



REPUBLIQUE DU BURUNDI
DEUXIEME VICE-PRESIDENCE
COMITE NATIONAL DE COORDINATION
DES AIDES



POLITIQUE NATIONALE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

*Améliorer les Capacités Nationales de mobilisation et d'Absorption de l'aide
accordée au Burundi*

2011-2015

PREFACE

L'un des plus grands défis auquel fait face le peuple burundais est la lutte contre une paupérisation grandissante dégradant au jour le jour ses conditions de vie et limitant les possibilités de son épanouissement. Même si la communauté internationale se mobilise pour aider le peuple burundais à sortir de cet étau de la pauvreté, il s'impose, tout naturellement, au gouvernement burundais de définir des orientations stratégiques et politiques qui régissent les processus d'administration de l'aide extérieure afin de maximiser la libération de son potentiel d'impact positif sur les conditions de vie du peuple burundais.

La définition des règles de jeu en matière d'administration de l'aide est, aujourd'hui, plus que nécessaire dans ce contexte où le Burundi est en pleine phase de transition entre l'humanitaire et le développement. Cette transition doit être structurellement soutenue par des changements d'attitude et de méthodes vis-à-vis de la gestion de l'aide et de ses mécanismes de livraison dans l'optique de garantir son efficacité.

La réussite de ce pari exige une canalisation des énergies de tous les acteurs au service de la mise en application des engagements internationaux déjà pris en matière d'amélioration de l'efficacité de l'aide en l'occurrence les principes de la Déclaration de Paris et le Plan d'Actions d'Accra qui s'articule beaucoup plus sur les principes d'engagement international dans les Etats fragiles et les situations de précarité. Cela nous interpelle pour impliquer davantage dans la gestion et le suivi de l'aide, non seulement le gouvernement et les donateurs, mais aussi, les acteurs de la société civile et les institutions parlementaires.

La mise en œuvre de l'agenda de Paris et du Plan d'Actions d'Accra amène le Burundi à adopter une politique d'aide qui fournit des outils nécessaires pour faire face aux défis qui émaillent le chemin de l'efficacité de l'aide. Cette politique est le résultat d'un processus participatif et inclusif associant toutes les parties prenantes. Elle se veut volontariste et novatrice en transcendant la sphère du simple jeu des paroles et d'expressions de bonnes intentions pour se traduire en des actions concrètes auxquelles adhèrent tous les acteurs qui en partagent les objectifs et s'en approprient les résultats.

Quand bien même l'objectif à long terme de la politique de l'aide est de réduire la dépendance du pays à l'aide extérieure, elle doit en premier lieu contribuer à mobiliser davantage d'aide pour permettre au gouvernement de faire face à l'immensité des besoins d'investissements qui sont aujourd'hui ressentis. La réalisation de ces investissements permettra, dans un proche avenir, de créer des conditions favorables à l'élargissement progressif de l'assiette fiscale et de générer de plus en plus de ressources internes. C'est l'amélioration des conditions de vies du peuple burundais et l'augmentation relative de la part des ressources internes dans le budget vis-à-vis des ressources extérieures qui permettront d'apprécier les progrès réalisés vers la réduction progressive de la dépendance du pays sur l'aide extérieure.

Dr Ir Gervais RUFYIKIRI

**DEUXIEME VICE-CE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ET
PRESIDENT DU CNCA**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	3
SIGLES	4
1. INTRODUCTION	5
2. CONTEXTE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	6
3. DEFIS MAJEURS EN MATIERE D'EFFICACITE DE L'AIDE	8
3.1. Capacités institutionnelles et humaines	9
3.2. Cadre juridique et réglementaire de gestion et de coordination de l'aide	9
3.3. Prévisibilité et transparence de l'aide.....	10
3.4. Alignement des programmes d'aide aux systèmes et priorités nationaux	11
3.5. Fragmentation de l'aide	11
3.6. Redevabilité.....	12
4. JUSTIFICATION DE LA POLITIQUE DE L'AIDE	14
5. LA VISION POLITIQUE ET STRATEGIQUE DU BURUNDI POUR L'EFFICACITE DE L'AIDE	15
5.1. Objectifs de la Politique de l'Aide.....	15
5.1.1. <i>Renforcement des capacités nationales de gestion de l'économie</i>	16
5.1.2. <i>L'assistance technique</i>	18
5.1.3. <i>Amélioration de la redevabilité</i>	18
5.1.4. <i>Réduction de la fragmentation de l'aide</i>	19
5.1.5. <i>Amélioration de l'information sur l'aide publique au développement</i>	20
5.2. Modalités de Gestion de l'Aide	21
5.2.1. <i>Rationalisation du cadre institutionnel de gestion de l'aide</i>	21
5.2.2. <i>Les interventions des ONG</i>	24
5.2.3. <i>Modalités de livraison d'aides préférées</i>	25
6. SUIVI-EVALUATION DE L'AIDE	27
6.1. Appréciation des performances du Gouvernement par les PTF.....	27
6.2. Appréciation des performances des PTF par le Gouvernement.....	27
6.3. Suivi de l'efficacité de l'aide par le Parlement	28
7. MECANISMES DE DIALOGUE ET DE COORDINATION AVEC LES PTF	28
7.1. Comité National de Coordination des Aides (CNCA) et le SP/CNCA	28
7.2. Groupe de Coordination des Partenaires (GCP)	29
7.2.1. <i>Responsabilités du GCP</i>	29
7.2.2. <i>Structures du GCP</i>	29
7.2.3. <i>Rôle des présidents et des co-présidents des structures de coordination</i>	31
7.2.4. <i>Evaluation annuelle du GCP</i>	31
8. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'AIDE	32
8.1 Organes de mise en œuvre	32
8.2 Outils de mise en œuvre	32

8.2.1. Le plan d'action	32
8.2.2. Le manuel de procédures	32
8.2.3. La stratégie de communication	32

9. PERSPECTIVES..... 33

SIGLES

APD	: Aide Publique au Développement
BAS	: Budget d'Affectation Spéciale
BRB	: Banque de la République du Burundi
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CNCA	: Comité National de Coordination des Aides
DP	: Déclaration de Paris (sur l'efficacité de l'aide)
GCP	: Groupe de Coordination des Partenaires
IGE	: Inspection Générale de l'Etat
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
ONG	: Organisation Non Gouvernementale (internationale)
PAA	: Programme d'Action d'Accra (sur l'efficacité de l'aide)
PEEF	: Principes d'Engagement des Bailleurs de Fonds dans les Etats en situations de Fragilité
PEFA	: Public Expenditure and Financial Accountability
PEMFAR	: Public Expenditure Management and Financial Accountability Review
PGA	: Plate-forme de Gestion de l'Aide (Aid Management Platform – AMP)
PIP	: Programme d'Investissements Publics
PNB	: Produit National Brut
PPTE	: (Initiative) pour les Pays Pauvres Très Endettés
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
SIGEFI	: Système Informatique Intégré de Gestion des Finances publiques
SNU	: Système des Nations Unies
SP/CNCA	: Secrétariat Permanent du Comité National de Coordination des Aides
SP/REFES	: Secrétariat Permanent pour les Réformes Economiques et Sociales
SYGADE	: Système de Gestion et d'Analyse de La Dette
USD	: United States of America Dollar

1. INTRODUCTION

L'aide publique au développement (APD) considérée dans la politique nationale de l'aide est définie par le Comité d'Aide au Développement (CAD) comme : *"l'ensemble des apports de ressources qui sont fournies aux pays en développement et aux institutions multilatérales par des organismes officiels, y compris les collectivités locales et l'Etat ou par leurs agences d'exécution et qui, considérées au niveau de chaque opération, répondent aux critères suivants :*

- avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement ;
- revêtir un caractère de faveur et comporter un élément de libéralité d'au moins 25 %¹.

Entre 1990 et 1992, période de stabilité politique, le Burundi a reçu de ses partenaires 288 millions de dollars USD en moyenne par an dont 70% au titre du financement du programme d'investissements publics (PIP) et 1% au titre de l'assistance humanitaire).

