

7 BURUNDI

INTRODUCTION

LE BURUNDI A, SELON LA BANQUE MONDIALE, un revenu national brut (RNB) par habitant de 710 USD en parité de pouvoir d'achat (PPA). Quelques 54 % d'une population qui compte 8 millions d'habitants vivent au-dessous du seuil international de pauvreté fixé à 1 USD par jour, et 88 % de la population vit au-dessous du seuil de 2 USD. Son taux de croissance démographique a été en moyenne de 3.1 % par an entre 2000 et 2006, ce qui est très supérieur à la moyenne des pays à bas revenu (1.8 %). Le Burundi a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. La question de l'efficacité de l'aide, dans ce pays qui n'émerge que depuis peu d'une longue guerre civile, préoccupe vivement la communauté internationale. En 2006, l'aide publique au développement (APD) nette consentie au Burundi s'est élevée, selon l'OCDE, à 415 millions USD, soit 52.8 % du RNB. Ce pourcentage très important indique une forte dépendance à l'aide. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement du Burundi et 13 donateurs, qui sont à l'origine d'environ 92 % de l'APD octroyée au pays. ■

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Améliorer l'opérationnalisation des stratégies de moyen terme.	Mettre en œuvre les plans d'action et les cadres de développement à moyen terme pour la période 2008-10. Renforcer les capacités des services administratifs et techniques.
Alignement	Moyen-faible	Améliorer la qualité des systèmes nationaux. Assurer le leadership du gouvernement sur l'APD. Poursuivre et appliquer les réformes des systèmes nationaux.	Permettre la montée en puissance du Comité national de coordination des aides; Opérationnaliser l'outil de gestion de l'aide (Aid Management Platform, AMP).
Harmonisation	Moyen-faible	Améliorer l'harmonisation des procédures en matière d'aide; Développer les approches-programmes sectorielles.	Créer un mécanisme de suivi des missions au sein du Comité national de coordination des aides.
Gestion axée sur les résultats	Faible	Améliorer la qualité des données statistiques.	Renforcer les capacités statistiques nationales.
Responsabilité mutuelle	Faible	Mettre en place un mécanisme de suivi et évaluation de l'efficacité de l'aide.	Permettre la montée en puissance du Groupe de coordination des partenaires.

VUE D'ENSEMBLE
ENCADRÉ 7.1 :
Défis et actions
prioritaires

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

APPROPRIATION

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B).

Le Burundi a obtenu la note C en 2007 ce qui traduit une amélioration de l'appropriation depuis 2005, année lors de laquelle le Burundi avait obtenu un D, comme 62 % des pays ayant souscrit à la Déclaration de Paris.

Le Burundi s'est doté depuis 2003 d'un projet cohérent de développement à long terme dont découlent des stratégies à moyen terme. Faisant suite au Cadre d'intérim stratégique pour l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), finalisé en septembre 2006 et conçu pour la période 2007-10, se réfère à une vision de long terme pour 2025. Cette vision considère la pauvreté comme l'une des sources essentielles de conflit et de mauvaise gouvernance et a pour objectif son éradication. Concernant les objectifs à moyen terme, quatre axes d'intervention sont prioritaires, chacun ayant des programmes spécifiques : l'amélioration de la gouvernance et de la sécurité, la promotion d'une croissance économique durable et équitable, le développement du capital humain et la lutte contre le VIH/SIDA.

Ces quatre axes ont été définis après des consultations menées par le Secrétariat permanent aux réformes économiques et sociales (REFES) sous forme de réunions participatives avec toutes les catégories de la population. Cette approche participative est un signe de la volonté du gouvernement de formuler des politiques et des réformes en consultation avec les populations et de leur reconnaissance comme premiers bénéficiaires du développement.

