

VERS UNE UTILISATION ACCRUE DES SYSTÈMES NATIONAUX EN AFRIQUE : TENDANCES ET APPROCHES RÉCENTES

ÉTUDE DE CAS DU BURUNDI



CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

**VERS UNE UTILISATION
ACCRUE DES SYSTÈMES
NATIONAUX EN AFRIQUE :
TENDANCES ET APPROACHES RÉCENTES**

ÉTUDE DE CAS DU BURUNDI



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Publiée en 2014 par l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire (CABRI)

Pour tout renseignement sur l'Initiative Africaine Concertée sur la Réforme Budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat (Secrétariat de CABRI),
PostNet Suite 314
Private Bag X 06
Waterkloof
Pretoria 0145
South Africa (Afrique du Sud)
Courriel : info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Révision effectuée par Laurie Rose-Innes

Conception et mise en page par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com



Cette documentation a été financée par UK aid du gouvernement britannique ; toutefois les opinions exprimées ne reflètent pas forcément les politiques officielles du gouvernement britannique.

Cette étude de cas s'appuie sur des recherches financées en partie par la Fondation Bill & Melinda Gates. Les observations et les conclusions contenues dans cette étude sont celles des auteurs et ne reflètent pas forcément les positions et les politiques de la Fondation Bill & Melinda Gates.

Cabri tient à remercier le Gouvernement du Burundi et ses partenaires au développement pour leur disponibilité, le temps qu'ils ont consacré à cette étude et les contributions qu'ils y ont apportées.

CABRI adresse ses sincères remerciements au ministère des Finances et de la Planification du Développement Économique, et tout particulièrement à M. Désiré Musharitse et à M. Christian Kwizera, pour leurs contributions et leur soutien aux deux études de cas.

Les rapports de CABRI décrivent des recherches effectuées par les auteurs et sont publiés pour susciter la poursuite du débat.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et des figures	iv
Acronymes et abréviations	v
Note de synthèse	vi
Introduction	1
Structure et apports de l'aide publique au développement	3
Prévisibilité des apports d'aide	5
Systèmes nationaux de gestion des finances publiques	7
Préparation, adoption et exécution du budget	9
Audit et préparation des comptes	9
Utilisation des systèmes nationaux par les donateurs externes	10
Formes de systèmes nationaux utilisées au Burundi	11
Appui budgétaire et autres modalités d'aide	12
Facteurs d'utilisation des systèmes nationaux	14
Cadres d'orientation et processus relatifs à l'utilisation des systèmes nationaux	14
Capacité de gérer l'aide grâce à l'utilisation des systèmes nationaux au niveau du pays	15
Le risque en tant que facteur au niveau national	16
Incitations offertes pour utiliser les systèmes nationaux	17
Obstacles à l'utilisation des systèmes nationaux et catalyseurs	18
Unités d'exécution de projets	19
Recours aux unités d'exécution de projets	19
Impact des unités d'exécution de projets	20
Conclusion	21
Recommandations adressées au gouvernement	21
Recommandations adressées aux donateurs	22
Annexe 1 : Cadre de recherche nationale et questions	23
Annexe 2 : Questionnaire sur la GFP et l'utilisation des systèmes nationaux	25
Annexe 3 : Tableau de l'OCDE (2011) sur les objectifs-cibles de la Déclaration de Paris et les réalisations	28
Annexe 4 : Intervenants lors de l'étude dans le pays	29
Références	30

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableaux

Tableau 1	Réalisme des estimations sur l'aide versée au secteur public (suivi de la Déclaration de Paris)	6
Tableau 2	Performance par rapport aux indicateurs pertinents de la Déclaration de Paris	10

Figures

Figure 1	Champ de recherche sur l'utilisation des systèmes nationaux	2
Figure 2	Niveaux de l'APD au Burundi, de 2005 à 2011 (en millions d'USD)	3
Figure 3	Niveaux nominaux et réels de l'APD au Burundi, de 2007 à 2011 (en millions d'USD)	4
Figure 4	Apports récents d'APD par source de financement, de 2007 à 2011 (en millions d'USD)	5
Figure 5	Notes PEFA obtenues par le Burundi, en 2009 et en 2012	8
Figure 6	Décaissements par modalité d'aide (en million d'USD)	12

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ABG	Appui budgétaire général ou Soutien budgétaire général (SBG)
ABS	Appui budgétaire sectoriel ou Soutien budgétaire sectoriel (SBS)
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BAfD	Banque africaine de développement
CABRI	Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire
CFAA	Évaluation de la responsabilité financière par pays
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CSLP	Cadre stratégique pour la lutte contre la pauvreté
DSRP	Document stratégique pour la réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
É.-U.	États-Unis d'Amérique
FCE	Fonds commun de l'Éducation
FMI	Fonds monétaire international
GCP	Groupe de coordination des partenaires
GFP	Gestion des finances publiques
IDA	Association internationale de développement (ou AID)
MFPDE	Ministère des Finances et de la Planification du Développement économique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière (Évaluation)
PGA	Plateforme de gestion de l'aide
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SIGEFI	Système informatique intégré de gestion des finances publiques
SP/CNCA	Secrétariat permanent, Comité national de coordination des aides
SRFP	Stratégie de réformes des finances publiques
UE	Union européenne
UEP	Unité (ou cellule) d'exécution de projets ou Unités de mise en oeuvre de projets
USD	Dollar des États-Unis
USN	Utilisation des systèmes nationaux

NOTE DE SYNTHÈSE

Du fait de sa situation géographique et de son histoire récente de conflits ethniques internes prolongés, la République du Burundi qui a connu une baisse importante de son PIB dans les années 1990 et au début des années 2000 est maintenant fortement tributaire de l'aide internationale au développement. L'aide publique au développement (APD) a atteint un pic de 41 pour cent du PIB en 2009, et aujourd'hui encore représente environ la moitié du budget de l'État. Cependant, cette aide est assez limitée en volume (environ 500 millions d'USD), et seulement quatre donateurs (l'UE, la Belgique, les États-Unis et la Banque mondiale) représentent 50 % des fonds d'aide apportés au Burundi.

Utilisation des systèmes nationaux par les agences de développement

Bien que les partenaires donateurs aient affirmé leur intention d'aligner leur appui sur les priorités nationales par le biais du Cadre stratégique pour la lutte contre la pauvreté (CSLP), l'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de l'Organisation de coopération économique et de développement économiques (OCDE) note que les indicateurs relatifs à l'utilisation des systèmes nationaux ont diminué au cours des cinq années précédentes et que relativement peu de fonds apportés au Burundi par les donateurs passent par les systèmes nationaux de finances publiques. En 2011, seul un quart du financement apporté par les donateurs (financement d'appui budgétaire) a utilisé les systèmes nationaux, alors qu'un tiers de l'appui des donateurs a utilisé les systèmes nationaux de passation des marchés, ce qui représente une hausse par rapport au 20 pour cent de 2005. Le gouvernement a cru comprendre que la baisse de l'appui budgétaire au Burundi en valeur réelle d'année en année est liée à l'inquiétude exprimée par les assemblées législatives des pays donateurs à propos de l'appui budgétaire en raison de faiblesses perçues dans la gestion des fonds en Afrique subsaharienne.

Seul l'appui budgétaire général des principaux donateurs multilatéraux (la Banque mondiale, la BAfD et l'UE) destiné au cadre macroéconomique, à la balance des paiements et à l'appui institutionnel dans son ensemble, utilise pleinement les systèmes publics, et ce financement a tendance à diminuer. Un Fonds commun de l'éducation (FCE), autrement dit un dispositif de fonds communs qui utilise un compte désigné, figurant en annexe du compte unique du Trésor public, a été institué depuis peu. Toutefois, ces fonds ne représentaient en 2011 qu'environ 2 pour cent du total des dépenses publiques. La majeure partie de l'APD est apportée par le biais d'un grand nombre de projets, qui, malgré le nombre relativement restreint de donateurs, conduit à un paysage très fragmenté de l'aide.

D'après des évaluations régulières PEFA¹, de la Banque mondiale et du FMI, les systèmes et les processus nationaux de gestion des finances publiques (GFP) du pays se sont améliorés au cours de ces dernières années. Depuis 2008, le gouvernement burundais a mis en place une Stratégie de réforme des finances publiques (SRFP), et a fait preuve de diligence dans l'adoption de lois et l'introduction de nouveaux systèmes et processus, y compris une Loi organique relatives aux Finances publiques (2008), un nouveau Code des marchés publics (mis en place en 2009), une Cour des comptes et un nouveau Système informatique intégré de gestion des finances publiques (SIGEFI). Le système de GFP au Burundi s'articule autour d'un processus codifié de préparation du budget, suite à l'adoption d'une nouvelle loi organique relative aux finances publiques. Cette loi incorpore les enveloppes de dépenses globales et sectorielles et les acteurs nationaux s'y conforment. Les principaux organes de contrôle, à savoir l'Inspection générale et l'Auditeur général, fonctionnent assez bien, mais leur renforcement doit être poursuivi.

Les 4 principaux donateurs du Burundi



L'UE, la Belgique, les États-Unis et la Banque mondiale représentent 50 % des fonds d'aide apportés au Burundi

¹ L'évaluation PEFA 2012 a enregistré des changements positifs dans 16 des 26 catégories évaluées au cours des trois années précédentes.

Malgré ces réformes de la GFP, les donateurs sont persuadés qu'il existe des faiblesses de capacités marquées dans les systèmes et les ministères. En conséquence, les donateurs sont satisfaits des modalités de financement, telles que l'exécution des programmes par l'intermédiaire d'ONG et de projets, qui n'utilisent pas les systèmes nationaux. Le ministère des Finances ne reçoit d'ailleurs que des informations incomplètes sur ces projets par le biais de la plateforme de gestion de l'aide (PGA) et de son successeur. Contrairement à certains pays (par ex., la Tanzanie), la plupart des fonds destinés aux projets ne sont pas inscrits au budget et ne sont pas versés, comptabilisés et audités en utilisant les systèmes nationaux.

La *Politique nationale de l'aide publique de développement, de 2011 à 2015* du Burundi, révèle que le pays a une préférence pour l'appui budgétaire et qu'en l'absence de ce dernier, les donateurs devraient utiliser des instruments d'appui sectoriel qui se conforment aux engagements de Paris, d'Accra et de Busan pris par les gouvernements donateurs. Les partenaires donateurs ont été pleinement impliqués dans l'élaboration de la politique d'aide de la République du Burundi et sont donc familiers avec son contenu. Toutefois, les donateurs estiment que cette politique n'a pas été fortement exprimée par le gouvernement. La politique vise également à encourager les donateurs à saisir leurs données inhérentes aux engagements en matière d'aide dans la base de données sur l'aide, mais les donateurs ne respectent que de manière inégale les demandes d'informations du gouvernement.

Dans le cadre d'un pays comme le Burundi qui sort d'un conflit, les agences de développement externes subissent la pression de leur siège et de leur propre gouvernement pour s'assurer que les fonds destinés à l'aide soient dépensés de manière efficace et vérifiable. Il en résulte alors que les donateurs sont naturellement peu enclins à utiliser les systèmes nationaux. En s'appuyant sur les évaluations réalisées de GFP (PEFA, FMI, etc.), les donateurs estiment que les systèmes financiers publics ne sont pas suffisamment robustes pour pouvoir comptabiliser les dépenses d'aide avec précision et donc ne veulent pas utiliser les systèmes nationaux, même si ceux-ci se conforment maintenant nettement mieux aux normes internationales. Les donateurs sont inquiets quant à la qualification et au taux élevé de rotation des hauts fonctionnaires, dus en partie aux très faibles salaires de la fonction publique et à l'absence de systèmes de retraite attrayants. En revanche, les fonctionnaires du ministère des Finances affirment que l'utilisation des systèmes publics comporte peu de risques, car ces derniers ont été réformés et se conforment maintenant aux « meilleures pratiques internationales ».

Les donateurs émettent aussi des réserves concernant l'environnement de gouvernance, en particulier en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, des médias ainsi que la capacité et la partialité de la police. Les notes obtenues par le Burundi en ce qui concerne les indicateurs sur la corruption, l'État de droit et l'efficacité du gouvernement sont faibles et ne s'améliorent que très lentement, voire pas du tout.²

Recours aux unités d'exécution de projets

Le recours aux unités d'exécution de projets (UEP) est encore très répandu au Burundi. Le nombre d'UEP a augmenté, passant de 37 en 2005 à un maximum de 84 en 2010, pour redescendre légèrement depuis lors dans les soixante-dix. Étant donné que l'aide extérieure est relativement limitée, ces résultats représentent une utilisation importante des modalités de mise en œuvre parallèles. La préférence des donateurs à l'exploitation de systèmes qui ne relèvent pas de l'administration publique est due à la perception du risque fiduciaire élevé des systèmes des finances publiques burundais,

² Le Burundi figure toujours dans le quartile inférieur des pays en ce qui concerne l'indicateur relatif à « l'efficacité du gouvernement » des indicateurs de gouvernance dans le monde (IGM), alors que Transparency International octroie une mauvaise note au Burundi en matière de corruption (le pays se trouve à la 165^e place sur 176). L'indicateur IGM relatif à « la lutte contre la corruption » a chuté ces dernières années, bien que le gouvernement conteste la valeur de telles approches subjectives pour mesurer la gouvernance.

Dans le cadre d'un pays comme le Burundi qui sort d'un conflit, les agences de développement externes subissent la pression de leur siège et de leur propre gouvernement pour s'assurer que les fonds destinés à l'aide soient dépensés de manière efficace et vérifiable.