Avec la crise déclenchée en 1993, l'aide accusa une forte baisse et ce n'est qu'après l'entrée en vigueur de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation et surtout avec l'avènement des institutions démocratiquement élues en 2005 qu'elle connut une hausse significative jusqu'à atteindre voire même dépasser le niveau d'avant crise. En 2010, l'APD enregistrée s'est élevée à 478 millions de dollars USD² contre 455,7 millions USD en 2009 soit une hausse de 22.3 millions de dollars USD.

Avec la reprise de la coopération, le Burundi s'est porté candidat pour l'allègement de sa dette dans le cadre de l'Initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) initiée par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International. En 2003, le Burundi a également entamé des négociations auprès des pays du Club de Paris. Toutes ces actions ont été couronnées de succès avec l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE en janvier 2009 et par conséquent l'obtention d'une remise de sa dette de près de 833 millions USD. La même année, en octobre, le Burundi a organisé la première conférence du groupe consultatif pour le Burundi à Paris pour réaffirmer sa volonté de passer de l'humanitaire au développement.

Au fur et à mesure que s'instauraient la paix et la sécurité, le profil de l'aide consentie au pays connut un changement qualitatif. Alors que pendant la crise une forte proportion de l'aide était affectée à l'assistance humanitaire (62 % en 1997), la part de l'APD orientée vers

¹ Détails sur la définition et le contenu de l'APD. <http://www.oecd.org/dataoecd/26/15/26415673.PDF> voir aussi : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=122&lv=2&aid=177>

² Selon l'enquête OCDE 2011 sur le suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris (cf. rapport pays).

les programmes et projets de développement est passée de 10% en 2004 à 34 % en 2009. Parallèlement, l'assistance humanitaire a diminué de 24 % à 17 % sur la même période.

Ainsi, avec le retour de la stabilité politique acquise suite à deux processus électoraux réussis (2005 et 2010) et les institutions démocratiques qui en sont issues, cette tendance vers l'amélioration du profil de l'aide devait se poursuivre et se consolider afin de permettre au gouvernement de relever les défis du développement national.

Ce document de politique nationale de l'aide initiée par le Gouvernement procède de ce souci de consolidation du leadership national et de recherche de l'efficacité de l'aide conformément aux engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide.

2. CONTEXTE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

La question de l'efficacité de l'aide est une préoccupation majeure dans le contexte international qui lui-même est fortement marqué par la crise financière et économique qui influe négativement sur le montant de l'APD et donc, sur les efforts des pays développés. Eu égard aux engagements internationaux assignant des objectifs quantitatifs aux pays développés, à savoir consacrer 0,7% de leurs PNB à l'APD, d'une part, et à la mise en œuvre de l'agenda de Paris et d'Accra, d'autre part, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et les pays récipiendaires doivent œuvrer ensemble pour à la fois surmonter la pauvreté mais aussi réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide.

Il est aussi utile de rappeler que le nouveau contexte démocratique qui a caractérisé les pays d'Afrique du Nord et du Moyen Orient depuis le début de l'année 2011 s'est invité dans la politique des PTF pour accompagner ces démocraties naissantes dans leurs efforts de reconstruction qui nécessitent un appui financier considérable (le dernier G20 a accordé à titre d'exemple 80 Milliards de \$US à la Tunisie et à l'Egypte pour les cinq prochaines années). Ceci n'est pas sans rappeler le syndrome des Pays de l'Est au moment de la chute du mur de Berlin qui a tarit les sources de l'aide destinée à l'Afrique pendant une certaine période.

La Déclaration de Paris (DP) et le Programme d'Action d'Accra (PAA) sont aujourd'hui les cadres de référence en matière d'efficacité de l'aide car visant à définir un ensemble de pratiques communes destinées à améliorer collectivement la mise en œuvre de l'aide publique au développement. Ils se concentrent essentiellement sur le renforcement de l'appropriation, la promotion du partenariat, l'obtention des résultats sur le front du développement et la redevabilité.

En matière d'efficacité de l'aide, la communauté internationale a retenu trois défis majeurs à relever (cf. P.AA de 2008). Ces trois défis sont :

1. **L'appropriation par les pays:** «Les administrations des pays en développement auront davantage la maîtrise de leurs propres politiques de développement et associeront leurs parlements et leurs citoyens respectifs à l'élaboration de celles-ci. Les donateurs leur apporteront leur soutien tout en respectant les priorités des pays, en investissant dans leurs ressources humaines et dans leurs institutions, en utilisant davantage leurs systèmes pour acheminer l'aide et en améliorant la prévisibilité des apports d'aide ».
2. **Des partenariats plus efficaces et davantage ouverts à tous :** «de nouveaux acteurs du développement (pays à revenu intermédiaire, fonds mondiaux, intervenants du secteur privé, organisations de la société civile) sont entrés en scène : leurs contributions vont croissants et ils apportent en outre une expérience précieuse. Leur arrivée est aussi synonyme de défis nouveaux en termes de gestion et de coordination. Ensemble, les acteurs du développement œuvreront à la construction des partenariats davantage ouverts à tous afin que nos efforts collectifs aient davantage d'impacts sur la réduction de la pauvreté ».
3. **L'obtention de résultats sur le front du développement (et la communication de ces résultats):** doit être au cœur de nos actions. Plus que jamais les citoyens et les contribuables de tous les pays espèrent des résultats tangibles des efforts déployés dans le domaine du développement. Nous démontrerons que nos actions ont des effets positifs sur les conditions de vie des populations. Nous rendrons compte mutuellement des résultats obtenus et nous rendrons comptes à nos parlements et aux organes de l'exécutif ».

En plus de ces défis exprimés à travers la DP et au PAA, les principes d'engagement international dans les Etats fragiles (PEEF) concernent le Burundi et influencent l'action des PTF dans le pays. Dans ce sens, la matrice conjointe Gouvernement -PTF élaboré en 2011 est très complète car intégrant à la fois la DP, le PAA et le PEEF.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette matrice et malgré les contraintes d'ordre politique et économique, le Burundi a pu asseoir un partenariat efficace avec ses Partenaires Techniques et Financiers. En effet, un groupe de coordination des partenaires (GCP) a été mis en place en 2008 pour à la fois permettre la coordination, le suivi et le dialogue avec les partenaires sur les questions de développement et de consolidation de la paix.

Ce cadre très novateur a pu fonctionner en transcendant les problèmes liés à l'insuffisance de collaboration entre les Ministères et a pu servir de relai pour beaucoup d'actions dont : les échanges d'informations entre PTF et entre acteurs gouvernementaux, la répartition des tâches entre les PTF dans l'encadrement des groupes sectoriels et le pilotage des organes du GCP.

En outre, le groupe de coordination des partenaires (GCP) a permis la discussion et l'approbation de documents aussi stratégiques que la validation des rapports de revue du CSLP, la stratégie de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption. Les résultats de l'enquête pays (OCDE 2011) ont pu être largement partagés.

Il a aussi permis le renforcement des capacités par la mise à niveau des outils essentiels de programmation (le PIP) et de budgétisation. La planification s'est améliorée dans beaucoup de secteurs grâce aux efforts des groupes sectoriels. L'éducation, la santé, l'agriculture et la justice ont connu une amélioration dans la budgétisation de leurs plans d'actions. Enfin, le bon fonctionnement du Groupe de coordination des partenaires a pu faciliter des expériences de délégations dans le cadre du partenariat entre PTF.

Ces succès contrastent avec de réelles difficultés observées au niveau de l'appropriation des outils et procédures qui accompagnent la réforme de modernisation de l'Etat. Ces difficultés sont exacerbées par l'existence d'un cadre institutionnel de gestion de l'aide miné par des chevauchements et conflits de compétences autour des missions des organes de pilotage opérationnel du GCP, et de la démotivation généralisée des fonctionnaires liée aux conditions de travail séculières et de rémunérations insuffisantes.