Le programme d'investissements publics est un instrument opérationnel du CSLP et son intégration dans le budget de l'État constitue l'une des approches visant à respecter les priorités sectorielles. Le budget national intègre ces priorités dans la répartition des crédits aussi bien pour les dépenses d'investissement que pour les dépenses de fonctionnement. Par ailleurs, le CSLP contient des indications concernant la répartition des dépenses pour les populations vulnérables et de celles qui ne sont pas spécifiquement dédiées à cette population. Le respect d'une telle affectation contribue à améliorer l'articulation entre les stratégies sectorielles et la loi budgétaire.

La pleine opérationnalisation de ces stratégie et politique passe par l'élaboration, en cours de finalisation, de premiers plan d'actions et cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) sur la période 2008/10. C'est en effet sur la base de ces programmes d'activités, qui assurent la cohérence entre dépenses d'investissement et de fonctionnement, que pourront se positionner l'ensemble des bailleurs de fonds qui souhaitent contribuer au financement de tout ou partie du plan sectoriel. Il reste cependant à surmonter deux obstacles pour permettre la concrétisation de la stratégie nationale de développement. Le premier est le renforcement des capacités des services administratifs et techniques en matière d'élaboration et de suivi des programmes et des projets opérationnels, sans lequel le Burundi ne sera pas en mesure d'absorber les nouvelles sources de financement. Le deuxième est que les autorités politiques s'approprient pleinement les objectifs en matière de développement, afin de mieux permettre aux services administratifs et techniques de les mettre en œuvre.

Notons qu'il existe aussi, à côté du CSLP, un Cadre stratégique de consolidation de la paix (CSCP). Ainsi, le Burundi n'a-t-il pas un cadre stratégique unifié. ■

ALIGNEMENT

POUR QUE L'AIDE SOIT EFFICACE, il est nécessaire qu'elle soit alignée avec les stratégies de développement national. Une aide bien alignée est plus efficace qu'une aide fragmentée et orientée par les donateurs. La Déclaration de Paris incite les donateurs à ajuster leur aide aux institutions, aux procédures et aux stratégies de développement des pays. Les indicateurs de 2 à 8 de la Déclaration de Paris visent à mesurer le degré de cet alignement.

Au Burundi, l'alignement de l'aide est encore limité par la qualité des systèmes nationaux, qui bien qu'en amélioration depuis 2006, reste insuffisante pour que les partenaires les utilisent pleinement. L'aide apparaît par ailleurs insuffisamment prévisible et encore mal retranscrite dans les comptes publics.

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité
des systèmes nationaux
de gestion des finances
publiques ?

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide sur les politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi-point d'ici 2010.

Dans son évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de 2005, la Banque mondiale avait attribué au Burundi la note de 2.5 pour la qualité de ses systèmes nationaux. En 2007, ce score a augmenté puisqu'il s'est élevé à 3.0. De ce point de vue, le Burundi a déjà répondu aux objectifs de la Déclaration de Paris qui attendait un progrès d'au moins un demi-point d'ici 2010. Cette note reste néanmoins inférieure à celle en dessous de laquelle la qualité des systèmes nationaux n'est pas jugée suffisante par la Déclaration de Paris (3.5), pour que les donateurs puissent se fixer des objectifs chiffrés pour 2010 quant à leur utilisation.

Après les réformes de 2005 qui avaient instauré une classification fonctionnelle unifiée des dépenses publiques ainsi qu'un système de comptabilité à double entrée, un système d'information et de gestion financière a été introduit en 2006 qui prend en compte le suivi de l'assistance externe et des dépenses du gouvernement. Un projet de stratégie de réformes et son plan d'actions, appelé « matrice des réformes », ont également été élaborés conjointement par le ministère des Finances et les bailleurs de fonds. Il reste cependant encore à le finaliser en y ajoutant les conclusions de l'étude du PEMFAR faite conjointement avec la Banque mondiale et l'exercice PEFA (public expenditure and financial accountability) réalisé avec l'Union européenne. À l'heure actuelle, plusieurs bailleurs interviennent en appui au ministère des Finances.