Les enquêtes de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris sur le Burundi indiquent que les donateurs n'étaient pas en mesure de verser l'aide dans les délais prescrits, ce qui était démontré par des écarts considérables entre les versements réels et ceux indiqués/programmés.

ainsi qu'aux exigences du siège, de l'examen parlementaire et de l'audit des donateurs. Les donateurs, comme la Belgique et l'Union européenne, ont déclaré qu'ils ont recours aux UEP, d'une part pour réduire le risque fiduciaire, souvent associé à la perception de fonctionnaires peu qualifiés, et, d'autre part, pour s'assurer que les projets avancent rapidement. Un des gros obstacles à la réduction du recours des UEP est le fait que le personnel de ces unités est beaucoup mieux rémunéré que celui de la fonction publique. Peu d'incitations sont offertes à ce personnel (des anciens fonctionnaires) pour qu'il revienne travailler au sein des structures ministérielles et qu'il accepte les échelles de salaires de la fonction publique.

Autres questions liées à la gestion de l'aide apportée au pays

L'évaluation PEFA 2012 a enregistré peu de progrès depuis 2008 en matière de prévisibilité ou d'informations en cours d'exercice sur les versements, communiquées par les donateurs extérieurs. L'OCDE note que le gouvernement trouve le manque de prévisibilité des versements d'aide problématique. Les enquêtes de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris sur le Burundi indiquent que les donateurs n'étaient pas en mesure de verser l'aide dans les délais prescrits, ce qui était démontré par des écarts considérables entre les versements réels et ceux indiqués/programmés. Ces écarts étaient dus principalement à des retards dans l'approbation des décaissements et à des retards dans le commencement ou l'achèvement des programmes d'assistance. En outre, le gouvernement a du mal à comprendre les décaissements, car les donateurs lui donnent des informations incomplètes.³

Conclusions et recommandations

Afin d'accroître encore l'utilisation des systèmes nationaux et de répondre aux préoccupations actuelles des donateurs quant à leur utilisation, le gouvernement du Burundi se doit de remédier aux faiblesses des systèmes de GFP, y compris dans la gestion des recettes et en s'assurant que les données d'exécution budgétaire soient pleinement et fidèlement saisies. Il faut améliorer la faculté de direction (leadership) du gouvernement sur la gestion de l'aide et renforcer les capacités de mise en oeuvre des systèmes de GFP, surtout dans certains ministères dépensiers. Les donateurs, pour leur part, doivent transmettre dans les délais, les données nécessaires sur les versements d'aide à court et moyen termes en vue de faciliter la planification. Étant donné que l'appui budgétaire général (ABG) est susceptible de diminuer, il est recommandé que les donateurs :

- continuent d'apporter un appui budgétaire général « macroéconomique », peut-être grâce à un fonds d'affectation spéciale multidonateurs, et, d'accroître l'utilisation de l'appui budgétaire sectoriel, ou des dispositions de « financement commun », compte tenu de la réussite relative du Fonds commun pour l'éducation (FCE) et du fait que ces « fonds communs » utilisent généralement le processus de passation des marchés publics ;
- redoublent d'efforts pour utiliser la nouvelle plateforme de gestion de l'aide du gouvernement pour s'assurer que le gouvernement soit informé des engagements et des décaissements de manière opportune et précise ; et,
- réduisent progressivement le recours aux systèmes parallèles, tels que les UEP, et utilisent les systèmes publics de gestion des finances publiques et de passation des marchés (pour ce faire, il faudra réfléchir aux incitations et aux structures appropriées à proposer pour abandonner les UEP).

³ En 2011, l'Enquête de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a révélé que 56 % des versements effectués par les donateurs avaient été saisis par les systèmes publics, comparés à 40 % des versements en 2005.

INTRODUCTION

Ce rapport a été rédigé par Mark Minford et présente les conclusions détaillées tirées de l'étude de cas du Burundi du rapport 2014 de CABRI : *Vers une utilisation accrue des systèmes nationaux en Afrique : tendances et approches récentes* (2014). L'étude globale a pour objectif de permettre aux membres de CABRI et à d'autres pays africains d'enrichir leurs connaissances à l'égard des différentes pratiques des principaux donateurs en Afrique, afin de renforcer leur façon d'aborder l'utilisation des systèmes nationaux et, éventuellement, leurs positions de négociations, ce qui encouragera l'utilisation des systèmes nationaux.

Des travaux de recherche de base relatifs à l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs ont été entrepris (voir la partie « Références ») et un projet de questionnaire sur les systèmes nationaux a été élaboré (voir l'Annexe 2). Le travail sur le terrain a été mené à Bujumbura du 26 au 31 mai 2013, période pendant laquelle des informateurs clés ont été interviewés, y compris des fonctionnaires du ministère des Finances, du ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle et du Secrétariat du Comité national de coordination des aides, ainsi que des donateurs représentant l'essentiel de l'aide apportée à la République du Burundi, à savoir l'Union européenne, la BAfD, la Banque mondiale, la coopération technique belge, le FMI et le PNUD (voir l'Annexe 4).

Le cadre de recherche nationale est décrit à l'Annexe 1, et un résumé du champ de recherche est présenté dans la Figure 1. Suite au champ de recherche énoncé dans le rapport d'étude préliminaire, ce rapport met l'accent sur deux domaines clés : l'utilisation de systèmes nationaux au Burundi ; et, le recours aux unités d'exécution de projets (UEP) et leur impact.

Cette étude de cas commence par fournir le cadre de l'utilisation des systèmes nationaux en passant rapidement en revue les apports d'aide publique au développement (APD) au Burundi. L'état des systèmes financiers publics du pays est ensuite examiné. Puis, la partie suivante se penche sur l'histoire de l'utilisation des systèmes nationaux au Burundi, notamment l'appui budgétaire (appelé aussi soutien ou aide budgétaire) et d'autres modalités d'aide, sur la sensibilisation au niveau national et la conformité aux cadres d'orientation (ou cadres de politique générale) et aux processus des donateurs associés aux systèmes nationaux ainsi qu'aux cadres d'orientation et aux processus nationaux. Les facteurs liés à l'utilisation des systèmes nationaux, y compris le risque en tant que facteur au niveau du pays, les incitations à utiliser les systèmes nationaux, les capacités au niveau national ainsi que les obstacles et les catalyseurs qui ont un impact sur l'utilisation des systèmes nationaux sont également évalués. Le recours aux UEP au Burundi et leur impact font ensuite l'objet d'une discussion. La dernière partie formule certaines conclusions et recommandations relatives à l'utilisation des systèmes nationaux.



Figure 1 : Champ de recherche sur l'utilisation des systèmes nationaux



STRUCTURES ET APPORTS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

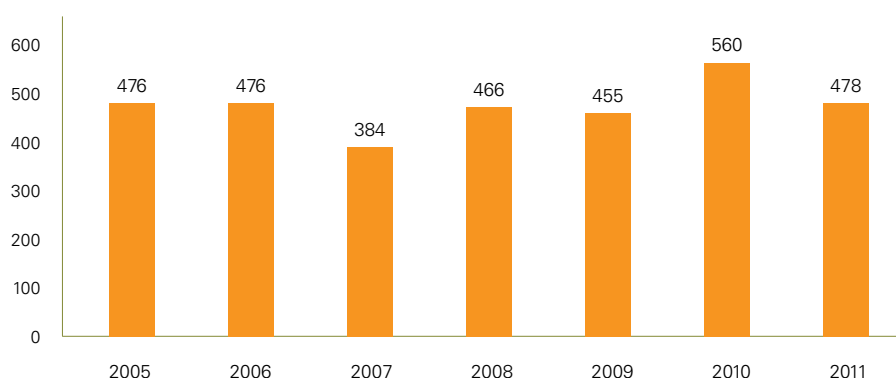
La République du Burundi est un pays relativement petit, caractérisée par une agriculture traditionnelle (à faible productivité), une croissance démographique très élevée et une histoire démoralisante de conflits internes. En raison de ces facteurs, 80 pour cent de la population subsiste avec moins de 1,25 USD par jour, et le PIB moyen par habitant se situe actuellement à environ 250 USD (OCDE, 2011). Par conséquent, le Burundi dépend fortement de l'APD (l'aide représentait environ la moitié du budget de l'État en 2010).

Pendant la période de conflits internes entre 1993 et 2005, l'APD était très limitée en dehors de l'aide humanitaire. Entre 1990 et 1992, période de stabilité politique, le Burundi a reçu des partenaires au développement 288 millions d'USD en moyenne par an, dont 70 % étaient consacrés au financement du programme d'investissements publics. Avec le début de la crise en 1993, l'aide a fortement diminué et n'est revenue à son niveau d'avant-crise qu'après la conclusion de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation et qu'avec l'apparition d'institutions démocratiquement élus en 2005 (Gouvernement du Burundi, 2011).

Toutefois, le nombre de partenaires au développement (une vingtaine au total) ainsi que le montant de l'aide en valeur absolue (environ 500 millions d'USD) restent limités. Le Burundi ne reçoit qu'à peu près 1,2 % de l'APD africaine totale (OCDE-CAD, 2013), mais, vu qu'il compte une population relativement faible (quoique croissante), le Burundi bénéficie d'une aide par habitant supérieure à la moyenne en Afrique subsaharienne.⁴

Le Burundi dépend fortement de l'APD – l'aide représentait environ la moitié du budget de l'État en 2010.

Figure 2 : Niveaux de l'APD au Burundi, de 2005 à 2011 (en millions d'USD)



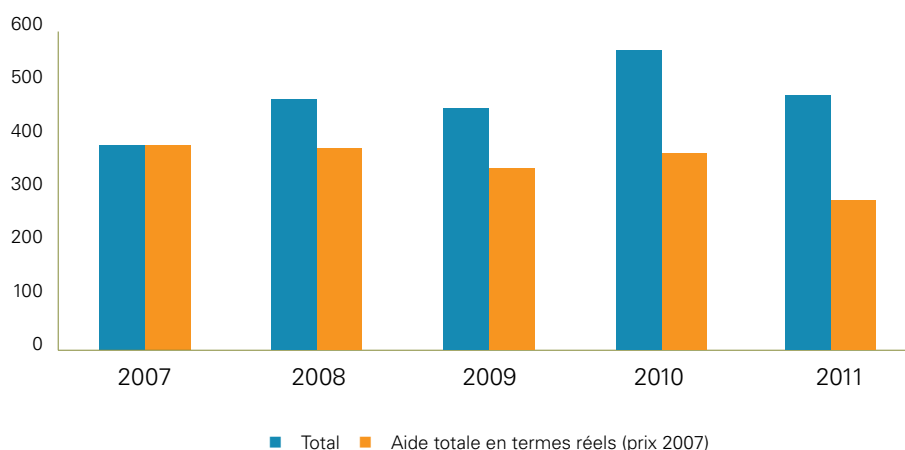
Source : OCDE-CAD (2013)

⁴ Le Burundi a reçu de la part des donateurs des volumes d'aide par habitant (environ 60 USD) très inférieurs à ceux apportés au Rwanda et à l'Ouganda quand ces derniers sont sortis d'une situation semblable de conflit.

La Figure 2 montre l'évolution générale récente du volume de l'aide. L'APD annuelle moyenne s'élevait à 274 millions d'USD pour la période comprise entre 1990 et 1995, à 118 millions d'USD entre 1996 et 2003, pour atteindre 454 millions d'USD à la conclusion des traités de paix dans le milieu des années 2000. La figure montre que le total de l'aide internationale au développement au Burundi a été relativement constant depuis la fin du conflit en 2005 à environ 475 millions d'USD (avec un point minimum de 385 millions d'USD en 2007 et un point maximum de 560 millions d'USD en 2010). La baisse constatée entre 2010 et 2011 est attribuée à une réduction des dépenses par certains donateurs bilatéraux en raison de la crise financière/de l'euro et à une aide programmée de la Banque mondiale et de l'Union européenne touchant à sa fin.

Cependant, la Figure 3 montre que la correction des chiffres en termes nominaux pour tenir compte de l'inflation révèle que l'aide a diminué de façon importante en termes réels au cours des dernières années. Alors que les niveaux d'APD sont apparemment passés de près de 380 millions d'USD en 2007 à près de 500 millions d'USD en 2011, une fois l'inflation prise en compte, les niveaux réels d'aide ont chuté considérablement – de plus d'un quart au cours des cinq dernières années. Par conséquent, le Burundi pourrait être qualifié « d'orphelin de l'aide ».

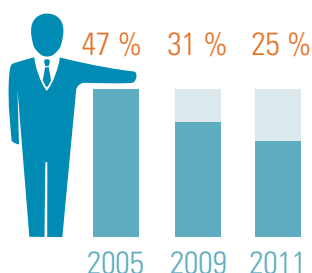
Figure 3 : Niveaux nominaux et réels de l'APD au Burundi, de 2007 à 2011 (en millions d'USD)



Source : OCDE-CAD (2013)

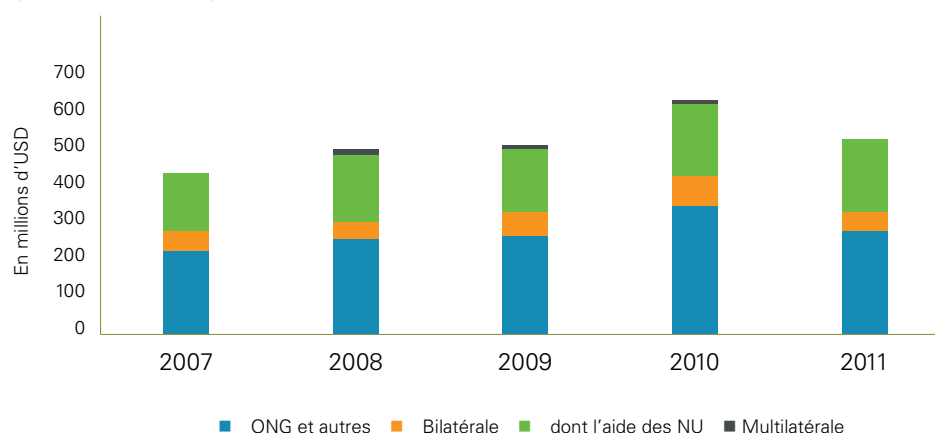
Des faibles niveaux de PIB et de dépenses publiques signifient que le Burundi est fortement tributaire de l'aide. En 2011, l'APD représentait 25 % du revenu national brut (RNB), soit une baisse par rapport aux 31 % de 2009 et à un point culminant de 47 % après la fin du conflit interne en 2005. Les secteurs sociaux, d'infrastructures et économiques ont bénéficié de la plus grande partie l'aide apportée au Burundi (OCDE, 2011).