3. DEFIS MAJEURS EN MATIERE D'EFFICACITE DE L'AIDE

Le contexte actuel du Burundi est caractérisé par des besoins d'investissements importants pour assurer la réhabilitation et la reconstruction dans tous les secteurs d'activités suite aux effets négatifs de plusieurs années de crise. Certes, depuis 2005, le Gouvernement a fourni beaucoup d'efforts pour améliorer les conditions de vie des populations avec un appui croissant des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ainsi, un pas important a été franchi dans le domaines d'assainissement de la gestion des finances, de mobilisation des ressources internes par une fiscalité de plus en plus performante ainsi que dans le domaine de renforcement du partenariat à travers la mise en place d'un cadre de dialogue consacré entre tous les acteurs du développement.

Cependant, la mobilisation des ressources nécessaires doit être soutenue par l'existence d'une capacité d'absorption conséquente. Or, dans beaucoup de secteurs, les capacités de mise en œuvre des projets et programmes sont encore faibles, voire inexistantes. Ainsi, l'analyse de l'exécution des portefeuilles de certains PTF révèle cette faiblesse et dans certains cas, on a pu même assister à des réductions de volume d'investissements. De même, l'amélioration du climat des affaires devrait être aussi l'un des leviers que le Gouvernement du Burundi devrait actionner pour améliorer un tant soit peu la mobilisation des ressources et l'attraction des investisseurs nationaux et internationaux.

3.1. Capacités institutionnelles et humaines

Le Burundi post-conflit a hérité d'une administration dont les capacités avaient été fortement éprouvées par la longue crise socio politique qui a secoué le pays. Aujourd'hui, la gestion de la transition entre une économie dominée par l'humanitaire vers une phase de relance du développement économique nécessite une mise à niveau des capacités techniques et en ressources humaines à travers toute l'administration afin de garantir la réussite du pilotage du processus qui demande de gros moyens financiers. A ce faible niveau de technicité, s'ajoute une répartition inadéquate des rares ressources humaines qualifiées à travers des administrations affaiblies par des conflits de compétences et des chevauchements ayant pour origines l'incohérence des textes organisant le fonctionnement de ces structures d'accueil.

Les disparités salariales observées entre le personnel de l'administration publique *stricto sensu* et le personnel des institutions sous tutelle donnent lieu à une forte mobilité du personnel. Il en découle pour la gestion de l'économie des incohérences entre les outils, des données divergentes et des résultats sur le front du développement en deçà des performances possibles. Le cadre de travail n'est pas propice à la culture du résultat et les rémunérations ne dépendent pas des performances (résultats). Il faut ajouter à cela la forte politisation de l'administration publique où les frontières entre les postes techniques et les postes politiques ne sont pas clairement définies. La solution est de revenir aux fondamentaux : «l'Homme qu'il faut à la place qu'il faut au bon moment». Toutes ces lacunes ne garantissent pas une gestion optimale des activités de développement financées par l'aide accordée au Burundi.

3.2. Cadre juridique et réglementaire de gestion et de coordination de l'aide

L'une des difficultés qui handicapent l'efficacité et la coordination de l'aide est la duplication des missions qui règne dans les textes juridiques et réglementaires régissant les institutions impliquées dans la planification, la programmation, la gestion des finances publiques, le suivi et évaluation des projets/programmes, la gestion et la coordination de l'aide. En effet, les textes régissant les quatre ministères du CNCA (Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale, Ministère des Finances, Ministère du Plan et du Développement Communal et le Ministère de l'Intérieur), le SP/CNCA et le SP/REFES font état de plusieurs conflits de compétences et de chevauchements en ce qui concerne les missions assignées à ces structures. Dans l'accomplissement de leurs missions respectives, ces structures éprouvent beaucoup de difficultés à harmoniser leurs champs de compétences et les instances habilitées à arbitrer dans de tels cas ne jouent pas pleinement leur rôle. D'où la nécessité d'une mise à niveau des textes avec un contrôle unifié après un arbitrage objectif et indépendant.

En plus de ces conflits de compétences et ces chevauchements, s'ajoutent les pratiques des structures qui souvent tendent à exercer des responsabilités dévolues à d'autres par les textes en vigueur. Ce phénomène affecte tous les ministères du CNCA. Une des solutions trouvées a été de confier le pilotage des stratégies de développement économique et social et de celles de la coordination des aides à des structures d'appui. Celles-ci ont vite suppléé et les ministères et ont pu ainsi jouer un rôle positif. Mais ces structures transitoires, qui ont certes permis d'obtenir des résultats importants, ne peuvent perdurer éternellement car non porteurs de changements nécessaires au relèvement des défis de l'efficacité de l'aide et d'une manière générale du développement économique et social du pays parce qu'elles affaiblissent l'administration publique et la vident de sa substance.

3.3. Prévisibilité et transparence de l'aide

Le niveau de prévisibilité de l'aide sur une base annuelle et pluriannuelle est encore très bas et fragilise les processus de planification et de budgétisation. Il en résulte des programmations peu cohérentes et surtout peu réalistes qui ne permettent pas une répartition équitable des ressources au niveau sectoriel et national. Cette insuffisance de prévisibilité a pour causes :

- La faible cohérence dans l'application des lois et textes d'application en matière de finances publiques (et surtout l'article 9 de la loi des finances 2010 et 2011) ;
- l'insuffisance de transparence d'un certain nombre de donateurs ;
- l'insuffisance des capacités des structures étatiques dans la collecte et la fourniture des informations en temps utile et opportun dans le but d'alimenter le processus budgétaire ;
- la multiplicité des conditionnalités qui sont parfois imprévisibles ou d'ordre politique ;
- la non communication des systèmes (PIP, PGA, CDMT, SYGADE, SIGEFI) ;
- l'existence des structures parallèles mises en place par certains PTF et qui ne permettent pas la transparence dans le renseignement des données.

Il en découle une alimentation insuffisante de la plateforme de gestion de l'aide (PGA) en données. La PGA a été mise en place au sein du SP/CNCA depuis 2008 avec l'appui des PTF. L'outil a commencé à être réellement opérationnel avec la sortie du premier rapport en novembre 2009 concernant les données de 2007-2008.

Enfin, la prévisibilité de l'aide est affectée par des retards importants dans le décaissement des appuis budgétaires. Parmi les conséquences les plus importantes, on note des difficultés de gestion de la trésorerie et des retards dans l'exécution des engagements pris vis-à-vis des populations bénéficiaires. Bien que leur pertinence soit reconnue, les mécanismes mis en place au sein de la Banque de la République du Burundi (BRB) pour atténuer les effets de ces retards ne peuvent pas, à elles seules, suffire pour résoudre les tensions qui affectent la gestion quotidienne de la trésorerie publique.

3.4. Alignement des programmes d'aide aux systèmes et priorités nationaux

Des progrès sont notés dans l'alignement sur les priorités. Dans leur quasi-totalité, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) considèrent le CSLP comme le cadre de référence de leurs interventions en matière de développement économique et social sur un horizon de cinq années assis sur une vision de long terme Burundi 2025.

Cependant, malgré un effort très important fourni par le Gouvernement pour réformer en profondeur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation des marchés qui devraient être conjointement évalués par le gouvernement et les partenaires, leur utilisation n'est pas encore significative. Certains Partenaires Techniques et Financiers (PTF) jugent encore leur niveau de fiabilité insuffisant.

En 2010, le pourcentage de l'aide qui est passée par les systèmes nationaux de passation de marchés était de 31% tandis que celui de l'aide qui est passée par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques était de 23%³. En 2012, seuls trois (3) PTF envisageraient de fournir une partie de leur aide sous forme d'appui budgétaire général.

La mise en place des fonds communs sectoriels (éducation et bientôt la santé) sont des signes de progrès et des efforts entrepris par le Gouvernement pour adopter et appliquer des standards internationaux en matière de fonctionnement et d'appréciation des systèmes nationaux (PEFA et PEMFAR). Cependant, malgré le fait que certains PTF commencent à appliquer ces standards notamment en ce qui concerne les procédures de passation de marchés, des difficultés réelles limitent les progrès possibles en matière d'alignement qui inclut l'utilisation des procédures nationales. Bien plus, la multiplicité des outils d'évaluation ne tend à accroître les coûts de transaction (PEFA et PEMFAR).