La passation des marchés est une source particulière de préoccupation et l'OCDE a mis en place en 2006 une méthodologie particulière pour l'évaluation de cette dimension. Néanmoins l'indicateur 2b n'est pas encore disponible pour le Burundi.

Afin de réformer le système de passation des marchés du pays et d'en améliorer la qualité, un nouveau Code des marchés publics a été promulgué le 04 février 2008. Sa mise en application effective est prévue pour octobre 2008. Une commission interministérielle a été instituée pour préparer les textes de mise en application, assurer sa vulgarisation auprès de tous les acteurs (population, opérateurs économiques, etc.) et identifier les besoins en renforcement des capacités. La corruption est par ailleurs un problème préoccupant au Burundi. L'Indice de perception de la corruption (IPC) établi par *Transparency International* pour l'année 2007 est en effet très bas puisqu'il s'établit à 2.5, sur une échelle allant de 0 (très corrompu) à 10, ce qui classe le Burundi à la 131^{ème} place sur 179.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de passation des marchés ?

INDICATEUR 3

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD)	2005 (référence)		2007*	
			a	b	c = a/b	c = b/a
Allemagne	12	14	--	90%		
Alliance GAVI	0	8	--	0%		
Banque africaine de développement	6	6	--	100%		
Banque mondiale	85	103	60%	83%		
Belgique	0	13	11%	0%		
Commission européenne	22	34	35%	65%		
États-Unis	0	0	--	--		
FIDA	4	4	69%	100%		
Fonds mondiaux	0	8	0%	0%		
Fonds monétaire international	0	1	--	0%		
France	3	8	--	36%		
Japon	0	2	--	0%		
Nations Unies	0	38	0%	0%		
Norvège	0	0	--	--		
Pays-Bas	0	2	--	0%		
Royaume-Uni	0	2	--	0%		
Suisse	0	3	--	0%		
Ratio moyen / donateurs	--	--	29%	32%		
Total	132	245	39%	54%		

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

TABLEAU 7.1 :

Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

La valeur de 2007 de l'indicateur 3 pour le Burundi ressort à 54 %, ce qui est plus important que ce qui avait été enregistré en 2005 (39 %). Même mieux retranscrite dans le budget, l'aide demeure néanmoins encore nettement sous-évaluée. Cette amélioration est par ailleurs due en bonne partie à la bonne concordance entre les aides importantes programmées par la Banque mondiale et leur enregistrement dans le budget. En effet, lorsque l'on considère non plus le rapport entre le montant total de l'aide enregistrée dans le budget et le montant total de l'aide déboursée par les donateurs mais la moyenne de ces rapports par pays, ce taux apparaît d'ailleurs nettement plus faible puisqu'il s'élève à 32 %, un taux malgré tout supérieur à celui enregistré en 2005 (29 %).

Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer l'écart susmentionné. D'une part, il existe un manque de communication entre les bailleurs et le ministère des Finances qui empêche la pleine inscription des aides dans les comptes publics. De l'autre, il n'y a pas eu, en 2007, de loi de finance rectificative. La loi budgétaire a ainsi été établie avant que les bailleurs n'aient tous indiqué les montants qu'ils pensaient décaisser pour l'année à venir. En outre, la structure de la loi de finances ne permet d'enregistrer que des financements sur des projets qui nécessitent des fonds de contreparties du gouvernement.

Pour que toutes les aides soient renseignées au ministère des Finances et inscrites dans le budget de l'État, il est nécessaire d'opérer un rapprochement des bailleurs avec le ministère des Finances et avec le Secrétariat permanent du Comité national de coordination des aides (SP/CNCA). La montée en puissance prochaine du CNCA et la mise en place annoncée d'un logiciel pour la gestion des aides (*aid management platform*) devraient concrétiser cette démarche. Les bailleurs, qui collaborent étroitement avec les ministères et autres institutions sectorielles communiquent en revanche insuffisamment avec le ministère des Finances et avec le SP/CNCA, à propos de leurs apports d'aides. C'est sur ce plan qu'ils devraient concentrer leurs efforts, notamment en fournissant les prévisions des aides au moment de la préparation du budget de l'État.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés. Pour le Burundi, cet indicateur ressort à 41 % en 2007, soit un taux quasiment identique à celui de 2005.