APD en pourcentage du revenu national brut du Burundi



La Figure 4 présente une répartition de l'aide selon le type de donateur. Au cours de cette période de cinq ans, la part de l'aide bilatérale est demeurée relativement constante à environ 40 pour cent du total. En 2011, l'aide multilatérale (276 millions d'USD) l'emportait sur l'aide bilatérale (202 millions d'USD), bien que cet équilibre puisse changer du fait que les programmes d'assistance technique de l'Association internationale de développement (IDA) sont en train de prendre fin et que les Nations Unies réduisent leur aide humanitaire. Selon les données de l'OCDE, en 2011, quatre partenaires au développement ont contribué à plus de 50 pour cent des fonds au titre de l'aide apportée au Burundi, à savoir la Banque mondiale (IDA) (102 millions d'USD), l'Union européenne (58 millions d'USD), les États-Unis (52 millions d'USD) et la Belgique (45 millions d'USD).

Figure 4 : Apports récents d'APD par source de financement, de 2007 à 2011 (en millions d'USD)



Source : OCDE-CAD (2013)

Prévisibilité des apports d'aide

Dans l'ensemble, la prévisibilité de l'aide reste problématique pour le gouvernement. Bien que les donateurs aient accepté, en principe, de communiquer les engagements en matière d'APD pour pouvoir les saisir dans la plateforme de gestion de l'aide (PGA), cela n'est pas encore pleinement respecté dans la pratique. Il est donc difficile pour le gouvernement du Burundi d'effectuer à moyen terme la planification des finances publiques, étant donné que les flux d'aide des donateurs ne sont pas bien signalés au gouvernement et, en tout cas, ne prennent pas en compte les propres plans de dépenses de l'État. Les donateurs font souvent état des engagements de manière tardive, ce qui signifie que les fonds ne sont pas inscrits aux plans du gouvernement, et que les ministères des Finances et les ministères dépeniers doivent affecter ces fonds après le cycle budgétaire, ce qui alourdit leur charge de travail et réduit la fiabilité du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). La majeure partie des fonds bilatéraux (et de certains fonds multilatéraux) des donateurs est consacrée à des projets, pour lesquels le gouvernement dispose de données consolidées très restreintes.

L'indicateur 7 de la Déclaration de Paris révèle des faiblesses en ce qui concerne la saisie des données des donateurs dans les comptes publics,⁵ et la transparence affichée par les donateurs. Le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a indiqué en 2010 une aide prévue d'un peu plus de 500 millions d'USD, tandis que les comptes publics en 2010 n'ont enregistré que 260 millions d'USD versés, soit 52 % du total des décaissements programmés. La différence entre l'aide comptabilisée par le gouvernement et les décaissements effectués est due à deux raisons principales : les partenaires au développement ont moins versé que prévu pour 2010 (en moyenne, le donateur a versé moins des deux tiers du montant prévu) ; et, même lorsque des fonds ont été déboursés par un donateur, ces versements ne sont pas systématiquement saisis dans les comptes publics burundais.

Le Tableau 1 présente des chiffres extraits du rapport de l'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur la part des versements effectués par

5 Sommes communiquées par les donateurs au moins 6 semaines avant que les chiffres du Budget de l'État ne soient présentés au Parlement.

Bien que les donateurs aient accepté, en principe, de communiquer les engagements en matière d'APD pour pouvoir les saisir dans la plateforme de gestion de l'aide (PGA), cela n'est pas encore pleinement respecté dans la pratique.

les donateurs en 2010 pour laquelle le gouvernement a été informé et qui figure dans le budget de l'État du Burundi. Bien que les chiffres varient d'une année à l'autre, il semble y avoir d'importantes différences entre les donateurs multilatéraux et bilatéraux. Le gouvernement a été avisé de la majeure partie de l'aide apportée par les donateurs multilatéraux, à savoir la BAfD, l'Union européenne, le FIDA et la Banque mondiale. Toutefois, l'Alliance mondiale pour la vaccination et l'immunisation (GAVI), l'ONU et le Fonds mondial ont, quant à eux, obtenus de moins bons résultats en 2010 (même si le Fonds mondial semble s'améliorer au fil des ans).

Le gouvernement a enregistré nettement moins d'informations provenant des donateurs bilatéraux, même si environ 40 à 45 pour cent de l'aide réelle de l'Allemagne et des Pays-Bas ont été inscrits au budget de l'État. Le gouvernement n'a comptabilisé aucun des fonds (ou très peu) fournis par la Belgique, la France, le Japon et la Suisse. En outre, une bonne partie de l'aide apportée par les États-Unis est déboursée via des ONG, et ces sommes sont rarement accessibles au gouvernement. Au total, seuls 37 millions d'USD sur plus de 140 millions d'USD – soit 26 % des sommes versées par les principaux donateurs bilatéraux en 2010 – ont été inscrits au budget de l'État. Ce chiffre est à comparer aux 65 % des sommes décaissées par les donateurs multilatéraux.

Le Burundi, non sans raison, compte tenu de sa mise en œuvre d'un CDMT pour l'élaboration du budget de l'État, a demandé aux partenaires donateurs de s'engager également en faveur de systèmes budgétaires pluriannuels. Le gouvernement, par l'intermédiaire du Secrétariat permanent du Comité national de coordination des aides (SP/CNCA), espère qu'à l'avenir, les améliorations apportées à la plateforme logicielle PGA pour saisir les apports de l'aide contribueront à résoudre le problème, bien que les résultats des donateurs dans les pays fragiles à cet égard ne soient pas encourageants.

Tableau 1 : Réalisme des estimations sur l'aide versée au secteur public (suivi de la Déclaration de Paris) (en millions d'USD)

	Aide inscrite en 2010 au budget de l'État	Aide versée au secteur public en 2010 et notifiée par les partenaires au développement	2005 (en %)	2007 (en %)	2010 (en %)
Donateurs multilatéraux	(1)	(2)			(3) = (1)/(2)
Banque africaine de développement	25	36	--	100	70
Commission européenne	76	100	35	65	76
Alliance GAVI	0	3	--	0	0
Fonds mondial	8	18	0	0	46
FIDA	8	8	69	100	97
Organisation des Nations Unies	0	78	0	0	0
Banque mondiale	105	101	60	83	96
Donateurs bilatéraux	(1)	(2)			(3) = (1)/(2)
Belgique	0	36	11	0	0
France	1	5	--	36	22
Allemagne	14	33	--	90	44
Japon	0	32	--	0	0
Pays-Bas	12	31	--	0	40
Norvège	10	0	--	0	11
Suisse	0	4	--	0	0
TOTAL	260	503	39	54	52

Source : OCDE-CAD (2013)

SYSTÈMES NATIONAUX DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

Le gouvernement et les donateurs ont accordé une importance considérable au renforcement de la GFP au Burundi grâce à la Stratégie de réforme des finances publiques, (SRFP), qui en est actuellement à sa deuxième phase (SRFP-II). Cette stratégie met particulièrement l'accent sur : le dépôt du projet de Loi des finances devant le Parlement ; la préparation de manuels de la procédure d'exécution budgétaire ; et, la préparation de rapports d'exécution trimestriels. Depuis 2008, les systèmes et les processus ont été renforcés par la promulgation d'une loi organique relative aux Finances publiques (2008), l'élaboration d'un nouveau Code des marchés publics (mis en place en 2009), l'établissement d'une Cour des comptes et d'un nouveau Système informatique intégré de gestion des finances publiques (SIGEFI). Les réformes ont été aidées par le biais de l'appui budgétaire général (accompagné d'un suivi et de mesures de sauvegarde) fourni par les donateurs multilatéraux (l'UE, la Banque mondiale, la BAfD et le FMI).

La BAfD (2011 : 6) fait remarquer que, malgré le nouveau Code des marchés publics et la mise en place d'organes compétents pour le superviser, « les capacités institutionnelles pour mettre en œuvre les règles et procédures demeurent limitées au regard du niveau de professionnalisation des acteurs ». L'Encadré 1 présente une évaluation raisonnablement à jour sur les capacités des institutions des marchés publics.

Encadré 1 : Défis liés à la mise en œuvre du Code des marchés publics

L'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et celle de la Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP) ont été mises en place en 2009. L'intégrité du système repose essentiellement sur la DNCMP et l'ARMP. La DNCMP émet des avis sur tous les dossiers au-dessus de certains seuils bien définis tout en exerçant un contrôle à posteriori sur les marchés en deçà de ces seuils. De son côté, l'ARMP dispose, d'une part, d'un mécanisme de recours indépendant assuré par son Comité de règlement des différends et, d'autre part, est chargée d'assurer des audits réguliers de la passation des marchés. La faiblesse fondamentale dans ce dispositif réside dans le fait que l'ARMP n'est pas autonome financièrement et que son ancrage au ministère des Finances n'est pas approprié. En matière de transparence, il n'existe pas de journal de marchés publics, ni de site Web pour assurer une large diffusion de l'information sur la passation des marchés. À court terme, l'opérationnalisation effective et l'efficacité des cellules de passation, qui sont des structures ad hoc, doivent être renforcées. En matière de contrôle, l'ARMP doit entreprendre l'audit à posteriori des marchés.

Source : BAfDB (2011)

Le Burundi a régulièrement été évalué par le programme PEFA. Le rapport PEFA 2012 montre une nette amélioration des finances publiques – 16 des 28 indicateurs PEFA ont indiqué une amélioration entre 2009 et 2012 (voir la Figure 5). La note moyenne PEFA obtenue par le Burundi est passée de D + à C en 2009, puis à C + en 2012. Des domaines tels que l'exhaustivité et la transparence du budget, la surveillance et la vérification externes obtiennent toujours un C + ou moins, et se sont améliorés à un rythme plus lent, voire pas du tout. Pour prendre un exemple, les estimations de recettes recouvrées sont inférieures aux sommes effectivement encaissées, et l'évaluation PEFA 2012 signale qu'il n'est pas possible pour le gouvernement de planifier à partir de l'encaissement fiable des recettes. Il semblerait, cependant, que le gouvernement essaie de résoudre ce problème en mettant en place une nouvelle administration fiscale, l'Office Burundais des Recettes. Gérer les finances du grand nombre d'organismes publics demeure un défi considérable pour le gouvernement, et la capacité de décentraliser la gestion financière reste très limitée.

Moyenne des notes PEFA du Burundi

2009

D+ à C

2012

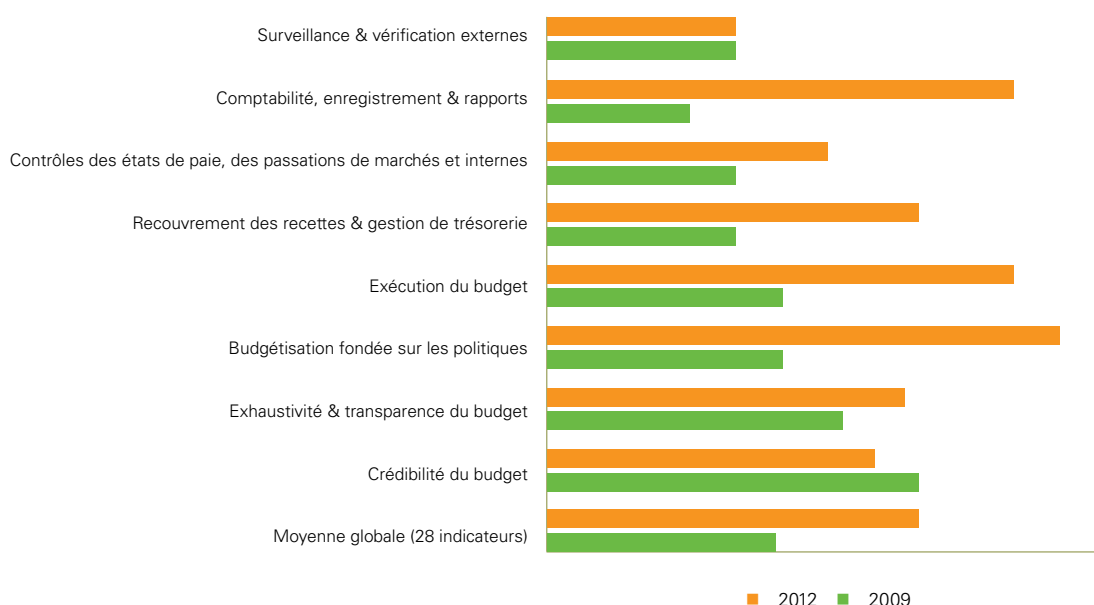
C+

Les rapports successifs ont noté qu'il reste du travail à faire pour établir des systèmes nationaux fiables.

Toutefois, plusieurs éléments des systèmes du Burundi ont montré une amélioration particulièrement marquée ces dernières années, notamment en ce qui concerne :

- la comptabilité, l'enregistrement de l'information et les rapports financiers (notes D/ D+ à une note moyenne B) ;
- le recouvrement des recettes et la gestion de trésorerie (d'une note moyenne D+ à une note C+) ;
- l'exécution du budget (de notes D+/C à une note B) ; et,
- la budgétisation fondée sur les politiques nationales (des notes D+/C aux notes B/ B+).

Figure 5 : Notes PEFA obtenues par le Burundi, en 2009 et en 2012



Source : PEFA (2012) ; Calculs de l'auteur.

Les rapports successifs ont noté qu'il reste du travail à faire pour établir des systèmes nationaux fiables (consulter, par exemple, OCDE, 2006). Les progrès accomplis ces dernières années comprennent le fait que des liens ont été établis entre le budget et le CSLP burundais en mettant en place un système de suivi visant à contrôler le mouvement des dépenses publiques consacrées à des dispositifs, projets et activités spécifiques. En outre, les CDMT sectoriels sont prévus de façon à s'aligner sur le CSLP et les programmes d'investissements publics périodiques au niveau macroéconomique et au niveau sectoriel budgétaire individuel. Enfin, le nouveau Code des marchés publics a été promulgué pour réduire la corruption dans le cadre de la passation des marchés publics.