3.5. Fragmentation de l'aide

L'essentiel de l'aide consentie au Burundi est d'abord multilatérale, puis bilatérale. Les ONG et le secteur privé couvrent le reste. L'appui budgétaire est consenti essentiellement par des multilatéraux; la participation attendue des bilatéraux ayant buté sur des appréciations divergentes d'ordre politique entre le Gouvernement et cette catégorie de PTF.

La modalité projet est le mode de livraison de l'aide la plus utilisée par les PTF et les ONG. L'aide fournie au Burundi affiche des disparités importantes tant au niveau des engagements qu'au niveau du nombre d'intervenants par secteur. L'aide publique au développement fournie au Burundi est relativement fragmentée. Le pays compte 38 PTF dont une dizaine de grands donateurs sur un portefeuille de projets de près de 244 et des fonds verticaux importants intervenant essentiellement au niveau de la santé. Il en découle un

³ Source rapport sur les flux d'aide publique au développement SP/CNCA mai 2010

éparpillement de l'aide, un suivi des impacts plus difficile, des coûts de transaction excessifs et une surcharge administrative. L'enquête OCDE 2010 a décompté 264 missions effectuées dans le pays.

L'approche programme est limitée à très peu de secteurs car handicapée par l'absence de politiques et de plans d'actions sectoriels qui pourraient faciliter la programmation, le chiffrage et le cadrage des besoins à travers les CDMT sectoriels dont l'ensemble des institutions publiques est entrain de se doter progressivement. A ce stade, on peut se féliciter déjà de l'adoption d'un CDMT central qui alimente désormais les lettres de cadrage en fournissant les allocations/plafonds de ressources qui permettent aux sectoriels de réalisés leurs objectifs cibles définis par le cadrage macroéconomique.

3.6. Redevabilité

Le Burundi a engagé des réformes pour assainir la gestion des finances publiques en luttant contre les détournements des deniers publics et la corruption. La mise sur pied d'une Cour des Comptes en 2004 et d'une Inspection Générale de l'Etat procède de ce souci de renforcer la redevabilité. Au niveau de la lutte contre la corruption, le pays s'est dotée en 2006 d'une Cour anti-corruption composée de magistrats et d'une brigade spécialiste anti-corruption qui est une administration placée sous la tutelle du Ministère chargé de la bonne gouvernance.

Par ailleurs, après avoir bénéficié de l'initiative PPTE, donc d'une réduction importante de la dette publique (833 millions USD) dès janvier 2009 avec l'atteinte du point d'achèvement, le Burundi a franchi un grand pas vers l'assainissement de sa dette publique. Toutefois, les analyses de soutenabilité de la dette pour le Burundi faites ces dernières années militent toutes pour une attitude prudentielle en matière de nouvel endettement. Ainsi, le Gouvernement envisage d'entamer un processus d'élaboration d'une politique d'endettement qui devrait être en phase avec la politique nationale de l'aide publique au développement. L'enjeu est de protéger le Burundi contre les risques de surendettement qui hypothéqueraient l'avenir des générations futures en définissant la marge de manœuvre et les balises nécessaires et doter le Parlement des moyens de contrôle de l'Exécutif dans ce domaine.

L'Inspection Générale d'Etat (IGE), mise en place depuis 2010 et en phase d'organisation interne, doit opérer une vérification externe ex ante de toutes les entités recevant des ressources publiques.

La Cour des Comptes 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. Le diagnostic du PEFA révèle le manque de ressources humaines, le statut peu attrayant des magistrats, le manque d'auditeurs pour appuyer les magistrats, la non transmission à temps des comptes par les comptables publics. En ce qui concerne l'appui

technique au Parlement, les lois de règlement sont analysées par la Cour mais non votées depuis 2004. Le Parlement dispose d'un pouvoir d'enquête et d'audit du Gouvernement en ce qui concerne les actes de gestion mais il n'en use pas suffisamment et ne fait aucune recommandation au Gouvernement (source PEFA).

L'analyse du Parlement se limite souvent à l'analyse des recettes et des dépenses dans le cadre de la commission des finances, des affaires économiques et budgétaires. Cette commission ne s'organise pas dans des groupes sectoriels spécialisés. D'où ses limites dans le contrôle de l'exécutif. Dans la plupart des cas, le Parlement n'a que peu de temps pour réagir. En 2009, les parlementaires ont eu moins d'un mois pour approuver le budget⁴. Dès lors, le Parlement burundais comme beaucoup de parlements africains n'a pas les moyens de mettre en œuvre la recommandation forte du Plan d'Actions d'Accra sur le contrôle parlementaire de l'Exécutif. Le renforcement des capacités du Parlement s'impose.

La société civile qui est un maillon essentiel dans la redevabilité est en construction dans le pays avec des associations locales qui, d'une part, offrent des services en partenariat avec les PTF, et d'autre part, joue un rôle essentiel dans les politiques de développement tant au niveau de leur élaboration que de leur exécution et leur suivi. Dans ce cadre, certaines associations locales interviennent dans le contrôle citoyen notamment dans la lutte contre la corruption et de manière générale dans la gouvernance. Nombreuses sont les associations locales qui souffrent d'un déficit de ressources financières et de capacités techniques et humaines. Il est donc souhaitable de continuer de les appuyer pour qu'elles puissent jouer pleinement leur rôle.

Enfin, la qualité de l'appareil statistique du pays ne favorise pas la redevabilité. En effet, au-delà de la bonne utilisation des ressources, la connaissance et le partage des résultats de développement requièrent notamment la production et l'utilisation régulières des statistiques de qualité sur l'évolution de la pauvreté, l'accès aux services sociaux de base et la dynamique des agrégats macroéconomiques dans une perspective au moins de moyen terme. Pour avoir plus de redevabilité, il est donc nécessaire d'accélérer la réforme du Système Statistique National (SSN) en poursuivant la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Développement des Statistiques (SNDS). En termes clairs, le CSLP de deuxième génération donnera une place de choix aux activités du plan d'action de la SNDS.

⁴ PEFA 2008 Union européenne février 2009

4. JUSTIFICATION DE LA POLITIQUE DE L'AIDE

L'ambition du Gouvernement est d'atteindre un taux de croissance économique accéléré à mesure de propulser le pays dans le concert des pays émergents. Dans ce contexte, le Gouvernement du Burundi s'efforce, comme il l'a exprimé dans sa stratégie de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption, d'asseoir une bonne gouvernance politique, économique, locale, administrative et sécuritaire pour créer les conditions favorables à la performance économique et à la réduction rapide de la pauvreté. En effet, le cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté et la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption représentent le cadre de référence dans lequel doit s'inscrire l'aide des PTF au gouvernement burundais.

Ainsi, autant il est nécessaire pour le Gouvernement de mobiliser des ressources à la hauteur des ambitions du pays, autant le défi d'assurer une gestion efficace et efficiente des ressources financières disponibles est devenu une priorité urgente à laquelle il faut faire face rapidement. Or, les pouvoirs publics ont montré leurs limites en matière de synchronisation de la planification stratégique, de la mobilisation et de la gestion de ressources pour la mise en œuvre des objectifs de développement à court, moyen et long termes. Les performances du pays sont encore faibles tant au niveau macroéconomique qu'au niveau social. L'indice du développement humain, (0,282 en 2010 et 0,316 en 2011) est l'un des plus bas des pays de la sous région. Le taux de pauvreté affectait encore près de 67% de la population totale en 2006.

Toutefois, en macroéconomie, le pays a fait de grands progrès dans la politique de change, la maîtrise de l'inflation (politique monétaire), la réduction des déficits budgétaires, etc. La stabilisation macroéconomique est un succès de la politique du gouvernement depuis quelques années. Même si ces efforts ne se traduisent pas encore en termes de croissance économique suffisante pour faire reculer significativement la pauvreté, les actuelles estimations indiquent une tendance à la baisse tant de la pauvreté monétaire que de la pauvreté non monétaire en 2008.