INDICATEUR 4

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2005 (référence) c = a / b	2007
Allemagne	1	4	--	14%
Alliance GAVI	--	--	--	--
Banque africaine de développement	0	0	--	--
Banque mondiale	6	10	0%	59%
Belgique	2	3	0%	59%
Commission européenne	1	3	0%	25%
États-Unis	0	13	--	0%
FIDA	1	1	--	65%
Fonds mondiaux	--	--	--	--
Fonds monétaire international	0	1	--	0%
France	3	3	0%	100%
Japon	2	2	--	100%
Nations Unies	5	10	76%	51%
Norvège	0	0	--	--
Pays-Bas	0	0	--	--
Royaume-Uni	0	1	0%	75%
Suisse	0	0	--	100%
Total	20	50	43%	41%

TABLEAU 7.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux?

Les autorités nationales compétentes encouragent leurs partenaires au développement à coordonner leurs activités autour du CSLP. Ces efforts consistent notamment à coordonner leurs actions avec les bailleurs pour que l'aide humanitaire cède progressivement le pas à l'aide au développement. Les bailleurs participent aussi activement aux réunions initiées par les ministères, principalement dans les domaines de la santé, de l'éducation et des finances publiques. D'une manière générale, les bailleurs se réunissent aussi régulièrement entre eux afin de mieux coordonner leurs interventions. L'intensification des efforts de renforcement des capacités et l'amélioration de l'apport de coopération technique nécessite cependant que les autorités nationales exercent un plus grand contrôle des activités de coopération technique et qu'elles définissent les objectifs à poursuivre en matière de renforcement des capacités de façon plus exhaustive.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

INDICATEUR 5

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier. Compte tenu de l'insuffisante fiabilité des systèmes nationaux du Burundi (indicateur 2a), aucun objectif ne peut être fixé pour 2010 quant à leur utilisation par les donateurs. En moyenne, seuls 33 % des apports d'aide notifiés par les donateurs font appel aux procédures nationales en 2007, ce qui est cependant plus que ce qui avait été enregistré en 2005 (24 %). Cette progression est en conformité avec l'augmentation de l'appréciation par la Banque mondiale de la qualité des systèmes nationaux.

TABLEAU 7.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

Outre la faible qualité de la gouvernance du système de gestion des finances publiques du Burundi, des dispositions légales spécifiques à certains bailleurs peuvent aussi limiter l'utilisation des systèmes nationaux.

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques					Systèmes de passation des marchés		
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2005	2007	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2005 (référence)	2007
					(référence)	avg (b,c,d) / a			
Allemagne	14	0	0	0	--	0%	13	--	99%
Alliance GAVI	8	0	0	8	--	33%	0	--	0%
Banque africaine de développement	6	6	0	0	--	33%	0	--	0%
Banque mondiale	103	50	50	50	0%	48%	50	0%	48%
Belgique	13	0	0	0	33%	0%	9	74%	73%
Commission européenne	34	22	22	22	100%	65%	0	100%	0%
États-Unis	0	0	0	0	--	--	0	--	--
FIDA	4	0	0	0	--	0%	2	--	60%
Fonds mondiaux	8	0	0	0	67%	0%	3	0%	37%
Fonds monétaire international	1	0	0	0	--	0%	0	--	0%
France	8	3	3	3	55%	36%	5	0%	63%
Japon	2	0	0	0	--	0%	0	--	0%
Nations Unies	38	1	0	0	2%	1%	0	0%	0%
Norvège	0	0	0	0	--	--	0	--	--
Pays-Bas	2	0	0	0	--	0%	--	--	--
Royaume-Uni	2	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
Suisse	3	0	0	0	--	0%	2	--	73%
Total	245	81	75	83	24%	33%	85	19%	35%

En mars 2008, un projet de loi organique sur les finances publiques a été analysé par le gouvernement en Conseil des ministres. Il introduit de nouvelles procédures de préparation et d'exécution du budget, conformes aux normes internationales. Des manuels de procédures d'exécution du budget sont par ailleurs en cours d'élaboration. Ces réformes devraient faciliter à l'avenir le recours aux systèmes nationaux par les bailleurs.