Bien que le gouvernement soit d'avis que ses systèmes de GFP se renforcent au fil du temps, l'indicateur 1 de la Déclaration de Paris, qui mesure la pertinence du cadre national de planification, a indiqué une détérioration lors de la dernière évaluation, de C en 2007 à D en 2010 (OCDE-CAD, 2011 : tableau C.10). La Banque mondiale attribue la baisse de la note à un manque d'utilisation du CSLP par les ministères lors de la planification et de l'élaboration des stratégies sectorielles.

L'indicateur 2a de l'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris mesure la fiabilité des systèmes de GFP en évaluant s'il existe : un budget exhaustif et crédible lié aux priorités ; un système de gestion financière efficace pour s'assurer que le budget soit exécuté dans les délais ; et, une comptabilité et des rapports financiers

exacts, y compris des comptes publics audités dans les délais. En 2010, le Burundi a obtenu une note 3 pour l'utilisation par les donateurs de ses systèmes de GFP, ce qui représente une augmentation par rapport aux 2,5 de 2005. L'Enquête 2011 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris fait observer qu'à partir de 2010, les progrès réalisés en matière de GFP sont restés insuffisants et qu'un écart important est constaté entre les perceptions du gouvernement et des donateurs étrangers. Cet écart de perception persiste.

Préparation, adoption et exécution du budget

Le système de GFP au Burundi s'articule autour d'un processus codifié de préparation budgétaire, suite à l'adoption d'une nouvelle loi organique relative aux finances publiques. Cette loi incorpore les enveloppes de dépenses globales et sectorielles et les acteurs nationaux s'y conforment. Le processus fonctionne comme suit : après la préparation des prévisions macroéconomiques et d'un cadre global de dépenses en avril, une lettre de cadrage budgétaires et des documents budgétaires sont rédigés pour examen et approbation par le Conseil des ministres.

Puis, en juillet, les ministères reçoivent les instructions relatives à la procédure de préparation budgétaire, avec des enveloppes de dépenses et ont un mois pour préparer leurs projets de budget. Les estimations obtenues sont ensuite soumises à des discussions techniques entre les ministères et le ministère des Finances et de la Planification du développement économique (MFPDE), avant que les problèmes ne soient résolus par des négociations ministérielles « bilatérales », puis le document de budget consolidé est transmis au Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale pour approbation avant la fin de l'année.

Le gouvernement se sert du SIGEFI pour effectuer le suivi des informations financières incorporant les données du Trésor (UE, 2009). Ce système est en train actuellement d'être perfectionné, et, en principe, transmet des informations sur l'ensemble du cycle de paiement des engagements budgétaires aux paiements autorisés. Étant donné que le SIGEFI est tributaire (comme n'importe quel système) de la qualité de la saisie des données, qui reste de qualité variable, il existe encore des domaines où la comptabilisation des données peut être améliorée dans le SIGEFI.

Audit et préparation des comptes

En 2004, le gouvernement a créé une Cour des Comptes pour renforcer le contrôle juridictionnel sur la GFP ; la Cour des comptes fait toujours l'objet d'un renforcement (OCDE, 2006). Les principaux organes de contrôle, à savoir l'Inspection générale et la Cour des Comptes, sont des innovations relativement récentes. La Cour des comptes qui a été mise en place en 2004 est chargée d'examiner (ex post) et de certifier les comptes de tous les services publics. Elle assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la Loi des finances. L'Inspection générale d'État, datant de 2010, qui a pour mandat d'assurer la vérification externe (ex ante) de toutes les entités recevant des ressources publiques, est encore plus récente. Le diagnostic du PEFA (2012) révèle le manque de ressources humaines, le statut peu attrayant des magistrats, le manque d'auditeurs pour appuyer les magistrats et la longue période de temps qui s'écoule avant de pouvoir présenter les comptes des organismes publics.

La Loi des finances annuelle est approuvée par le Parlement, mais il est difficile de déterminer à quel point les parlementaires jouent un rôle actif dans l'examen du budget. Étant donné que le budget est passé à l'Assemblée nationale à la fin de l'année civile, pour adoption fin décembre, il est peu probable qu'un examen détaillé ait lieu.

Le système de GFP au Burundi s'articule autour d'un processus codifié de préparation budgétaire



UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX PAR LES DONATEURS EXTERNES

Une récente innovation est l'établissement d'une plateforme de dialogue entre les différents partenaires au développement et le gouvernement par un cadre formel de coordination, le Groupe de coordination des partenaires (GCP).

Un document récent du donateur a plaidé très clairement pour l'utilisation des systèmes nationaux : le but ultime de la coopération au développement doit être de permettre aux pays en développement de concevoir et de mettre en œuvre leurs propres solutions pour relever les défis clés du développement...La durabilité consiste à développer des compétences, des connaissances, à établir des institutions et à mettre en place des incitations qui peuvent rendre les processus de développement autonomes (USAID, 2011 : 12).

Toutefois, l'OCDE (2011) observe qu'au Burundi l'alignement n'a lieu que de manière très globale et de manière très informelle. Le gouvernement du Burundi (par l'intermédiaire du SP/CNCA) note qu'il n'existe pas de stratégie commune d'intervention entre les acteurs internationaux, malgré l'existence d'un DSRP renouvelé (*Document stratégique pour la réduction de la pauvreté – DSRP II*) depuis 2011, et, que cette aide au Burundi est donc très fragmentée.⁶ Le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris suggère que, « dans un contexte où les différentes parties prenantes ne s'accordent pas sur l'analyse de la situation ni sur les opportunités offertes en matière de gestion des finances publiques, une dynamique commune de renforcement de l'État dans ces domaines reste sans doute difficile à trouver ». Les donateurs par exemple, ont répliqué que l'absence d'un cadre précis de résultats concernant le renforcement des institutions étatiques dans le premier DSRP (DSRP I) a représenté une opportunité manquée pour que les donateurs se regroupent autour de l'utilisation des systèmes nationaux (OCDE, 2011).

Une récente innovation est l'établissement d'une plateforme de dialogue entre les différents partenaires au développement et le gouvernement par un cadre formel de coordination, le Groupe de coordination des partenaires (GCP). Le GCP est subdivisé en 12 groupes thématiques traitant de questions techniques et sectorielles. Des réunions mensuelles ont lieu avec les ministères concernés. Les donateurs sont membres des différents groupes sectoriels (par exemple la BAfD est membre des groupes liés au transport, à l'énergie et à la gouvernance).

Tableau 2 : Performance par rapport aux indicateurs pertinents de la Déclaration de Paris

Indicateur	2005	2007	2010 réelle	Cible 2010
3. APD alignée sur les priorités nationales (comptabilisée dans le budget national)		54 %	52 %	85 %
5.a Utilisation des systèmes nationaux de GFP	24 %	33 %	23 %	Aucun objectif-cible
5.b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	19 %	35 %	31 %	n/a
6. Nombre d'UEP	37	29	84	12
7. Prévisibilité de l'aide	53 %	44 %	48 %	76 %
9. Utilisation de procédures communes (approches fondées sur des programmes)	54 %	36 %	49 %	66 %

Source : OCDE-CAD (2011)

⁶ Cette divergence d'opinions a été aggravée par des stratégies doubles d'aide extérieure (les DSRP et les plans de consolidation de la paix supervisés de l'ONU) et des perspectives critiques fournies par les donateurs sur la gouvernance du pays.

L'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris montre qu'il y a encore des problèmes liés à la prise en compte de manière intégrale et précise des engagements financiers des donateurs dans le budget national (voir le Tableau 2). L'indicateur 3 de la Déclaration de Paris, qui évalue la mesure dans laquelle les apports d'aide s'alignent sur les priorités nationales, indique qu'en 2005, moins de 40 pour cent de l'aide du Burundi étaient estimés avec précision dans le budget. En 2010, l'aide inscrite au budget s'est légèrement améliorée pour passer à 52 %, mais ce résultat est encore nettement inférieur à l'objectif-cible national de 85% de la Déclaration de Paris. Le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (indicateurs de suivi 5a et 5b) montre que l'utilisation des systèmes nationaux de GFP a stagné (seul un quart des fonds des donateurs utilisent les systèmes des finances publiques) et l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés n'a augmenté que modérément.

Aucun des principaux donateurs n'a obtenu une note élevée sur cet indicateur, avec l'Union européenne, la Banque mondiale et la BAfD n'acheminant que leurs contributions à l'appui budgétaire (respectivement, 39 %, 25 % et 43 % de leur aide) par le biais des systèmes nationaux de GFP. En dehors de ses opérations d'appui budgétaire, la Banque mondiale n'utilise pas les systèmes nationaux et les projets financés par la Banque s'appuient sur des UEP.⁷ Cette situation contraste avec celle observée en Tanzanie, par exemple, où l'utilisation de l'aide-programme en 2010 était de 60 %, et où le Fonds mondial, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Canada et le Danemark acheminaient tous plus de 90 % de leur aide par le biais d'approches fondées sur des programmes.

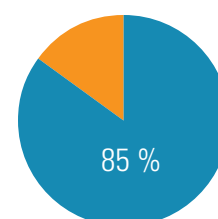
Formes de systèmes nationaux utilisées au Burundi

Au Burundi, les systèmes nationaux ne sont guère utilisés tout au long du cycle budgétaire. Toutefois, l'appui budgétaire général (ABG) apporté par les donateurs, y compris par la Banque mondiale, le FMI, l'Union européenne et la Belgique, utilisent les systèmes nationaux pour le cycle budgétaire dans son ensemble. En outre, les fonds communs (comme le FCE, financé par la Belgique, la France, la Norvège et l'UNICEF) sont inscrits au budget et sont audités par le biais des systèmes nationaux, mais utilisent parfois les systèmes des donateurs ainsi que des mesures de sauvegarde supplémentaires. En revanche, les projets gérés directement par les donateurs et les ministères dépensiers n'utilisent pas habituellement les systèmes nationaux. Ni l'UE ni la Banque mondiale n'utilisent les systèmes nationaux pour les projets. Le seul exemple d'utilisation des systèmes nationaux pour un projet est l'aide apportée par les donateurs à l'Éducation par l'intermédiaire du FCE, qui utilise les systèmes publics de planification, de budget, d'exécution (sous réserve de mesures de sauvegarde supplémentaires de présentation de rapports) et de comptabilité. Les systèmes et les procédures publics d'audit et de rapports financiers ne sont pas utilisés, et le Parlement n'examine qu'une partie des dépenses du FCE.

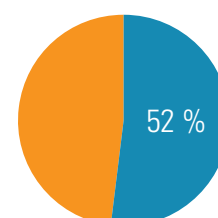
Le MFPDE note que seules les ressources des donateurs engagées à l'égard de l'ABG (soit 22 % du total des fonds des donateurs en 2011) tirent pleinement parti des systèmes nationaux (et sont donc inscrits « au plan », « au budget », « aux comptes », etc.). L'ABG et les fonds communs sont comptabilisés en tant que recettes du budget central, ce dernier en tant qu'annexe. Les fonds destinés à l'ABG sont combinés aux fonds budgétaires et, par conséquent, sont difficiles à identifier. En ce qui concerne les fonds communs, tels que le FCE, un compte distinct relevant du compte du Trésor public est utilisé, afin de s'assurer que le transfert de ses fonds au Trésor puisse être déclaré séparément, bien que le nombre de donateurs qui exige cette séparation tendrait à diminuer. Les projets gérés par des ONG au Burundi n'utilisent pas non plus les systèmes publics, et la plupart des donateurs ne communiquent pas les informations relatives à de tels projets au MFPDE par le biais de la PGA.

Indicateur 3 de la Déclaration de Paris (Budgétisation de l'aide) Objectif-cible par rapport à la réalisation

Objectif-cible 2010



Réalisation 2010



⁷ Communication faite à l'auteur par Chiara Bronchi, conseillère en gouvernance auprès de la Banque mondiale, Burundi, 22/05/13.

Trois modalités principales d'aide existent au Burundi : l'appui budgétaire général, le financement commun sectoriel (« fonds communs ») et l'appui direct aux projets.