Ces faibles performances sont amplifiées par l'absence de directives stratégiques définissant les principes à suivre en matière d'aide, les préférences concernant les modalités de livraison d'aide souhaitées, la clarification des responsabilités des structures impliquées dans la gestion de l'aide, le cadre d'évaluation des résultats et la responsabilité de rendre compte.

Présentement le Gouvernement s'est engagé à faire de l'efficacité de l'aide une priorité en définissant des orientations claires fondées sur une rationalisation des procédés et des processus et en affirmant pleinement son leadership dans la mobilisation des ressources et l'appropriation de ses stratégies de développement. Enfin, une fois les orientations et la vision sur l'efficacité clairement définies, le Gouvernement pourrait disposer d'un outil supplémentaire efficace de mobilisation des ressources.

Ainsi, le document de politique nationale d'aide sera approuvé selon une approche participative et inclusive associant tous les acteurs (Gouvernement, PTF, société civile et secteur privé) pour garantir leur adhésion. Cette politique se veut donc volontariste et novatrice en mettant en exergue les objectifs visés par le Burundi, ses préférences en matière d'aide et d'instruments de financements et les innovations indispensables à la réalisation de l'ambition du pays en matière d'efficacité de l'aide.

5. LA VISION POLITIQUE ET STRATEGIQUE DU BURUNDI POUR L'EFFICACITE DE L'AIDE

5.1. Objectifs de la Politique de l'Aide

L'**objectif général** de la Politique Nationale de l'Aide au Burundi est d'accroître significativement l'efficacité de l'aide publique au développement reçue par le pays de manière à contribuer aux transformations structurelles nécessaires à l'accession du Burundi à l'émergence économique et sociale et par conséquent à la réduction progressive de la dépendance de l'aide.

L'objectif ainsi formulée allie efficacité de l'aide, développement économique et social et réduction de l'aide. L'interaction de ces trois dimensions marque l'ambition du Gouvernement de s'inscrire dans une dynamique de changement et d'affirmation d'un leadership fort pour une profonde transformation du Burundi.

L'objectif visé serait atteint à travers la mise en œuvre rigoureuse des cinq principes de la Déclaration de Paris à savoir : l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, la gestion axée sur les résultats de développement et la responsabilité mutuelle. Ceci nécessite un engagement mutuel sans faille du gouvernement et des PTF.

Pour répondre aux défis de la gestion de l'aide au Burundi, des **objectifs spécifiques** ont été définis pour apporter des solutions aux problèmes majeurs identifiés. Ces objectifs sont :

- (1) Accompagner le renforcement des capacités nationales de gestion de l'économie. Il s'agira principalement d'appuyer les efforts de planification à long terme, la gestion macroéconomique, la programmation des investissements de gestion de l'aide et la gestion des finances publiques. La culture du résultat sera généralisée.
- (2) Améliorer la redevabilité. Dans le contexte national, la redevabilité sera améliorée à travers le renforcement du contrôle parlementaire, du contrôle citoyen, et de l'usage des faits statistiques pour accroître les performances de mise en œuvre.

- (3) Réduire la fragmentation de l'aide. Il s'agira de renforcer l'harmonisation, promouvoir la division du travail et la délégation entre bailleurs et s'atteler à la limitation des unités d'appui aux structures pérennes.
- (4) Améliorer le Système d'information sur l'aide. Il s'agira d'assurer une alimentation régulière de la Plateforme de Gestion de l'Aide par les PTF, les chefs de projets/programmes et les Ministères Techniques en vue de procéder à une exploitation optimale de ladite plateforme. Ainsi, on pourra améliorer la prévisibilité de l'aide, avoir une cartographie exacte, actuelle et transparente de l'aide et favoriser également la communication autour des résultats.

5.1.1. Renforcement des capacités nationales de gestion de l'économie

Même après quelques années de stabilité, les capacités humaines et les capacités institutionnelles nécessitent encore une consolidation et sont donc à renforcer. Certains ministères souffrent d'une surcharge de fonctionnaires nécessitant une rationalisation des effectifs existants, une amélioration des procédures, méthodes et organisation du travail et le renouvellement de leurs équipements et l'amélioration des conditions de travail.

5.1.1.1. Pour ce qui est des Ressources humaines :

Les bas salaires et la perte de certaines compétences de l'administration économique et financière sont vraisemblablement les causes d'un pessimisme ambiant. Le salaire moyen des cadres est de l'ordre de \$US 100 par mois, un niveau de salaire qui ne prédispose pas aux efforts de productivité, à la prise de risque et à la soif de changement. Les connaissances des cadres ne sont pas en cause, il existe parfois même une « overdose » de formation dont la qualité de l'apprentissage n'est pas vérifiée. Le seul moyen, aux yeux des cadres, de s'assurer des revenus supplémentaires est de participer à des formations à l'étranger. Il est, donc, évident que le Gouvernement devra faire des choix stratégiques pour maintenir et fidéliser une masse critique de capacités humaines afin d'assurer à l'administration publique des capacités d'exécution de qualité irréprochable.

A titre d'exemple, dans le domaine de la gestion macroéconomique et la programmation des investissements, la mobilité des personnels a été forte et les expériences n'ont pas été capitalisées. L'assistance technique qui a été fournie par les PTF n'a pas pu renverser la tendance en raison de l'immensité des besoins mais en raison d'un manque d'orientations clairement définies par le Gouvernement et dotées de ressources adéquates.

5.1.1.2. Pour ce qui est des procédures et méthodes de travail :

Au-delà des ressources humaines, le Gouvernement est convaincu qu'il y a nécessité impérieuse de promouvoir les méthodes, procédures et organisation du travail au sein de l'Administration Publique et ce conformément aux standards internationaux. Il est aussi

conscient qu'une multiplicité d'outils existe dans l'élaboration du cadrage macroéconomique qui a eu pour conséquence de limiter son appropriation conjugué à l'insuffisance et la mauvaise qualité des données statistiques nécessaires aux prévisions économiques (ancienneté des enquêtes clés). La fonction «Evaluation ex ante» qui doit permettre de prendre en compte les priorités du gouvernement et qui doit s'assurer de l'intérêt du projet pour la collectivité n'est pas toujours faite et ne joue pas son rôle dans la rationalisation des choix au niveau de la programmation et de la recherche de financement. A ce fait de non appropriation des outils par les fonctionnaires s'ajoute la dispersion des services concourant à l'élaboration d'un cadre macroéconomique sain.

5.1.1.3. Pour ce qui est du renouvellement des équipements bureautiques et l'amélioration des conditions de travail

Convaincu que la formation des ressources humaines conjuguée à la promotion de nouvelles procédures, méthodes et organisation de travail sont vaines et improductives sans renouvellement des équipements bureautiques et sans amélioration des conditions de travail, le Gouvernement va s'employer à injecter les moyens nécessaires à la revalorisation du travail des cadres pour pouvoir remettre à niveau les Ministères et éviter ainsi l'exode des cadres qui s'exportent facilement vers des entités satellites parce que dotées de moyens infiniment plus importants que ceux des départements ministériels.

Pour restaurer et surtout renforcer durablement la capacité d'analyse, de réflexion stratégique et de coordination des aides, le Gouvernement a fixé comme objectif à moyen terme de renforcer les capacités des ministères techniques dans le pilotage des stratégies et en rendant cohérent les fonctions de planification, de gestion des finances publiques et de gestion des aides.