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donateurs. Le système national de passation des marchés n'est utilisé par les donateurs que pour 35 % du montant de l'aide, mais ce taux est en nette augmentation par rapport à 2005 (19 %). Compte tenu de la faible qualité du système de passation des marchés publics, les bailleurs peuvent être amenés à appliquer des clauses de sauvegarde en lançant et attribuant eux-mêmes certains marchés. Par ailleurs, il arrive qu'ils imposent des procédures de non objection aux institutions nationales lorsqu'ils leur apportent des fonds et qu'elles doivent elles-mêmes attribuer les marchés.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611.

Au Burundi, le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre des projets est passé de 37 à 29, ce qui correspond à une baisse d'autant plus appréciable que les critères plus strictes appliqués dans l'enquête 2008 conduisent souvent à compter comme unité parallèle des structures qui étaient comptées en 2006 comme des unités nationales. L'élaboration de plans sectoriels et de fonds communs dans une approche multi-bailleur, (comme dans le domaine de l'éducation) va dans le sens d'une réduction du nombre de ces unités.

Certains bailleurs ressentent cependant encore la nécessité de mettre en place des unités de ce type pour assurer la gestion des projets qu'ils financent. Cette décision ne semble pourtant pas toujours conditionnée par le niveau de gouvernance du pays même s'il est vrai que les faiblesses des structures nationales, héritées d'une décennie de guerre, peuvent constituer un obstacle important à leur utilisation.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %.

INDICATEUR 6

TABLEAU 7.4 :
Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

	2005 (référence)	2007 (en nombre)
Allemagne	--	2
Alliance GAVI	--	0
Banque africaine de développement	--	4
Banque mondiale	--	5
Belgique	14	0
Commission européenne	4	3
États-Unis	--	0
FIDA	1	0
Fonds mondiaux	0	0
Fonds monétaire international	--	0
France	1	1
Japon	--	0
Nations Unies	17	14
Norvège	--	0
Pays-Bas	--	0
Royaume-Uni	0	0
Suisse	--	0
Total	37	29

INDICATEUR 7

Au Burundi, les donateurs avaient programmé de verser 326 millions USD en 2007, mais seuls 44 % de cette somme, soit 145 millions USD ont été enregistrés comme déboursement par le gouvernement. Cet écart est encore plus important que celui constaté en 2005 où la part des engagements enregistrés par le gouvernement était de 53 %. Un effort important devra donc être fait dans les années à venir pour se conformer aux objectifs, fixés lors de la Déclaration de Paris, d'une réduction de moitié, entre 2006 et 2010, de l'aide non déboursée dans l'année fiscale dans laquelle elle a été programmée.

Ces écarts entre les versements d'aide programmés et les sommes effectivement comptabilisées par les autorités nationales sont pour une part la traduction de dysfonctionnements réels dans la prévisibilité de l'aide, du fait, du côté des donateurs, de la longueur des procédures exigées parfois par les bailleurs de fonds (demande de non objection, etc.) et du côté du gouvernement, de non-réalisation des conditionnalités convenues dans les accords de financement ou de retards dans la mise en œuvre des projets (difficultés de démarrage du projet, programmation non réaliste, manque de compétences du personnel, etc.). Ainsi, alors que les bailleurs avaient programmé de verser 326 millions USD au secteur public en 2007, ils n'en ont en réalité versé que 245 millions. Mais ces écarts sont aussi la marque des défauts d'enregistrement budgétaire des aides perçues dans la mesure où, sur ces 245 millions USD déboursés par les donateurs en faveur du secteur public, seuls 145 millions apparaissent dans les comptes publics.