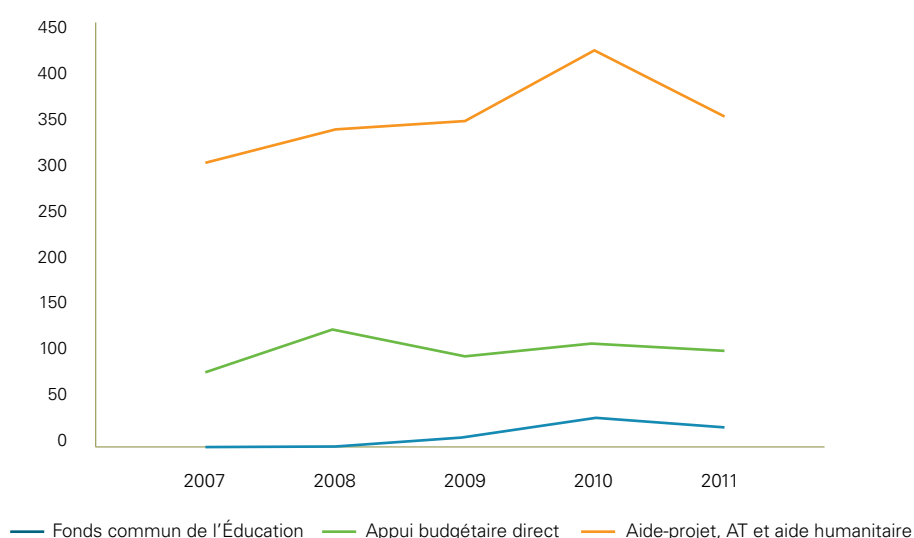
Les systèmes publics burundais de passation des marchés, quant à eux, ne sont utilisés que pour les fonds communs et l'appui budgétaire sectoriel (ABS) (soit à peu près 30 % du total des fonds des donateurs), avec la plupart des donateurs bilatéraux, se servant de leurs propres systèmes de passation des marchés pour les projets et l'appui, hormis le FCE. En ce qui concerne les organisations multilatérales, la Banque mondiale par exemple utilise ses propres systèmes pour tous les fonds, à l'exception de l'ABS qui utilise pleinement les systèmes publics. Toutefois cette politique pourrait changer à l'avenir, car la BAfD (et, éventuellement, l'Union européenne) envisage actuellement de s'orienter vers une utilisation accrue des systèmes nationaux à travers l'Afrique, afin de respecter davantage les engagements de la Déclaration de Paris.⁸

Appui budgétaire et autres modalités d'aide

Trois modalités principales d'aide existent au Burundi : l'appui budgétaire général, le financement commun sectoriel (« fonds communs ») et l'appui direct aux projets (ou aide-projet). L'ABG, y compris l'appui de la Banque mondiale et du FMI sous la forme d'une facilité élargie de crédit, a été utilisé comme une forme d'aide directe au budget de l'État et a été associé aux améliorations apportées à la GFP, aux progrès réalisés en gestion macroéconomique (meilleure mobilisation des recettes, gestion de la dette, flexibilité des taux de change, etc.) et à la suppression des contraintes institutionnelles qui font obstacle au développement du secteur privé.⁹

En 2011, trois fonds communs (l'Éducation, le Processus électoral et la Coordination de l'aide) fonctionnaient. Ces fonds communs représentaient une part relativement faible du financement, passant à 5 % des Fonds d'aide en 2011, par rapport au 1,25 % en 2007-2009. Néanmoins, le gouvernement et les donateurs ont trouvé ce type de financement utile et examinent des possibilités de création de fonds communs dans d'autres secteurs (comme l'Énergie et l'Agriculture). La Figure 6 illustre l'évolution des montants versés par l'entremise des trois modalités. De 2007 à 2011, l'ABG, exprimé en USD, est relativement constant, à environ 100 millions d'USD (environ 20 % du volume total de l'aide). La majeure partie de l'aide extérieure se présente toujours sous la forme d'aide fragmentée, telle que l'aide-projet, l'assistance technique (AT) et l'aide humanitaire.

Figure 6 : Décaissements par modalité d'aide (en million d'USD)



Source : OCDE-CAD (2013)

⁸ Communication faite à l'auteur pendant la mission sur le terrain au Burundi au cours de discussions avec des représentants de la BAfD et de l'UE (voir l'Annexe 4 concernant les intervenants).

⁹ Rapports du FMI sur l'approbation et la mise en œuvre du FCE (voir FMI 2010, 2011 et 2013).

Malgré le suivi régulier de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et les exhortations à utiliser les systèmes nationaux, la pratique des donateurs au Burundi n'évolue que lentement. Pour autant qu'on puisse en juger, aucune aide-projet au Burundi n'utilise les systèmes publics. La faible utilisation des systèmes nationaux, en dépit des améliorations enregistrées dans les systèmes de GFP burundais, qui ont reçu un appui important des donateurs, peut être due à un effet de « seuil », selon lequel des systèmes parallèles continueront d'être utilisés jusqu'à ce que les donateurs estiment que les procédures sont suffisamment solides.

Au titre du FCE, les donateurs versent leurs fonds préprogrammés et budgétés au Fonds ; en d'autres termes, le FCE utilise les systèmes nationaux de planification et de budgétisation et utilise aussi les systèmes du Trésor public de façon hybride (un compte séparé qui est joint « en annexe » au Compte unique du Trésor public). Les fonds du FCE ne sont pas engagés ou contrôlés uniquement en utilisant les systèmes nationaux. En outre, une augmentation progressive de l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés par les donateurs est constatée, mais même là, les fonds communs (comme le FCE) utilisent des mesures de sauvegarde supplémentaires conséquentes, qui incluent la présentation de rapports distincts sur l'utilisation des fonds, pour se conformer aux exigences des donateurs en matière de présentation de rapports, d'audits supplémentaires et de contrôle externe ainsi que des procédures d'« approbation tacite » utilisées pour la passation de gros marchés.

Le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a constaté que, bien que les donateurs soient au courant de la question du renforcement de l'État, seuls six donateurs sur les dix qui ont répondu à la question concernant les facteurs qui déterminent le choix des outils de financement, ont tenu compte de l'impact potentiel sur le renforcement de l'État dans le choix des outils de financement utilisés, et quatre sur ces dix ont indiqué le contraire. De nombreux donateurs ont fait remarquer que les décisions finales concernant les instruments de financement sont prises sur la base d'autres considérations, et souvent dans les capitales des pays donateurs.

Les donateurs ont convenu que, « l'appui budgétaire et les approches programmes, d'un point de vue théorique, sont susceptibles de mieux contribuer au renforcement de l'État par comparaison avec les projets mis en œuvre via des unités parallèles ». Actuellement, cependant, ils estiment que les institutions burundaises en général – et, certainement, les secteurs clés, tels que l'Agriculture, la Justice, le Transport et l'Énergie – n'offrent pas les garanties concernant le risque fiduciaire – et, en particulier, le risque que les fonds ne soient pas clairement comptabilisés et convenablement dépensés – que les acteurs internationaux jugent nécessaires pour utiliser les systèmes nationaux (voir OCDE, 2011, Principe 7). Les donateurs au Burundi, semblent croire qu'un « seuil » de capacité, ou de confiance envers les systèmes publics, n'a pas encore été atteint.

Tout porte à croire, qu'à l'expiration de certain mécanismes d'appui budgétaire, le montant de l'APD, acheminé par l'intermédiaire de l'ABG peut diminuer. Il se peut que les réductions de l'appui budgétaire n'impliquent pas forcément une baisse de l'utilisation des systèmes nationaux si les fonds sont redéployés vers des fonds communs sectoriels ou d'autres soutiens programmatiques. Cependant, l'existence d'une fragmentation accrue des modalités d'aide, même si les systèmes nationaux sont utilisés, impose au gouvernement une charge de travail supplémentaire en matière de planification, de budgétisation et d'audit.

Les donateurs au Burundi, semblent croire qu'un « seuil » de capacité, ou de confiance envers les systèmes publics, n'a pas encore été atteint.

FACTEURS D'UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX

Le fait que les donateurs financent la moitié du budget de l'État pouvait constituer un problème en réduisant la motivation des dirigeants à adopter des politiques fermes pour lutter contre la corruption.

Cadres d'orientation et processus relatifs à l'utilisation des systèmes nationaux

Le Gouvernement du Burundi a élaboré la *Politique nationale de l'aide publique au développement, 2011 – 2015*. Cette politique oriente les donateurs vers les systèmes nationaux et encourage leur utilisation. Le gouvernement souhaiterait que l'appui apporté par les donateurs prenne la forme de l'ABG et, si cela est considéré comme impossible, par le biais de l'ABS, au moyen de l'aide-programme plutôt que de l'aide-projet, afin de réduire la fragmentation de l'aide. La communication d'informations sur les engagements en matière d'APD est également vivement conseillée, et le ministère des Finances a mis en place une PGA pour permettre aux donateurs de saisir leurs propres données relatives à leurs engagements.

Bien que les partenaires donateurs du Burundi aient le sentiment qu'ils contribuent au renforcement des capacités de l'État, une revue de l'OCDE (2011) de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans les États fragiles, a estimé que cette impression était difficile à juger, car il semble que les donateurs ne sont guère d'accord quant aux meilleurs moyens de renforcer les institutions de l'État au Burundi. Selon des responsables du Burundi, le gouvernement a déployé des efforts considérables pour renforcer ses systèmes, alors que les donateurs sont considérés comme ne contribuant pas fortement au renforcement ou à l'utilisation des systèmes publics et ne reconnaissant donc pas les progrès accomplis. Les donateurs ont des visions très différentes quant à la façon de renforcer les institutions de l'État et quant au choix des modalités d'aide qui sont les plus aptes à renforcer les institutions. Certains donateurs qui privilégient une vision à plus long terme (l'UE, la Belgique, la Banque mondiale et le FMI, entre autres), estiment que l'appui budgétaire est approprié, tandis que d'autres donateurs, qui adoptent une vision à court terme, croient le contraire.¹⁰

La même revue de l'OCDE a noté que plusieurs donateurs ont regretté un manque de coordination entre eux, au sujet du contrôle des dépenses, en particulier en ce qui concerne l'appui budgétaire général/sectoriel, qui constitue la véritable cause de la corruption. Le fait que les donateurs financent la moitié du budget de l'État pouvait constituer un problème en réduisant la motivation des dirigeants à adopter des politiques fermes pour lutter contre la corruption. En outre, le fait que les donateurs n'utilisent pas les systèmes nationaux pour planifier leurs fonds, associé à leur prépondérance, signifie que les ministères sectoriels n'exercent pas un rôle de contrôle important. Le fait que le faible soutien budgétaire consacré au secteur social prenne la forme de l'appui budgétaire signifie que très peu de progrès ont été accomplis dans le cadre de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés au sein des ministères dépensiers clés.

10 « Il existe une divergence flagrante entre les perceptions du Burundi quant à ses efforts d'amélioration des systèmes publics, et leur utilisation par les partenaires internationaux, qui reste limitée et ne reflète pas toujours les progrès accomplis. Enfin, les personnels des partenaires internationaux expriment des visions très différentes sur les éléments du changement, en particulier sur les modalités de l'aide les mieux à même de renforcer l'État. Ainsi, certains estiment sur la base d'une vision à long terme que l'aide budgétaire renforce l'État, alors que d'autres pensent le contraire, du fait des enjeux de gestion des finances publiques qui subsistent sur le court terme. » OCDE (2011 : 12)

Capacité de gérer l'aide grâce à l'utilisation des systèmes nationaux au niveau du pays

Capacités du personnel du pays à gérer l'aide grâce à l'utilisation des systèmes nationaux
Les capacités des ministères au Burundi sont généralement perçues comme très faibles. Même les institutions centrales comme le MFPDE et le ministère de la Justice sont perçus comme ayant une direction instable et de faibles capacités, avec seulement une poignée de fonctionnaires capables d'entamer un dialogue sur les politiques ou la GFP. Le MFPDE a détaché du personnel auprès des ministères dépensiers en vue d'améliorer le fonctionnement de leur GFP, mais le manque général de capacités signifie que pour presque tous les projets, des UEP, des secrétariats ou des cellules de coordination sont établies par les donateurs afin de renforcer les capacités et de faire en sorte que les activités soient bien gérées..

Capacités du personnel des donateurs à gérer l'aide grâce à l'utilisation des systèmes nationaux

Au Burundi, seuls les donateurs les plus importants et les mieux dotés en ressources (l'Union européenne, la Banque mondiale, la Belgique) ont été en mesure d'apporter une aide en utilisant les systèmes nationaux (et ont la capacité de diversifier le risque). L'appui budgétaire est chronophage puisqu'il implique d'assister à des réunions de coordination et de suivi ainsi que de participer au dialogue sectoriel. C'est particulièrement vrai pour les donateurs qui coordonnent des fonds sectoriels ou qui font partie du petit groupe fournissant un appui budgétaire (la BAfD, l'UE, la BM, le FMI). Les donateurs connaissent bien la politique organisationnelle interne sur l'utilisation des systèmes nationaux, mais semblent être moins au courant de la Politique nationale de l'aide (au moins un donateur a affirmé ne pas connaître ladite politique).

La plupart des donateurs disposent d'une politique indiquant que les systèmes nationaux doivent être utilisés si possible. Par exemple, la BAfDd (2011 : 18), dans une note sur l'harmonisation, stipule que : « dans la mesure du possible, aucune unité *ad-hoc* (UEP) ne sera créée pour la supervision des interventions, mais les capacités de l'administration seront utilisées et, si besoin, renforcées ». La Banque mondiale (2008 : 18, 31) notes dans sa Stratégie d'assistance pays pour les exercices budgétaires 2009-2012 que :

la Banque soutiendra l'amélioration de l'efficacité de l'aide en renforçant les capacités de la cellule de coordination de l'aide du Burundi et en aidant le gouvernement à adopter des approches sectorielles...La Banque continuera à s'éloigner des unités d'exécution de projets (UEP) autonomes. Plusieurs projets en cours sont mis en œuvre par le biais de structures gouvernementales, notamment le Projet de développement du secteur routier et le Projet multisectoriel d'infrastructure d'eau et d'électricité nouvellement approuvé.

Les personnes interrogées étaient parfaitement au courant des diagnostics qui devaient être effectués avant que les systèmes nationaux ne puissent être utilisés, tels que les évaluations du risque fiduciaire, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire dont ils disposent au niveau national dans l'utilisation des systèmes nationaux. Dans la plupart des cas, un processus formel d'évaluation était nécessaire pour évaluer le risque et justifier l'utilisation des systèmes nationaux. Dans certains cas, la politique du siège a évolué au cours des dernières années, comme dans le cas de l'USAID, qui peut maintenant utiliser les systèmes nationaux dans le cadre de sa Politique prospective (*Forward Policy*), adoptée en 2010. Cette politique encourage l'utilisation des systèmes nationaux et reconnaît que la non-utilisation des systèmes nationaux a restreint les incitations visant à contribuer au renforcement des capacités des institutions bénéficiaires. Cette politique permet à 30 % des budgets nationaux de renforcer les capacités de la société civile locale et du secteur privé et d'utiliser plus largement les systèmes publics des pays partenaires. Le Bureau de l'USAID au Burundi est libre de choisir les modalités de mise en œuvre de cette politique

Donateurs apportant un appui budgétaire au Burundi



BAfD



UE



BM



FMI

Les principaux risques identifiés par les donateurs ont trait à la corruption, à la faiblesse des finances publiques et aux capacités insuffisantes des fonctionnaires.

dans le pays. Toutefois, cette liberté constitue aussi un défi car la législation exige toujours que les fonds de l'USAID soient affectés à des activités, ce qui exclut l'appui budgétaire et la rend difficilement conciliable avec l'utilisation du financement commun, étant donné que ces fonds communs ne sont pas normalement réservés.