Ce processus sera long et suppose pour sa réussite une clarification des méthodes et procédures et des formations adaptées. Des plans de formations triennaux répondant à une politique claire de formation continue au sein de l'Administration Economique et Financières sont nécessaires pour réduire le recours aux formations individuelles à la carte non coordonnées. Décliné dans sa portion annuelle, le plan de formation devrait:

- 1) être en rapport avec les besoins des services demandeurs ;
- 2) être communiqué au staff desdits services ;
- 3) donner lieu à des critères d'éligibilité transparents avec des panels de sélection ouverts aux privés ;
- 4) être assorti, pour le bénéficiaire, d'une obligation de faire un rapport montrant clairement comment la formation sera mise en pratique, appliquer le plus tôt possible le savoir acquis par une note de politique circonstanciée, faire une présentation powerpoint aux collègues du service de tutelle

En outre, cela suppose aussi une bonne coordination entre le Gouvernement et les PTF pour des appuis coordonnés et structurels sur une longue période de manière à permettre aux institutions de jouer pleinement leurs rôles. Des contrats de performance seront élaborés pour enraciner une culture de résultat au sein des structures nationales mais aussi au niveau des personnels.

Le Gouvernement élaborera à cet effet une stratégie de renforcement des capacités et son plan d'actions conjointement avec les PTF. Il veillera aussi à promouvoir dans cette stratégie la collaboration sud-sud et développera des mécanismes communs d'évaluation des résultats.

5.1.2. L'assistance technique

Le gouvernement reconnaît l'impact qu'a eu l'assistance technique fournie par les donateurs ces dernières années sur la stabilisation politique et la reprise de la croissance économique du pays. Il s'avère utile de renforcer cet impact pour répondre au besoin pressant en renforcement des capacités nationales, en s'engageant aux côtés de donateurs pour veiller à ce que toute assistance technique mène impérativement à un transfert effectif des connaissances tout en s'alignant sur les priorités nationales.

Le gouvernement s'engage à élaborer une stratégie de renforcement des capacités et son plan d'actions pour orienter l'assistance technique afin qu'elle réponde au mieux aux besoins identifiés par les stratégies sectorielles en phase avec la lettre de politique et la stratégie nationales de renforcement de capacités. L'assistance technique devra être conçue dans le cadre d'une programmation convenue avec le gouvernement et alignée sur les priorités nationales.

Le Gouvernement veillera à promouvoir une valeur ajoutée objectivement vérifiable, visible et mesurable de l'assistance technique et favorisera l'émergence l'assistance technique la plus appropriée. Le Gouvernement et les PTF veilleront également à promouvoir une assistance technique permettant un transfert effectif des compétences (intervention type « perlée », coopération sud-sud) par exemple). Le Gouvernement s'engage, en collaboration avec chaque partenaire, à développer des mécanismes d'évaluation communs des résultats, de la pertinence, des coûts-bénéfices de l'assistance technique.

5.1.3. Amélioration de la redevabilité

Dans le cadre de la politique de l'aide, le Gouvernement s'engage à mettre l'accent sur le renforcement des capacités des élus à utiliser les instruments de gouvernance mis à leur disposition par la loi de manière à rendre effective les missions du parlementaire. A court terme, l'accent sera mis sur le renforcement des compétences de la commission des finances, des affaires économiques et budgétaires sur les questions relatives à la gestion de

l'aide extérieure. Ensuite, il serait envisageable de les intégrer dans les équipes d'évaluation des projets et les missions de supervision sur le terrain.

En ce qui concerne le contrôle citoyen, il est aussi peu opérant dès lors que l'accès public aux principales informations budgétaires est très faible. Par exemple, sur 6 critères analysés dans le cadre du PEFA 2009, le seul critère qui avait été satisfait était relatif à la publication des rapports de la Cour des Comptes ; ce qui est une limite objective au contrôle citoyen.⁵ Aujourd'hui la situation s'est améliorée avec la mise en ligne du budget en 2010, ainsi que les rapports d'exécution du budget à partir de 2011.

Le renforcement du contrôle citoyen devrait passer par une participation plus accrue et plus compétente de la société civile notamment dans les instances et les travaux du GCP et surtout par une collaboration plus accrue avec les associations locales spécialisées dans la lutte contre la corruption et l'analyse du budget.

Enfin, le renforcement des mécanismes d'évaluation de la qualité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques qui sont conjointement pilotés par le gouvernement et les PTF sera recherché à travers un instrument unique regroupant le PEFA et le PEMFAR qui sont des inputs fondamentaux. Le Gouvernement s'engage à approfondir des pistes pour assurer leur large diffusion auprès des parlementaires et de la société civile avec un appui à la bonne compréhension du contenu pour enraciner la culture de la redevabilité.

5.1.4. Réduction de la fragmentation de l'aide

Pour anticiper sur la diversification des appuis du fait de l'entrée en jeu des PTF émergents, du nombre important de PTF et de l'impact des fonds verticaux dans les secteurs, le Gouvernement va œuvrer conjointement avec les PTF pour renforcer l'harmonisation et réduire les unités parallèles. Il s'agira essentiellement de renforcer l'harmonisation, promouvoir la délégation entre bailleurs et une division du travail bien pensée en évitant l'émergence des secteurs orphelins et s'atteler ainsi à la limitation des unités parallèles.

L'harmonisation est l'un des principes retenus par la Déclaration de Paris pour améliorer l'efficacité de l'aide. Ainsi, le Gouvernement s'inscrit dans cette logique et invite les PTF à recourir à des dispositifs communs de diagnostic, de planification de programmation et d'exécution. Cette approche permettra non seulement de faciliter l'utilisation des systèmes nationaux mais elle facilitera surtout l'harmonisation des procédures des PTF et par là réduire significativement les coûts de transaction liés à l'acheminement de l'aide. Les réformes visant la mise en place d'un budget programme et des CDMT comme cadres de programmation concourent aussi à ce renforcement de l'harmonisation. Le gouvernement apportera une attention particulière à l'élaboration des stratégies sectorielles et des plans

⁵ PEFA 2008 Union européenne février 2009

d'actions adaptés pour faciliter l'utilisation de l'approche programme et réussir le pari de l'harmonisation et de la défragmentation de l'aide.

Le Gouvernement affirme que le Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) est le cadre adéquat pour mener ce processus en ce sens que c'est un cadre d'échanges, d'apprentissage et de collaboration et de validation. Il a déjà facilité des travaux analytiques en commun et doit être renforcé dans cette direction. En ce sens, il est nécessaire de promouvoir des financements conjoints et l'utilisation des systèmes nationaux au fur et à mesure que cela sera possible. De même qu'il convient de partager les quelques expériences de délégation observées entre PTF pour en tirer les leçons et les renforcer car c'est l'indicateur le plus concret du partenariat efficace et ouvert recommandé par le Plan d'Action d'Accra.

Ces sont ces avancées dans l'harmonisation qui pourront par la suite faciliter la réduction des unités parallèles voire à terme leur dépérissement. 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.

5.1.5. Amélioration de l'information sur l'aide publique au développement

Pour améliorer les processus de planification, de programmation et de budgétisation, il est nécessaire de disposer d'une base statistique fiable mais en ce qui concerne l'aide, il faut en plus des données sur les prévisions de décaissements des PTF sur un horizon pluriannuel conformément au protocole de collecte des données signé par tous les partenaires⁶. Le dispositif mis en place à travers la PGA en 2008 est une application informatique utilisant la technologie Web susceptible de limiter les écarts de comptabilisation de l'aide et d'améliorer sa prévisibilité. Enfin, étant lié au suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris, la PGA améliorera notablement le suivi de la mise en œuvre des recommandations de la Déclaration de Paris et du Forum d'Accra dans le pays.

Son fonctionnement actuel est limité par la faiblesse et/ou l'absence de la collaboration des PTF, des responsables des projets/Programmes et des Ministères techniques à la fois pour des problèmes techniques, d'insuffisance de ressources humaines des agences mais aussi pour des difficultés liées à la formation des utilisateurs potentiels.

⁶ Le Protocole de Collecte des données a été signé le lors d'une réunion du Forum Politique et a pour objectif de ...