TABLEAU 7.5 :
Quel est le rapport
entre les versements
programmés et les
versements comptabilisés
par l'administration ?

	Versements enregistrés par l'administration en 2007	Versements programmés par les donateurs en 2007	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs	2005 (référence)	2007*
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) (référence)		c = a / b c = b / a
Allemagne	0	17	14	--	0%
Alliance GAVI	0	7	8	--	0%
Banque africaine de développement	11	15	6	--	70%
Banque mondiale	101	109	103	0%	93%
Belgique	3	32	13	10%	8%
Commission européenne	24	60	34	24%	40%
États-Unis	0	0	0	--	--
FIDA	3	14	4	23%	24%
Fonds mondiaux	0	6	8	0%	0%
Fonds monétaire international	0	0	1	--	--
France	3	8	8	--	42%
Japon	0	2	2	--	0%
Nations Unies	0	53	38	0%	0%
Norvège	0	0	0	--	--
Pays-Bas	0	2	2	--	0%
Royaume-Uni	0	0	2	--	--
Suisse	0	1	3	--	0%
Ratio moyen / donateurs	--	--	--	10%	21%
Total	145	326	245	53%	44%

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

L'amélioration de la prévisibilité de l'aide nécessite que des dispositions soient prises tant par les bailleurs que par le gouvernement. Il pourrait être utile, par exemple, que les donateurs communiquent plus tôt aux autorités les décaissements qu'ils envisagent de réaliser. Une meilleure coordination et une communication régulière entre les bailleurs de fonds et le gouvernement est également nécessaire pour améliorer le réalisme des prévisions. De ce point de vue, le cadre de dialogue et de concertation régulière nommé Groupe de coordination des partenaires (GCP) et mis sur pied en février 2008, est un instrument qui permettra une meilleure prévisibilité des apports d'aide à moyen terme. Les autorités nationales doivent aussi intensifier leurs efforts pour s'acquitter des diverses obligations (d'ordre administratif, technique, financier, etc.) à remplir pour que les projets puissent être exécutés et les fonds versés en temps voulu et pour inscrire avec exactitude les versements effectués dans leur système comptable. Le nouveau système informatisé de gestion des finances publiques (SYGEFI), en cours d'adaptation pour mieux prendre en compte l'ensemble des recettes et des dépenses, devrait permettre à l'avenir de mieux suivre les versements d'aide et la réalisation des dépenses.

DÉLIEMENT DE L'AIDE

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. En 2005, seul 60 % de l'aide était non liée au Burundi (donc 40 % était encore conditionnelle). En 2007, le déliement de l'aide a nettement progressé puisque que 91 % de l'aide était non liée. ■

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide non liée ?

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

INDICATEUR 9

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes.

L'enquête 2008 indique qu'au Burundi, environ 36 % de l'aide au secteur public est fournie dans le cadre de l'approche-programme. En 2006, le taux enregistré était de 54 %. Cependant la définition retenue dans l'enquête 2008 étant plus rigoureuse que celle de 2006, cette baisse de taux ne semble pas refléter une diminution réelle des approches-programmes. Il reste qu'à l'heure actuelle, le manque de stratégie sectorielle ne permet pas d'élaborer des approches-programmes dans tous les secteurs. Le lancement fin 2007 du Fonds commun pour l'éducation, doté de 24 millions d'euros sur trois ans et financé par quatre bailleurs, pourrait néanmoins servir de référence et de déclencheur.

