui concerne les trois dimensions des compétences du personnel.

**Tableau A** : Classification des indicateurs utilisés dans l'enquête sur le personnel

Dimension	Indicateur utilisé dans le rapport
<b>Motivation</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Perception du niveau de motivation des collègues</li><li>• Principale raison d'intégration dans la fonction publique</li><li>• Opportunités de récompense et de développement (perfectionnement)</li><li>• Rotation du personnel</li></ul>
<b>Compétences</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inadéquation des compétences au sein de l'unité</li></ul>
<b>Ressources</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mentorat</li><li>• Possibilités de formation en cours d'emploi</li></ul>



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Pour tout renseignement sur CABRI, veuillez contacter :

Secrétariat du CABRI  
Coin John Vorster & Nellmapius Drive,  
Centurion, 0062  
Afrique du Sud

Courriel : [info@cabri-sbo.org](mailto:info@cabri-sbo.org)  
[www.cabri-sbo.org](http://www.cabri-sbo.org)