Pour surmonter les difficultés liées à la collecte des données, le Gouvernement invite les PTF à analyser les possibilités de connecter leurs systèmes d'information aux systèmes nationaux de rapportage. Il s'engage à :

- ✓ assurer une meilleure communication entre les systèmes d'informations existants notamment au niveau de la gestion des finances publiques pour les rendre complémentaires de manière à exploiter au maximum le potentiel de production de données statistiques et plus précisément financières;
- ✓ former les responsables des projets et des points focaux des Ministères techniques de manière à leur permettre de remplir en ligne les parties de la PGA qui les concernent. Ceci permet des recoupements avec les données fournies par les bailleurs et améliorerait sensiblement la qualité des informations stockées dans la Base De Données de la PGA.

Ainsi, la PGA, qui assure actuellement le suivi des conventions de financement uniquement, deviendra complémentaire du PIP en facilitant le suivi de l'exécution financière des projets qui y sont inscrits et faciliter ainsi la programmation du MPDC qui est actuellement hypothétique voire virtuelle faute de suivi technique et financier des projets.

Enfin le Gouvernement veillera à assurer une large diffusion des informations fournies par la PGA en ciblant l'administration et les PTF mais aussi la société civile et les parlementaires pour de larges discussions sur les résultats de développement dont les conclusions enrichiront les stratégies et apporteront plus de réalisme à la programmation. C'est dans ce sens aussi que l'on pourra contribuer significativement à donner, entre autre, un contenu concret à la politique genre en suggérant aux ministères techniques la prise en compte du genre dans l'élaboration de leurs budgets et en leur proposant des outils adaptés⁷.

5.2. Modalités de Gestion de l'Aide

5.2.1. Rationalisation du cadre institutionnel de gestion de l'aide

La crise que le Burundi vient de traverser a eu un impact négatif sur le fonctionnement des institutions publiques en général et sur les structures concernées par la gestion et la coordination de l'aide. Les textes organisant les missions des structures sont porteurs de chevauchements et de conflits de compétences. A cela, il faut ajouter les pratiques non fondées sur des textes mais qui ont comme conséquence une amplification des dysfonctionnements difficiles à surmonter sans une réforme en profondeur.

Globalement, les fonctions de planification, programmation, budgétisation et coordination des aides sont réparties entre le SP/REFES, le SP/CNCA et les quatre ministères du CNCA à

⁷ Le Burundi dispose d'une stratégie de promotion de l'égalité des sexes 2010-2014 édition 2011

savoir le Ministère du Plan et du Développement Communal, le Ministère des Finances, le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale et le Ministère de l'Intérieur.

Les différentes études et analyses du contexte burundais révèlent l'existence d'incohérences tout au long de la chaîne de coordination et de gestion du développement, c'est-à-dire depuis la planification jusqu'au contrôle en passant par la programmation, la budgétisation, l'Exécution, le Suivi et l'Evaluation. Ces différentes fonctions nécessitent des efforts de tous les acteurs pour les harmoniser et synchroniser leurs outils pour renforcer la synergie. En effet, le CSLP qui devrait servir de référence pour toute stratégie d'intervention n'est pas suffisamment pris en compte par les stratégies sectorielles. Le PIP qui devrait en principe refléter l'effort d'investissement de l'Etat n'est pas harmonisé avec le PAP du CSLP voire les stratégies sectorielles. La Loi de Finances qui définit le budget annuel de l'Etat ne prend pas suffisamment en compte le PIP surtout en sa partie dépenses en capital sur financement extérieur. On observe une absence d'intégration parfaite entre la planification locale et la planification au niveau centrale.

Cette situation n'est pas de nature à assurer une mise en œuvre efficace des orientations stratégiques de développement. Elle affaiblit le Gouvernement vis-à-vis de ses partenaires qui des fois, déroutés par le cadre institutionnel de gestion de l'aide peu cohérent, formulent des projets dont les objectifs ne tiennent pas suffisamment compte des priorités sectorielles. En plus, les capacités techniques et humaines locales quand elles existent sont tellement dispersées entre les ministères et les structures de coordination qu'elles ne peuvent que renforcer la faible capacité du Gouvernement à formuler les projets et les programmes de développement devant lui permettre ainsi de mettre en œuvre sa stratégie de développement. Ainsi, le cadre institutionnel, les instruments de gestion et les capacités humaines s'influencent mutuellement et nécessitent ensemble un traitement cohérent et systémique.

Pour inverser cette tendance et approcher d'une situation optimale, il est indispensable d'établir des liens de cohérence effectifs sur toute la chaîne de planification, programmation, budgétisation et coordination des aides de manière à améliorer le pilotage du développement économique national. Au-delà des aspects institutionnels, la mise en cohérence des politiques publiques doit être recherchée à partir d'une articulation logique des priorités. Partant de là, les ressources humaines pourront être mieux réparties et mieux utilisées.

Pour y parvenir, le Gouvernement renouvelle son engagement à amplifier les efforts déjà entamés dans le cadre de l'Addendum au projet de renforcement des capacités nationales

de coordination pour une meilleure efficacité de l'aide⁸. Ces efforts consistaient à amener tous les ministères du CNCA, y compris le SP/CNCA et le SP/REFES, à harmoniser leur travail. Il procédera aux arbitrages nécessaires en toute objectivité et en dehors de toute considération partisane guidé en cela par l'intérêt supérieur du Burundi. Ainsi, le CSLP II, découlant de la Vision 2025, des OMD, sera consacré comme unique référence pour toute planification et programmation.

Le Cadrage macroéconomique du CSLP devra déterminer les objectifs de développement au niveau macro et au niveau sectoriel à base desquels les plafonds d'investissement sectoriels sont définis. Ces plafonds guideront l'élaboration du PIP. Le PIP global sera une référence lors de l'élaboration des CDMT central et sectoriels. La première année du CDMT central devra correspondre à la loi des finances de l'exercice concerné. Le Gouvernement s'engage à généraliser l'élaboration des stratégies sectorielles, de leurs plans d'actions et des CDMT sectoriels à base d'un processus participatif en engageant davantage le secteur privé et la société civile pour permettre à toute les parties prenantes de participer à la définition des priorités nationales et sectorielles de développement. Les plans sectoriels seront cohérents avec les CDMT sectoriels.

Afin d'assurer un maximum de cohérence entre les fonctions cités ci-haut, pour réellement refléter les priorités nationales à travers les budgets, le Gouvernement passera en 2014 d'un budget de moyens à un budget programme pour renforcer la cohérence dans l'affectation des ressources des PTF.

Pour accompagner ce processus complexe de mise en cohérence des structures et eu égard à la faiblesse à la fois des capacités institutionnelles et humaines et à leur mauvaise utilisation au sein de l'appareil administratif, le Gouvernement agira sur les capacités (cf. infra stratégie globale de renforcement des capacités 5.1). Le développement des capacités nationales sera la seule garantie d'une meilleure maîtrise du processus de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques et stratégies de développement ; ce qui est fondamental pour l'efficacité de l'aide.

Cependant, dans une phase transitoire et compte tenu de l'urgence, un processus Cap-Scan⁹ pourrait être appliqué pour identifier les piliers à renforcer en priorité pour en assurer un fonctionnement adéquat du nouveau système tel que conçu; le Cap-Scan étant un outil de diagnostic des capacités de gestion axée sur les résultats de développement.

⁸ Ce projet financé par le Gouvernement et un Fonds Commun (géré par le PNUD mais alimenté par plusieurs PTF) qui vise à rendre plus cohérent la chaîne de planification stratégique, budgétisation et coordination des aides. Le projet couvre la période de 2010 à 2014.

⁹ Le CAP-Scan est un cadre National de diagnostics spécifiques qui peut être utilisé par les gouvernements en vu d'élaborer et de mettre en place un système pour gérer efficacement les résultats de développement. Le CAP-Scan permet aux pays d'effectuer des évaluations qui donnent une vision claire de la capacité, des lacunes pour développer des actions pour les traiter et de cibler l'aide des donateurs. L'outil a été présenté lors du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au Ghana, en Septembre 2008

L'utilisation de cet outil pourrait ainsi orienter la préparation du programme national de renforcement des capacités nationales en cours d'élaboration et faciliter l'impulsion de la culture du résultat au sein de l'administration en plus des processus CDMT.