Le risque en tant que facteur au niveau national

Perception des risques par les donateurs

Il y a consensus dans l'ensemble sur les problèmes et les risques, mais pas sur les stratégies ni sur les pratiques à adopter pour réduire les problèmes de corruption au Burundi, et les partenaires au développement ont adopté des approches très différents sur le sujet, en fonction de leurs propres objectifs (OCDE, 2011). Les principaux risques identifiés par les donateurs ont trait à la corruption, à la faiblesse des finances publiques et aux capacités insuffisantes des fonctionnaires. Certains donateurs (par exemple l'UE, la Belgique et la Suisse) sont très inquiets, en particulier par la lenteur des réformes dans le secteur de la Justice,¹¹ y compris par les progrès apparemment très lents pour aborder les questions liées à la mauvaise administration de la justice et, plus généralement, à la corruption, et aux mauvaises performances et capacités des juges et de la police. Les fonctionnaires répondent qu'il y a un manque de compréhension nuancée du contexte local et que la réforme du judiciaire et des institutions chargées de l'application de la Loi prend forcément du temps dans un pays comme le Burundi qui sort d'un conflit.

À ce jour, ces risques ont été atténués par les donateurs qui effectuent conjointement des évaluations PEFA (la plus récente en 2012) et d'autres évaluations financières. Les donateurs ont eu largement recours à des mesures de sauvegarde supplémentaires au Burundi, y compris aux procédures d'« approbation tacite » pour de plus gros marchés, à la présentation de rapports supplémentaires (souvent en utilisant l'AT itinérante) et aux procédures supplémentaires d'inspection et d'audit externe.

En général, les donateurs (en particulier l'Union européenne et les autres donateurs européens) deviennent plus réfractaires au risque du fait qu'ils sont de moins en moins enclins à prendre des risques – en partie en raison de changements politiques – parmi les gouvernements européens. Les représentants des donateurs belges ont noté que la gouvernance sectorielle, les questions de capacités et les problèmes de justice/corruption signifiaient qu'un risque fiduciaire considérable subsistait associé à la fourniture de l'aide au Burundi. L'UE a noté que les exigences fiduciaires étaient conséquentes et que la justification et les mesures de sauvegarde étaient de plus en plus nécessaires, mais le représentant a noté que l'UE avait convenu de continuer à apporter son ABG jusqu'en 2015. Le risque devient de plus en plus un facteur ayant un impact sur les décisions des donateurs concernant les modalités d'aide et l'utilisation des systèmes nationaux, puisque les donateurs diffèrent quant au niveau des risques qu'ils sont prêts à encourir, en raison principalement de la pression politique existante. Cette aversion au risque s'est aussi manifestée par la commande de rapports et d'audits supplémentaires se rapportant à l'utilisation des systèmes nationaux.

Perception des risques par le pays

Aucun interlocuteur du pays n'a mentionné les risques dans le cadre de l'utilisation des systèmes nationaux. Cependant, les principaux risques liés à l'utilisation des systèmes nationaux impliquent objectivement d'être capables de gérer des fonds efficacement, étant donné le contrôle variable sur l'exécution du budget et la comptabilisation précise des dépenses par rapport aux plans. Dans certains ministères dépensiers, la capacité de gestion financière est faible, en raison des qualifications du personnel qui laissent à désirer et des niveaux inappropriés de dotation en personnel. Fait intéressant qui illustre

¹¹ Discussions lors d'une réunion du Groupe de partenariat donateurs-gouvernement à Bujumbura, le 29 mai 2013.

les divergences de perception du risque fiduciaire au Burundi, le MFPDE a déclaré qu'il n'y avait « aucun risque » pour le gouvernement d'utiliser les systèmes nationaux.¹²

Incitations offertes pour utiliser les systèmes nationaux

Il semble que les incitations offertes aux donateurs pour qu'ils utilisent les systèmes nationaux dans un environnement post-conflictuel, fragile de gouvernance comme celui du Burundi, soient limitées. Le gouvernement n'exerce aucune pression juridique (par opposition à la morale) et, dans la pratique, la pression exercée de la part du siège pour l'utilisation des systèmes nationaux se limite aux revues de la pratique par rapports aux programmes d'harmonisation et d'alignement inscrits dans les accords de la Déclaration de Paris, d'Accra et de Busan, puisque ces accords (et leur suivi périodique) imposent l'utilisation de systèmes nationaux, sauf lorsque le diagnostic indique que les systèmes ne sont pas assez solides pour être utilisés.

Il est admis que l'existence d'incitations proposées aux fonctionnaires pour les encourager à utiliser les systèmes publics permet d'assurer le respect de ce principe auquel le gouvernement accorde sa préférence. Toutefois, étant donné que le financement extérieur représente une part tellement importante des dépenses publiques, les fonctionnaires reconnaissent n'avoir guère d'influence pour exiger des donateurs qu'ils se conforment à ce principe – l'opinion générale étant qu'après tout, les fonds concernés « appartiennent » aux gouvernements donateurs (et, en fin de compte, aux contribuables).

La question relative aux incitations personnelles des fonctionnaires burundais est moins claire. Pour quelques fonctionnaires (par exemple ceux du SP/CNCA et ceux de la cellule du MFPDE qui supervisent les partenariats d'aide), une utilisation accrue des systèmes publics par les donateurs, surtout si elle est liée à l'augmentation du financement, ce qui peut être tout à leur honneur, bien qu'il soit difficile de savoir exactement si une augmentation de l'utilisation des systèmes nationaux est mentionnée comme objectif dans leur profil de poste, si celui-ci existe. Dans ce contexte, réduire le recours aux UEP et accroître le recours au personnel ministériel en vue de gérer des projets, se fait clairement au détriment du personnel qui travaille actuellement pour les donateurs dans de telles unités, vu que leurs moyens de subsistance seront réduits (probablement de manière considérable) si ces dernières devaient être réabsorbées par les ministères et les salaires payés selon les barèmes de la fonction publique. Étant donné que ces UEP se trouvent associées aux ministères dépensiers, l'opposition la plus forte à leur suppression a de fortes chances de provenir des ministères dépensiers.

Étant donné que le financement extérieur représente une part tellement importante des dépenses publiques, les fonctionnaires reconnaissent n'avoir guère d'influence pour exiger des donateurs qu'ils se conforment à ce principe – l'opinion générale étant qu'après tout, les fonds concernés « appartiennent » aux gouvernements donateurs.

¹² Réponse faite par un fonctionnaire du MFPDE au questionnaire utilisé pour ce Rapport.

Obstacles à l'utilisation des systèmes nationaux et catalyseurs

Le principal obstacle à l'utilisation des systèmes nationaux au Burundi est la fragilité perçue des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et des structures administratives et de gouvernance. Les problèmes systémiques qui affectent l'utilisation des systèmes nationaux de GFP par les donateurs, comprennent :

l'absence de statistiques nationales de bonne qualité

le manque de fiabilité et le caractère incomplet des systèmes de données, y compris l'aspect de développement du système informatique intégré de gestion des finances publiques (SIGEFI)

le fait que les systèmes nationaux de passation des marchés soient nouveaux

une forte perception de la corruption dans le judiciaire et les institutions chargées de l'application de la Loi¹³

le manque de capacités au sein des institutions de contrôle

la pénurie de personnel bien formé dans les institutions du bénéficiaire de l'aide au Burundi

Un rapport indépendant a observé que le Burundi est un exemple frappant d'un État où les objectifs ambitieux de la communauté des donateurs ne correspondaient pas aux capacités sur le terrain, résultant en un manque important pour les agences de ressources afin de gérer et mettre en œuvre les activités (Specker Briscoe & Gasana, 2010). Ces ressources institutionnelles et les faiblesses structurelles, associées à deux autres facteurs, à savoir les vives inquiétudes quant à l'impartialité et au professionnalisme des structures de gouvernance du pays (magistrature, douanes et police) et une diminution du seuil de tolérance au risque de la part des gouvernements donateurs, conjugués, agissent comme un frein important sur l'utilisation des systèmes nationaux.

Contrairement à ces facteurs, qui peuvent mener à une baisse de l'appui à court terme, il existe des facteurs qui peuvent encourager une utilisation accrue des systèmes nationaux, à savoir :

- l'amélioration constante des systèmes de GFP du Burundi (attestée par l'évaluation PEFA et l'EPIN) a encouragé les donateurs à utiliser les systèmes de passation des marchés, quoique qu'avec des mesures de sauvegarde supplémentaires (par exemple, les procédures d'approbation tacite sur les marchés) ;
- l'utilisation satisfaisante des instruments de financement commun/sectoriel, pouvant conduire à une utilisation accrue de ces instruments de financement en dehors du secteur de l'Éducation ;
- la mise en place d'un groupe de partenariat donateurs-gouvernement, facilitée par le ministère à la Présidence chargé de la Bonne gouvernance et la Banque mondiale ;
- la plus grande intégration économique régionale (Communauté de l'Afrique de l'Est, initiatives de *TradeMark East Africa*) ; et,
- la relative stabilisation démocratique après l'accord d'Arusha et la poursuite de la croissance économique du pays.

Toutefois, il faudra encore du temps avant que les donateurs n'estiment qu'un « seuil » de confiance à l'égard des systèmes publics ait été atteint, permettant ainsi l'utilisation accrue des systèmes nationaux.



¹³ Voir les données de *Transparency International* sur la perception de la corruption relatives au Burundi (*Transparency International*, 2012).

UNITÉS D'EXÉCUTION DE PROJETS

Recours aux unités d'exécution de projets

Au Burundi, les UEP au sein de la structure publique sont largement utilisées pour mettre en œuvre les activités des donateurs. L'indicateur 6 de la Déclaration de Paris qui mesure le nombre d'UEP montre que leur nombre a doublé, passant de 37 en 2005 à 73 en 2011. Cette augmentation résulte peut-être de l'expansion par les donateurs de leurs programmes d'assistance à la suite de la signature de l'accord d'Arusha. Récemment, ce chiffre a présenté des signes de légère baisse (de 84 UEP en 2010 à 73 en 2011), mais qui pourrait simplement être lié à la fin de projets.

Il est possible que l'augmentation des UEP dont il est fait état peut être un artéfact statistique résultant d'une meilleure saisie des UEP grâce au suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et par le gouvernement,¹⁴ et le fait que des UEP qui n'avaient pas été définies comme telles précédemment (par ex., l'USAID a déclaré dans le passé que ses unités n'étaient pas des UEP) sont maintenant considérées comme des UEP. Certaines activités, telles que le Secrétariat de coordination des aides, financé par le PNUD et la cellule du ministère des Finances chargée de la coordination de la réforme des finances publiques et du suivi de la coordination entre les donateurs, n'étaient probablement pas classées à l'origine comme des UEP, mais sont désormais reconnues comme telles, principalement parce que les coûts des postes et administratifs sont financés par des donateurs.

Certains donateurs interrogés (la Banque mondiale, la BAFD) lors de l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de l'OCDE estiment que le recours aux UEP est justifié au Burundi, en raison de la faiblesse des systèmes de PFM, du manque de capacités au sein des ministères et de la pression exercée pour verser les fonds, qui, à son tour, exige la mise en place rapide d'une gestion fonctionnelle de projets. Selon l'OCDE, la plupart des donateurs « regrettent » cette situation, mais ont considéré qu'elle s'avérait nécessaire tant que la GFP ne s'améliorera pas. Certains donateurs ont fait remarquer que, si les bureaux des donateurs dans le pays étaient maintenant prêts à utiliser les systèmes du pays d'accueil (ce qui indique qu'ils reconnaissent implicitement leur amélioration), la politique des sièges des donateurs ou les parlements des pays donateurs restreignent toujours leur utilisation en raison du risque fiduciaire.

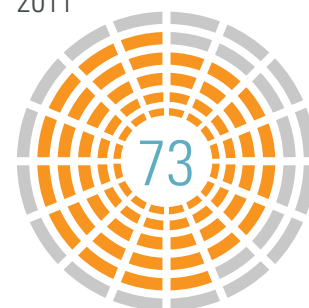
En pratique, la plupart des donateurs ont recours soit aux UEP classiques soit aux secrétariats ou aux « cellules » de coordination pour exécuter les projets et programmes, et, embauchent souvent du personnel supplémentaire pour pourvoir ces postes. Les « cellules » diffèrent des UEP traditionnelles, du fait qu'elles gèrent et coordonnent les activités, mais ne les mettent pas en œuvre. De tels dispositifs (par exemple pour les fonds communs) ont été mis en place en raison d'inquiétudes manifestées par des donateurs à propos des capacités du personnel à gérer et à coordonner les projets et les programmes, au sein des ministères dépensiers.

Le nombre d'UEP entre 2005 et 2011

2005



2011



¹⁴ « Cependant, la situation réelle est probablement celle d'une stagnation du nombre d'unités mais d'une meilleure qualité des données fournies dans le cadre du suivi de la DP » OCDE (2011).

Il existe des mesures incitatives attrayantes qui rendent difficile l'intégration du personnel des UEP après l'achèvement des projets, du fait que les traitements de la fonction publique sont beaucoup plus faibles que les salaires versés par les donateurs/UEP.