TABLEAU 7.6 :

Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2005 (référence)	2007
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total			
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b			
Allemagne	0	0	0	17	--	0%
Alliance GAVI	0	4	4	8	--	49%
Banque africaine de développement	1	0	1	6	--	18%
Banque mondiale	50	0	50	103	--	48%
Belgique	0	0	0	21	93%	0%
Commission européenne	22	0	22	54	36%	41%
États-Unis	0	0	0	14	--	0%
FIDA	0	0	0	4	--	0%
Fonds mondiaux	0	0	0	8	100%	0%
Fonds monétaire international	0	0	0	1	--	0%
France	3	0	3	11	43%	26%
Japon	0	0	0	2	--	0%
Nations Unies	0	27	27	38	69%	72%
Norvège	0	0	0	8	--	0%
Pays-Bas	0	0	0	2	--	0%
Royaume-Uni	0	0	0	3	0%	0%
Suisse	0	0	0	3	--	0%
Total	76	31	107	302	54%	36%

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

Lors de l'enquête de 2008, le niveau établi pour le Burundi relatif à la coordination des missions effectuées par des donateurs est de 13 % contre 24 % en 2005, l'objectif de la Déclaration de Paris pour cet indicateur se situant à 40 %.

INDICATEUR 10a

	Missions coordonnées *	Total missions	2005 (référence)	2007
	(en nombre) a	(en nombre) b		
Allemagne	1	6	--	17%
Alliance GAVI	1	1	--	100%
Banque africaine de développement	3	10	--	30%
Banque mondiale	4	79	--	5%
Belgique	4	16	11%	25%
Commission européenne	1	5	100%	20%
États-Unis	0	0	--	--
FIDA	3	3	--	100%
Fonds mondiaux	1	5	0%	20%
Fonds monétaire international	0	28	--	0%
France	0	24	75%	0%
Japon	0	2	--	0%
Nations Unies	32	63	33%	51%
Norvège	0	0	--	--
Pays-Bas	0	8	--	0%
Royaume-Uni	6	13	100%	46%
Suisse	1	12	--	8%
Total	37	275	24%	13%

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

TABLEAU 7.7 :
Combien de missions
de donateurs
sont coordonnées ?

	Travaux coordonnés*	Total travaux d'analyse	2005 (référence)	2007
	(en nombre) a	(en nombre) b		
Allemagne	1	1	--	100%
Alliance GAVI	0	0	--	--
Banque africaine de développement	0	0	--	--
Banque mondiale	2	2	--	100%
Belgique	13	13	0%	100%
Commission européenne	0	1	100%	0%
États-Unis	0	0	--	--
FIDA	7	7	--	100%
Fonds mondiaux	0	0	--	--
Fonds monétaire international	0	0	--	--
France	8	8	0%	100%
Japon	0	0	--	--
Nations Unies	24	24	95%	100%
Norvège	0	0	--	--
Pays-Bas	2	2	--	100%
Royaume-Uni	7	7	--	100%
Suisse	0	0	--	--
Total	48	65	55%	74%

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

INDICATEUR 10b

TABLEAU 7.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

Jusqu'à présent, il n'existe pas d'organe national préposé au suivi des missions effectuées en dépit de l'engagement du CNCA à débiter des travaux dans ce sens. Il n'existe pas non plus de mécanisme officiel pour assurer la coordination des analyses. Toutefois, dans la réalité, les bailleurs se coordonnent grandement avec les autorités nationales et entre eux pour réaliser des analyses. En effet, la réalisation conjointe de travaux d'analyse représente, en 2008, 74 % de ces derniers, l'objectif fixé dans la Déclaration de Paris pour 2010 pour cet indicateur étant de 66 %. ■

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés de cadres d'évaluation des performances se prêtant à un suivi ?

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques).

Il existe bien au Burundi, au niveau sectoriel, des cadres d'évaluation des performances transparents se prêtant à un suivi. Dans le cadre des travaux d'évaluation du CSLP, des comités sectoriels incluant les représentants de l'administration, des donateurs, des ONG et de la société civile doivent en effet produire un rapport chaque année, sur une base participative. Néanmoins, du fait des contraintes de capacité et de la difficulté à accéder à certaines zones où la violence est endémique, les données statistiques sont de faible qualité, ce qui réduit la capacité de suivi des performances. Une stratégie nationale du développement de la statistique est en cours d'élaboration avec l'appui d'AFRISTAT (Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne). Elle visera à renforcer les capacités techniques de l'Institut national des statistiques du Burundi (ISTEEBU) ainsi que le système statistique national dans son ensemble.