Impact des unités d'exécution de projets

La politique du gouvernement burundais vise à réduire le nombre d'UEP et à n'avoir recours à ces derniers que dans des circonstances exceptionnelles, après accord avec le gouvernement. Le gouvernement (Mdf, SP/CNCA) estime que le recours au personnel existant des ministères dépensiers pour coordonner et gérer l'aide des donateurs serait préférable afin de renforcer les capacités et les compétences du personnel et d'assurer la durabilité. La Politique nationale de l'aide note que les coûts de transaction des UEP (salaires, AT internationale, etc.) sont élevés, ce qui compromet l'optimisation des ressources des projets des donateurs et que le recours aux UEP clairement « ... érode sensiblement les capacités de l'administration dont les personnels compétents sont attirés par les salaires élevés et ne retournent plus dans la fonction publique.¹⁵

Toutefois, des fonctionnaires ont noté qu'il existe des mesures incitatives attrayantes qui rendent difficile l'intégration du personnel des UEP après l'achèvement des projets, du fait que les traitements de la fonction publique sont beaucoup plus faibles que les salaires versés par les donateurs/UEP (de 10 à 20 fois supérieurs). Certains interlocuteurs (par ex., des représentants de la Bafd) ont déclaré que les ministères dépensiers (pr. ex., le Transport) ne sont pas en mesure de définir la portée des projets, de les gérer et d'en assurer les progrès de manière efficace. En revanche, le personnel des ministères a de fortes chances de bien connaître les systèmes de planification et de budgétisation de l'État, ce qui lui donne un avantage par rapport au personnel n'appartenant pas à l'administration publique.

Aucune critique n'a été soulevée concernant le fonctionnement des UEP, mais faute de temps, la discussion sur le fonctionnement des UEP individuelles a été très superficielle et il n'est possible de faire que quelques généralisations. La Banque mondiale a noté que les « éléments de base » n'étaient pas encore en place au Burundi pour abandonner le recours aux UEP. Toutefois, si un ministère disposait des capacités nécessaires (ce qui pourrait être testé à l'aide d'un diagnostic institutionnel) et si les systèmes du Trésor publics fonctionnaient, alors il serait possible de renforcer les capacités au sein d'une institution spécifique en ayant recours aux fonctionnaires pour toutes les tâches à l'exception de la gestion financière des projets et de la passation des marchés publics.

¹⁵ Politique nationale de l'aide, Article 5.1.4, p.20. Le texte intégral correspondant est le suivant : « *En effet, outre les coûts de transaction, cette pratique érode sensiblement les capacités de l'administration dont les personnels compétents sont attirés par les salaires élevés et ne retournent plus dans la fonction publique. Le Gouvernement et les PTF travailleront à faciliter ce processus en renforçant les capacités de l'Administration Publique, et en relevant durablement le niveau de rémunération des fonctionnaires compétents qui auront choisi de relever le défi de l'efficacité au sein de l'administration. Le recours aux structures parallèles ne se fera qu'exceptionnellement et après concertation.* »

CONCLUSION

Selon les enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, l'utilisation des systèmes nationaux au Burundi a stagné voire diminué, comme en témoigne ces dernières années, une utilisation accrue des UEP, des missions de collaboration plus rares dans le pays, et l'opacité des engagements des donateurs. Cette situation est imputable à la conviction que le Burundi est extrêmement fragile suite à la mise en œuvre des accords d'Arusha, et que de nombreux défis sociaux, politiques et de gouvernance restent à relever.

Le manque de confiance à l'égard des systèmes nationaux de GFP semble régner, malgré le fait que les réformes dans divers domaines connexes des finances publiques (voir les résultats PEFA dans la Figure 5) aient progressé, et que la Cour des comptes et les autres institutions de contrôle (par exemple l'Inspection générale) au Burundi soient généralement perçues comme fonctionnant bien, même s'il faut les renforcer. Les scrupules des donateurs en ce qui concerne la GFP sont étayés par la perception des faiblesses de gouvernance ancrées dans les préoccupations concernant le fonctionnement de l'appareil judiciaire et de la police, et, des contraintes récentes sur la liberté de la presse, et d'un manque de progrès dans le traitement des questions de gouvernance.

Reconnaissant les faiblesses de GFP, les donateurs ont établi des programmes visant à soutenir les secteurs clés où les systèmes et les processus ont été faibles, afin d'atténuer le risque fiduciaire et ont examiné la possibilité d'opter pour les fonds communs avec une utilisation limitée des systèmes nationaux budgétaires et de passation des marchés.

Recommandations adressées au gouvernement

Pour qu'il y ait une utilisation accrue des systèmes burundais et pour que les donateurs deviennent convaincus que le risque encouru d'utiliser les systèmes nationaux soit raisonnablement faible, répondant ainsi aux préoccupations fiduciaires accrues de la communauté des donateurs, le gouvernement devra continuer à améliorer la GFP, particulièrement en remédiant aux points faibles qui subsistent, tels que : la crédibilité budgétaire ; les contrôles des états de paie, de passations des marchés et de dépenses ; et, l'audit. Le gouvernement devra également affirmer à l'échelon national son rôle de chef de file par rapport au programme de l'aide et imposer de plus en plus l'utilisation des systèmes nationaux.

Comme dans d'autres États fragiles, il faudra poursuivre l'amélioration des capacités au sein des organismes publics, afin de gérer les fonds des donateurs qui passent par les systèmes nationaux, de façon à ce qu'il ne soit pas nécessaire de mettre en place des UEP, des cellules de coordination ou des secrétariats pour persuader les donateurs.

Étant donné que les donateurs n'ont qu'une confiance limitée à l'égard du pouvoir judiciaire et des institutions chargées de l'application de la Loi, ce qui a un impact sur les comportements généraux des donateurs en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux, une attention particulière doit être portée par le gouvernement pour relever les défis existants relatifs à la probité, à la transparence et à la corruption dans le secteur de la Justice.

Le manque de confiance à l'égard des systèmes nationaux de GFP semble régner, malgré le fait que les réformes dans divers domaines connexes des finances publiques aient progressé.



Recommandations adressées aux donateurs

Les donateurs doivent de leur côté, reconnaître les domaines où des améliorations de GFP sont évidentes, tels que le processus de budgétisation généralement sain, une meilleure comptabilisation et de meilleurs rapports financiers, et en tirer parti. Les donateurs doivent également veiller à ce que le gouvernement soit informé dans les délais et de manière précise, des engagements et des versements, en utilisant la PGA qui est en place, de façon à ce que l'aide puisse être au moins inscrite au plan, même si elle n'est pas déboursée par le biais des systèmes du Trésor public. Trois recommandations particulières découlent de la reconnaissance selon laquelle les donateurs disposent d'informations imparfaites sur les contraintes, les défis, les forces et les faiblesses des acteurs clés au Burundi. Cette situation entraîne l'adoption de politiques qui laissent à désirer, et au fait que les donateurs ne soutiennent pas entièrement les institutions et les pratiques qui se sont améliorées.

- *Recommandation 1* : **Commander une revue de la gouvernance** institutionnelle au sein des ministères centraux et clés qui pourraient être les futurs bénéficiaires des « fonds communs ». Au départ, il est recommandé que les examens se concentrent sur les principales agences qui se trouvent au centre de l'administration publique (les Finances, la Justice et le Bureau du deuxième Vice-Président). Cependant, des examens pourraient également être menés dans les principaux ministères ayant un impact sur l'économie (Gouvernance et Privatisation, Agriculture, Énergie, Transport et Éducation).
- *Recommandation 2* : **Envisager d'étendre les fonds communs/sectoriels** dans les domaines autres que ceux déjà considérés, tels que la Santé (par ex., l'Énergie et le Transport), afin de réduire la fragmentation de l'aide à travers une pléthore de projets, dont beaucoup sont actuellement gérés par le biais de mécanismes parallèles tels que les UEP.
- *Recommandation 3* : **Étudier la possibilité de consolider et d'acheminer l'appui budgétaire général via un Fonds d'affectation spéciale de développement économique** pour le Burundi, géré par le FMI ou la Banque mondiale et mettant l'accent sur la fourniture d'une assistance institutionnelle pour le développement économique. Le gouvernement hôte doit assumer des frais très importants afin de se conformer aux nombreuses mesures de sauvegarde demandées par les différents donateurs. Ces dernières sont souvent redondantes et onéreuses, nécessitant de mettre de côté des ressources nationales réservées (et précieuses). Bien que l'établissement d'un Fonds d'affectation spéciale (ou Fonds fiduciaire) présente des inconvénients, à commencer par les frais que devra engager l'institution multilatérale pour gérer ce fonds et les difficultés liées à la coordination entre les donateurs, il permettrait probablement de réduire le nombre de missions de supervision, les besoins d'assistance technique et les multiples conditionnalité/mesures de sauvegarde attachées à l'appui budgétaire général existant.

ANNEXE 1 : CADRE DE RECHERCHE NATIONALE ET QUESTIONS

Utilisation des systèmes nationaux	
Histoire du pays en ce qui concerne l'APD et l'utilisation des systèmes nationaux	<p><i>Volume, apports (ou flux), type et prévisibilité de l'APD.</i></p> <p>Quelle est l'histoire de l'utilisation des systèmes nationaux au niveau du pays (données et récits) ? Y a-t-il eu des changements conséquents et/ou importants entre donateurs, et qu'est-ce qui a déclenché ces changements ?</p> <p><i>Les équipes de recherche ne tenteront pas de recueillir des données supplémentaires sur l'utilisation des systèmes nationaux pour chacune des études de cas des deux pays sélectionnés, mais analyseront de manière très poussée les données existantes du CAD de l'OCDE et de la Déclaration de Paris. Le travail effectué sur le terrain dans le pays rassemblera des informations qualitatives pour rédiger un rapport sur l'utilisation des systèmes nationaux.</i></p>
Systèmes nationaux de GFP	Analyse de qualité et des changements de qualité des systèmes de GFP du pays, en utilisant PEFA et d'autres évaluations (avant de se rendre dans le pays concerné, l'analyse standard des pays cibles).
Utilisation réelle des systèmes nationaux	<p>Quels sont les liens entre la qualité des systèmes de GFP et l'utilisation des systèmes nationaux, le cas échéant ? Dans l'ensemble du cycle budgétaire, y a-t-il une différence entre l'utilisation des systèmes nationaux selon le type d'apport d'aide (subventions, prêts) ?</p> <p>Dans l'ensemble du cycle budgétaire, quels donateurs utilisent quels systèmes nationaux et de quelles manières ? Quels sont les exemples de mesures de sauvegarde supplémentaires ? Quels sont les exemples d'utilisation partielle des systèmes nationaux dans une phase spécifique ? Comment est-elle liée aux évaluations des risques ?</p> <p>Est-ce que l'application de ces mesures de sauvegarde supplémentaires et l'utilisation limitée ont un impact sur l'avantage tiré de l'utilisation des systèmes nationaux pour le pays ? Comment ?</p>
Appui budgétaire et autres modalités d'aide	<p>Quel appui budgétaire est apporté et à quel point le passage à l'utilisation des systèmes nationaux est dû à l'appui budgétaire (Données de l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, modifiées par informations sur le pays, si ces dernières sont facilement disponibles) ?</p> <p>Qu'est-ce qui motive le passage à l'appui budgétaire ? Qu'est-ce qui bloque un passage à l'appui budgétaire ? En quoi cela diffère-t-il entre donateurs (les facteurs du siège et les facteurs du pays) ?</p> <p>Existe-t-il des orientations vers d'autres modalités d'aide ou des canaux de décaissement qui ont contribué à l'utilisation des systèmes nationaux (par exemple des modalités de financement gérées par programme plutôt que par projet ou communément plutôt qu'individuellement) ?</p>
Niveau de sensibilisation nationale et conformité aux cadres d'orientation et aux processus des donateurs	<p>À quel point le personnel des pays donateurs est-il au courant des cadres d'orientation relative à l'utilisation des systèmes nationaux établis par les donateurs ? Dans quelle mesure sont-ils capables de les appliquer ?</p> <p>Est-ce que les décisions formelles quant à l'utilisation des systèmes nationaux sont suivies ?</p>
Cadres d'orientation et processus nationaux	<p>Quelle est la politique du pays en matière d'utilisation des systèmes nationaux ? Cette stratégie est-elle systématiquement appliquée au sein de l'ensemble du gouvernement ?</p> <p>Quels processus, dirigés par le pays, ont augmenté ou pourraient accroître l'utilisation des systèmes nationaux ?</p>
Le risque en tant que facteur au niveau national	<p>Comment les donateurs perçoivent-ils le risque dans le pays concerné ? Quels risques comptent pour quels donateurs et pourquoi ? Comment le risque a-t-il un impact sur l'utilisation des systèmes nationaux ?</p> <p>À quels risques le pays fait-il face lorsqu'il utilise les systèmes nationaux ? Ces risques sont-ils pris en considération dans les décisions du pays lorsque qu'il demande ou convient de l'utilisation des systèmes nationaux ? Est-ce que ces risques sont pris en compte par les donateurs ?</p> <p>Est-ce que l'évaluation du risque est modifiée par une évaluation des avantages possibles ?</p>
Incitations	<p>Quelles sont les mesures incitatives offertes au personnel des pays donateurs afin qu'il utilise les systèmes nationaux ? Par quoi sont déterminées les incitations ?</p> <p>Quelles sont les incitations offertes aux fonctionnaires du pays bénéficiaire afin qu'ils utilisent les systèmes nationaux ?</p> <p>Est-ce qu'elles diffèrent entre institutions centrales, comme par exemple le ministère des Finances, et les ministères dépeniers ? Par quoi sont déterminées les incitations ?</p>
Capacités au niveau national	Quelles sont les capacités en personnel des donateurs et du pays pour gérer l'aide grâce à l'utilisation des systèmes nationaux ?
Obstacles et catalyseurs	<p>Quels sont les obstacles spécifiques au pays qui ont un impact sur l'utilisation des systèmes nationaux ? Existe-t-il des mesures nationales clés permettant de surmonter ces obstacles ?</p> <p>Quels sont les facteurs qui permettent l'utilisation des systèmes nationaux ? Existe-t-il des facteurs ou des institutions de partenariat pays-donateurs au niveau du pays qui permettent l'utilisation de systèmes nationaux ? Existe-t-il des mesures nationales – à travers les donateurs ou des donateurs particuliers – qui ont donné lieu à une utilisation accrue des systèmes nationaux ?</p>

UEP	
Recours aux UEP	Combien d'UEP sont en place et quelle est l'histoire de l'utilisation des UEP ? Existe-t-il des programmes d'aide qui sont gérés par l'intermédiaire de dispositifs institutionnels qui imitent les UEP mais qui ne sont pas définis comme tels ? Quels sont-ils et qu'est-ce qui a déterminé leur établissement ?
Impact des UEP	Quel est l'impact des UEP sur la durabilité de l'aide au niveau du pays ? Y a-t-il des cas où des UEP/des dispositifs similaires assurent sans doute la réalisation des résultats ou sauvegardent les fonds, mais n'affectent pas la viabilité à long terme des résultats de programme ou du développement ?

ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE SUR LA GFP ET L'UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX

1. SYSTÈME NATIONAL DE GFP

Généralités

- 1.1. Quelles sont les principales structures et caractéristiques du système de GFP du Burundi ?
- 1.2. Quelles sont les dispositions qui existent pour l'examen du système de GFP (PEFA, CFAA, etc..) ?

Préparation et adoption du budget

- 1.3. Comment sont préparés et approuvés les budgets ?
- 1.4. Comment les ministères préparent les soumissions budgétaires ?
- 1.5. Quelles sont les étapes clés pour l'approbation parlementaire du budget ?

Exécution du budget

- 1.6. Quels sont les processus de déblocage des crédits budgétaires ? Existe-t-il un système intégré de gestion financière ?
- 1.7. Comment sont débloqués les fonds ? Est-ce que les paiements sont contrôlés/autorisés au niveau central ?

Audit et préparation des comptes

- 1.8. Est-ce que les comptes se font en utilisant une méthode d'exercice ou de caisse ?
- 1.9. Quels sont les mois de début et de fin de l'exercice budgétaire ?
- 1.10. Quel est le rôle des comptables dans l'utilisation des fonds/la surveillance des dépenses ?
- 1.11. Est-ce que les comptes des administrations publiques, sont préparés dans les délais ? Est-ce que les comptes de 2011 sont disponibles ? Quand devraient être prêts les comptes de 2012 ?
- 1.12. Le Parlement débat-il des comptes ? Est-ce que ce débat est détaillé/satisfaisant ?
- 1.13. Quelles sont les dispositions d'audit de la comptabilité nationale mises en place ? Y a-t-il un bureau d'audit national ? Est-il doté d'un personnel suffisant ?

2. UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX (USN)

Généralités

- 2.1. Est-ce que les systèmes nationaux sont utilisés en gestion/versement de l'aide ? Dans l'affirmative, lesquels ?
- 2.2. Quels sont les systèmes utilisés par les donateurs dans les divers éléments du cycle budgétaire (c'est-à-dire dans la planification budgétaire, l'exécution du budget, la présentation des rapports de dépenses, le suivi budgétaire, etc..) ?
- 2.3. Quelles sont les différentes formes de modalités d'USN (appui budgétaire, fonds communs, etc.) utilisées ? Pourquoi ?
- 2.4. Si les systèmes nationaux ne sont pas/ ou sont moins utilisés aujourd'hui que dans le passé, quelle en est la raison ?
- 2.5. Y a-t-il une différence de l'USN par type d'aide (liée aux infrastructures, au secteur social, humanitaire, etc.) ?

Appui budgétaire

- 2.6. Est-ce que l'appui budgétaire (AB) est important ? Dans l'affirmative, pourquoi ? Qu'est-ce qui a déterminé un passage à l'AB ? S'il n'est pas important, quels facteurs ont bloqué l'utilisation de l'appui budgétaire général et de l'appui budgétaire sectoriel ?
- 2.7. Factuel/MdF : Quelle est l'importance de l'appui budgétaire dans : a) l'aide extérieure totale ? b) le financement public total ? (c) les différents secteurs ?
- 2.8. MdF : Comment diffère l'utilisation de l'appuis budgétaire d'un donateur à l'autre ?

Exemples d'utilisation des systèmes nationaux

- 2.9 Est-ce qu'il existe des exemples d'USN totale ?
- 2.10 Est-ce qu'il existe des exemples d'USN hybride/partielle ?
- 2.11 En cas d'USN totale/partielle, est-ce que des mesures de sauvegarde sont utilisées ? Dans l'affirmative, lesquelles ?

3. FACTEURS D'UTILISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX

Facteurs liés à la politique (MdF/autres ministères)

Gouvernement

- 3.1 En quoi consiste la politique du gouvernement du Burundi en matière de l'USN ?
- 3.2 Dans quelle mesure cette politique est connue ? Cette politique est-elle appliquée uniformément dans l'ensemble des ministères ?
- 3.3 Quels processus nationaux ont stimulé, ou pourraient stimuler l'USN ?

Donateurs

- 3.4 Est-ce que le personnel national des donateurs est au courant des cadres des pays/donateurs relatifs à l'USN ? Comment a été générée cette prise de conscience ?
- 3.5 Dans l'affirmative, dans quelle mesure les cadres/lignes directrices/directives sont-ils appliqués dans la pratique ? Est-ce que des processus décisionnels formels/appropriés sont suivis ?

Capacité de gérer l'aide via l'USN au niveau des pays

- 3.6 Quelles sont les capacités du personnel du *pays* à gérer l'aide via l'USN ?
- 3.7 Quelles sont les capacités du personnel des *donateurs* à gérer l'aide via l'USN ?

Le risque en tant que facteur de l'USN au niveau des pays

Perception du risque par les donateurs

- 3.8 Comment les donateurs évaluent et perçoivent le risque au Burundi ?
- 3.9 À votre avis, quels sont les risques importants encourus et pourquoi ?
- 3.10 Comment cette analyse des risques a un impact sur votre USN ?
- 3.11 Est-ce que l'évaluation du risque est modifiée par une évaluation des avantages possibles ?

Perception du risque par le pays

- 3.12 À quels risques fait face le gouvernement du Burundi lorsque les systèmes nationaux sont utilisés ?
- 3.13 Est-ce que les risques en matière d'USN sont pris en considération dans les décisions gouvernementales, lorsque l'USN est demandée/convenue ?
- 3.14 Si ces risques sont différents des risques perçus/considérés par les donateurs, quelle en est la raison ?

Incitations à utiliser les systèmes nationaux

- 3.15 Quelles sont les mesures incitatives offertes au personnel national des donateurs concernant l'USN ? Quels facteurs influencent les décisions des donateurs quant à l'USN ?
- 3.16 Quelles sont les incitations offertes au personnel ministériel du pays bénéficiaire en ce qui concerne l'USN ? Est-ce que ces incitations diffèrent entre MDA (par exemple entre MdF et ministères dépensiers, agences) ?

Obstacles à l'utilisation des systèmes nationaux et catalyseurs

- 3.17 Quels sont les obstacles/catalyseurs spécifiques au Burundi qui ont un impact sur l'USN ?
- 3.18 Existe-t-il des mesures nationales clés permettant de surmonter les obstacles à l'USN ?
- 3.19 Quels facteurs catalysent l'USN lorsqu'elle a lieu (par exemple des partenariats donateur-pays particuliers ou des institutions spécifiques) ?
- 3.20 Existe-t-il des mesures nationales particulières qui ont déclenché ou accru l'USN ?

4. UNITÉS D'EXÉCUTION DE PROJETS

- 4.1 Combien d'UEP sont en place ? Veuillez donner des exemples.
- 4.2 Comment l'utilisation d'une/des UEP s'est-elle produite ?
- 4.3 Existe-t-il des programmes qui sont gérés par l'intermédiaire de dispositifs institutionnels analogues aux UEP ?
- 4.4 Dans l'affirmative, quels sont ces autres dispositifs similaires aux UEP ? Qu'est-ce qui les a déterminés ?
- 4.5 Quel est l'impact des UEP sur la durabilité de l'aide au niveau du pays ?
- 4.6 Y a-t-il des cas où les UEP assurent l'obtention des résultats souhaités, mais n'affectent pas la viabilité à long terme des résultats de programme ou du développement ?

ANNEXE 3 : TABLEAU DE L'OCDE (2011) SUR LES OBJECTIFS-CIBLES DE LA DÉCLARATION DE PARIS ET LES RÉALISATIONS

Indicateur	2005 (pour référence)	2007 (pour référence)	Résultat 2010	Objectif-cible 2010
1 Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	D	C	D	B ou A
2a Les systèmes nationaux de gestion des finances publiques sont fiables	2,5	3	3	3
2b Les systèmes nationaux de passation des marchés sont fiables	Non disponible	Non disponible	Non disponible	n.d.
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	39 %	54 %	52 %	85 %
4 Renforcement des capacités par un soutien coordonné	43 %	41 %	53 %	50 %
5a Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	24 %	33 %	23 %	Pas de cible
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	19 %	35 %	31 %	n.d.
6 Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	37	29	84	12
7 L'aide est davantage prévisible	53 %	44 %	48 %	76 %
8 L'aide est non liée	90 %	92 %	104 %	Plus de 90 %
9 Utilisation de procédures ou dispositifs communs	54 %	36 %	49 %	66 %
10a Missions sur le terrain	24 %	13 %	14 %	40 %
10b Travaux analytiques par pays	55 %	74 %	33 %	66 %
11 Cadres axés sur les résultats	D	D	D	B ou A
12 Responsabilité mutuelle	Non	Oui	Non	Oui

ANNEXE 4 : INTERVENANTS LORS DE L'ÉTUDE DANS LE PAYS

Nom	Poste	Organisation
Alain Hatungimana	Directeur général, Finances	Ministère des Finances et de la Planification du développement économique
Désiré Musharitse	Coordinateur, responsable de la cellule chargée du suivi des réformes et du cadre de partenariat entre le gouvernement et les partenaires au développement	Ministère des Finances et de la Planification du développement économique
Emile Nimpaye	Expert en base de données, suivi et évaluation	Secrétariat permanent du Comité national de coordination des aides
Eric Nshimirimana	Directeur général des finances	Ministère de l'Enseignement primaire et secondaire
Nolasque Ndikumuna	Fonctionnaire, DGFI	Ministère des Finances et de la Planification du développement économique
Pasteur Mpawenimana	Fonctionnaire	Ministère des Finances et de la Planification du développement économique
Stefan Herweg	Économiste (membre de l'ODI)	Ministère des Finances et de la Planification du développement économique
Chiara Bronchi	Spécialiste principale en secteur public et gouvernance, Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda & Tanzanie	Banque mondiale
Ferdinand Barazunza	Économiste, Bureau du Burundi	Banque mondiale
Koffie Yao	Représentant résident, Burundi	FMI
Sibraye Joel Tokindang	Économiste principal national	Banque africaine de développement
Guy Hambrouck	Attaché à la coopération	Ambassade du Royaume de Belgique, Burundi
Herve Corbel	Responsable de programme	Agence du développement belge
Arthur Rushemeza	Économiste national	PNUD, Burundi
Jurgen Heimann	Conseiller auprès du ministre, Chef de la coopération	Bureau de l'UE, Burundi

RÉFÉRENCES

- BAfD (Banque africaine de développement) (2011) *Burundi : Country strategy paper, 2012–2016 (Document de stratégie pays : Le Burundi, 2012 à 2016)*. Disponible à : <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Burundi%20-%20CSP%202012-16.pdf>.
- Banque mondiale (sans date) *Worldwide Governance Indicators (Indicateurs de gouvernance dans le monde)*. Disponible à : <http://www.info.worldbank.org/governance/wgi>.
- Banque mondiale (2008) *Burundi : Country assistance strategy for the period FY09–FY12 (Stratégie conjointe d'assistance au Burundi pour la période d'EB 2009-2012)*. Disponible à : <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/07/9697460/burundi-country-assistance-strategy-period-fy09-fy12>.
- FMI (Fonds monétaire international) (2010) *Burundi : Troisième revue de l'accord triennal au titre de la facilité élargie de crédit – Rapport des services du FMI et communiqué de presse. Rapport du pays du FMI N° 10/75*
- FMI (2011) *Burundi : Cinquième revue de l'accord triennal au titre de la facilité élargie de crédit et demande de prorogation de l'accord – Rapport des services du FMI ; supplément des services du FMI ; communiqué de presse sur les délibérations du Conseil d'administration. Rapport du pays du FMI N° 11/104*.
- FMI (2013) *Burundi : Deuxième revue au titre de la facilité élargie de crédit – Rapport des services du FMI ; annexe d'information ; communiqué de presse sur les délibérations du Conseil d'administration, Rapport du pays du FMI N° 13/64*.
- Gouvernement du Burundi (2011) *Politique nationale de l'aide publique au développement, 2011 à 2015*. Novembre. OCDE (2006) *Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*. Disponible à : <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/2006surveyonmonitoringtheparisdeclaration.htm>.
- OCDE (2011) *L'engagement dans les États fragiles : peut-on mieux faire ?* Disponible à : <http://www.oecd.org/development/incaf/48697077.pdf>.
- OCDE-CAD (2011) *Efficacité de l'aide 2011 : progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Volume II Chapitre pays*. Disponible à : <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/2011surveyonmonitoringtheparisdeclaration.htm>.
- OCDE-CAD (2013) *Aid recipients at a glance (Vue d'ensemble des pays bénéficiaires de l'aide)*. Disponible à : <http://www.oecd.org/dac/stats/BDI.gif>.
- PEFA (Dépenses publiques et responsabilité financière) 2011 *Rapport final d'évaluation, Burundi*. Disponible à : http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/lot11_193_burundi_pefa_2011_fr.pdf.
- Specker L, Briscoe I & Gasana JM (2010) *Early economic recovery in fragile states : Case study Burundi – Operational challenges (Redressement économique rapide des États fragiles : l'étude du cas du Burundi – les changements opérationnels)*. La Haye : Institut Clingendael.
- Transparency International (2012) *Corruption Perceptions Index (Indice de perception de la corruption)*. Disponible à : <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.
- UE (Union européenne) (2009) *Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA*. Disponible à : http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/public-finance/documents/burundi_pefa_rapport_fr.pdf.
- USAID (Agence des États-Unis pour le développement international) (2011) *USAID Policy framework 2011–2015 (Cadre d'orientation 2011 à 2015)*. Disponible à : <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/USAID%20Policy%20Framework%202011-2015.PDF>.