Le gouvernement travaille aussi à établir un système participatif de suivi et d'évaluation des activités de réduction de la pauvreté sous la direction du REFES. Un comité technique de suivi (CTS), composé de 10 membres représentant la société civile, les ONG, les ministères techniques, les associations de femmes, le secteur privé et les partenaires au développement est chargé de développer des indicateurs propices à assurer ce suivi. Là encore cependant, ces objectifs sont contraints par l'insuffisance des capacités et les difficultés à attirer des personnels qualifiés du fait de la faiblesse des rémunérations proposées. Le premier exercice d'évaluation du CSLP est cependant en cours de finalisation. Il est prévu que les dysfonctionnements constatés puissent inspirer l'identification des mesures correctives adoptées par le Gouvernement. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Actuellement, une évaluation participative du CSLP est en cours de réalisation au Burundi. Elle s'effectue au niveau de l'administration centrale par le biais des comités sectoriels et thématiques et au niveau décentralisé à travers les comités communaux de développement et de lutte contre la pauvreté. Le CSCP est également en train d'être évalué par toutes les parties prenantes. En revanche, il n'existe pas de mécanisme assurant l'évaluation et le suivi conjoints des engagements en matière d'efficacité de l'aide. Le récent Groupe de coordination des partenaires (GCP) constitue néanmoins un premier pas vers la mise en place d'un véritable cadre de responsabilité mutuelle pour que l'exercice d'évaluation soit réellement mutuel. ■

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

LA MISE EN ŒUVRE d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté est l'élément clé expliquant les progrès réalisés par le Burundi dans la maîtrise de ses politiques et stratégies de développement. Néanmoins les progrès en matière d'alignement de l'aide, d'harmonisation et de gestion axée sur les résultats restent freinés par l'insuffisance de ses capacités, l'obsolescence de ses systèmes nationaux et la faiblesse du système statistique. Des réformes entreprises en 2007 et 2008, telles que le développement des CDMT, l'instauration d'un code des marchés publics, la promulgation d'une loi organique sur les finances publiques, la constitution d'un GCP, l'opérationnalisation d'un système informatisé de GFP, la formation d'un Comité national de coordination des aides ou encore la fixation d'une stratégie nationale de développement de la statistique devraient permettre encore permettre dans les années à venir une amélioration de l'efficacité de l'aide. ■

RESUMÉ

TABLEAU 7.9

INDICATEUR	RÉFÉRENCE 2005	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1 Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	D	C	B ou A
2a Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	2,5	3,0	3,0
2b Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Pas disponible	Pas disponible	Non applicable
3 Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	39%	54%	85%
4 Renforcement des capacités par un soutien coordonné	43%	41%	50%
5a Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	24%	33%	Pas d'objectif
5b Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	19%	35%	Non applicable
6 Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	37	29	12
7 L'aide est davantage prévisible	53%	44%	76%
8 L'aide est non liée	60%	91%	Plus de 60%
9 Utilisation de procédures ou dispositifs communs	54%	36%	66%
10a Missions sur le terrain.	24%	13%	40%
10b Travaux analytiques par pays	55%	74%	66%
11 Cadres axés sur les résultats	D	D	B ou A
12 Responsabilité mutuelle	Non	Non	Oui

CONTRIBUTEURS

Coordinateur national : Pamphile Muderega

Correspondant donneur : Gilles Vaubourg (France)

SIGLES

APD	Aide publique au développement
CDMT	Cadre de développement à moyen terme
CSCP	Cadre stratégique de consolidation de la paix
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CTS	Comité technique de suivi
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
GCP	Groupe de coordination des partenaires
PEFA	Public expenditure and financial accountability
PEMFAR	Revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière
PPA	Parité de pouvoir d'achat
REFES	Secrétariat permanent aux réformes économiques et sociales
RNB	Revenu national brut
SP/CNCA	Secrétariat permanent du Comité national de coordination des aides