Reconnaissant que les aspects politiques propres à un grand nombre de bilatéraux prennent le pas sur les considérations de développement, le Ministère des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale sera renforcé dans l'animation du dialogue politique élargi avec les sièges des Partenaires Techniques et Financiers à travers ses missions de l'extérieur. Il poursuivra donc le travail d'identification des partenaires potentiels et sera compétent pour signer les conventions cadre avec ces partenaires en concertation avec une équipe pluridisciplinaires de négociateurs confirmés.

En séparant nettement la dimension politique et la dimension financière, le processus de négociation financière sera complètement piloté par une seule entité désignée par les hautes autorités de l'Etat, aidée en cela par une équipe de négociateurs professionnels confirmés. L'exécution facile du portefeuille de projets devient probable dès lors qu'au moment de la négociation des conventions de financement, la partie nationale pourra à la fois disposer directement de l'éclairage du sectoriel pour la pertinence, de l'évaluateur pour l'efficacité et du gestionnaire de la dette pour la contrainte de financement et ce, en même temps ; ce qui est impossible à faire dans le contexte actuel.

En ce qui concerne les projets des collectivités locales décentralisées, notamment dans le cadre de la coopération décentralisée¹⁰ entre les collectivités du nord et collectivités du sud, ou les universités, le Gouvernement exercera une coordination plus importante à travers les programmes sectoriels en relation avec les PTF de manière à ce que la stratégie générale définie dans la CSLP et traduite dans la stratégie sectorielle soit respectée.

5.2.2. Les interventions des ONG

Le Burundi salue le travail des ONG et leurs efforts de mobilisation des ressources au-delà même du cercle des donateurs traditionnels ou au-delà du cadre des pays et institutions en coopération avec le gouvernement burundais. Néanmoins, l'administration burundaise éprouve souvent des difficultés à suivre et évaluer les interventions exécutées par les ONG. Le Gouvernement s'engage à renforcer non seulement les capacités de ses services habilités à faire ce travail, mais aussi à clarifier le cadre légal et réglementaire dans lequel opèrent les ONG afin d'améliorer l'impact de leurs prestations et les amener à rendre compte auprès

¹⁰ L'expression « **coopération décentralisée** » désigne l'ensemble des **actions de coopération internationale menées dans un intérêt commun, par voie de convention**, par les collectivités territoriales nationales et étrangères, ainsi que leurs groupements, dans le cadre de leurs compétences. La **coopération transfrontalière** constitue ainsi l'une des formes les plus abouties de la coopération décentralisée. La coopération décentralisée n'est pas une nouvelle compétence dévolue aux collectivités territoriales mais bien un mode d'exercice des compétences qui leur sont reconnues par les lois de décentralisation.

des bénéficiaires. Une meilleure cohérence pourra aussi être établie entre les interventions des ONG et les programmes sectoriels.

Les interventions des ONG s'inscrivent dans les axes stratégiques du CSLP II. Dans ce cadre, une collaboration et un dialogue renforcés entre les ONG et les Ministères sectoriels, devra garantir l'équité en matière de développement et de fournitures des services sociaux, en facilitant l'orientation territoriale des activités des ONG. De cette façon, une concentration des interventions dans les zones urbaines au détriment des régions reculées, peut être évitée.

Les ONG devront fournir régulièrement un rapport d'activités annuel et un plan d'actions pour l'année suivante indiquant les résultats escomptés et les indicateurs d'appréciation des progrès. Le Gouvernement s'engage à harmoniser et clarifier ces procédures de rapportage.

Le comité interministériel devra se réunir régulièrement dans le cadre de sa mission de suivi évaluation des activités des ONG. Il poursuivra son rôle de renforcer le dialogue entre les ONG et le gouvernement.

5.2.3. Modalités de livraison d'aides préférées

Le Gouvernement du Burundi a entrepris une série des réformes profondes pour assainir le système de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics. Ces dernières ont abouti à la promulgation d'une loi organique des finances publiques et du code des marchés publics, l'élaboration d'une stratégie de gestion des finances publiques et la mise en place des cellules de passation des marchés publics au sein de tous les ministères ainsi que l'autorité de régulation des marchés publics.

Conjointement avec les Partenaires Techniques et Financiers, les systèmes nationaux sont régulièrement évalués pour mesurer les progrès réalisés. Ces outils de diagnostic choisis de commun accord sont le PEFA et le PEMPFA. Ils devront évoluer vers un outil unique (comme indiqué infra) qui va aider le Gouvernement à prendre des décisions nécessaires à l'amélioration des systèmes nationaux.

Fort de ces instruments et de l'engagement conjoint Gouvernement/PTF pour une amélioration continue des systèmes nationaux, le Burundi opte pour la transition progressive de l'approche projet vers l'approche programme. L'approche projet occasionne, des coûts de transaction élevés, contribue à dégarnir les capacités tant humaines qu'institutionnelles de l'administration et ne permet pas d'opérer les changements nécessaires et d'atteindre les impacts durables souhaités.

Le Burundi veut que l'aide s'achemine par conséquent vers l'appui budgétaire général qui est la modalité la plus favorable à l'utilisation généralisée des systèmes nationaux et de passation de marchés et à leur amélioration. Il travaillera avec les PTF pour identifier les

contraintes qui mènent à cette utilisation limitée. L'aide budgétaire devrait permettre de garantir une affectation équilibrée des ressources disponibles entre les différents secteurs et régions.

Le Burundi souhaite aussi que l'appui budgétaire sectoriel prenne progressivement une place importante dans les modes de livraison de l'aide en phase transitoire à l'atteinte de l'objectif. A cet effet aussi, les financements des PTF qui sont affectés à un projet ou groupe de projets précis, homogènes et clairement identifiés en application d'une ou de plusieurs conventions de financement peuvent faire l'objet de budget d'affectation spéciale (BAS). Le BAS est mis en avant par le Gouvernement comme un instrument innovant privilégié et susceptible de favoriser l'adoption des appuis budgétaires. Tous ces mécanismes pourraient ainsi accompagner et renforcer l'émergence de l'approche programme. L'approche programme est pour le Gouvernement une modalité d'exécution structurante susceptible de faciliter aussi l'opérationnalisation des dispositifs communs de planification, de budgétisation, voire même de mobilisation des ressources.

Dans le cadre même de l'approche programme, les PTF seront aussi encouragés à privilégier la modalité de financement à base de la constitution des fonds communs sectoriels qui est aussi un mode de financement qui pourrait faciliter l'alignement des fonds apportés sur les systèmes nationaux et renforcer les capacités de gestions des projets et programmes de l'administration en attendant de pouvoir appliquer l'appui budgétaire sectoriel.

Le gouvernement reconnaît, néanmoins, que l'approche projet restera une des voies acceptables dans les cas où :

- Le niveau de rentabilités économique et sociale est suffisamment élevé,
- Le domaine d'intervention est novateur,
- La nature de l'intervention particulière le préconise.

L'appui projet sera aussi privilégié dans le cadre des projets d'infrastructures qui demandent des engagements importants et où les donateurs ne sont pas souvent disposés à cofinancer. Dans ce cadre, les PTF seront invités à ouvrir un compte à la BRB et d'utiliser les BAS.

Les dons en nature comme les médicaments, les équipements et autres sont acceptables en cas d'urgence de même que l'aide alimentaire. Néanmoins, ces aides ne doivent pas avoir pour effets de perturber les marchés locaux de biens et de services. Concernant particulièrement l'aide alimentaire, celle-ci doit être en cohérence avec la politique nationale de sécurité alimentaire et son acceptation dépendra aussi des résultats d'une analyse de vulnérabilité. Les approches «Food for Work» ou «blanket feeding» ne doivent être appliquées qu'après concertation et sous certaines conditions.

Le Gouvernement refusera tout apport d'aide qui n'est pas aligné sur les priorités nationales exprimées à travers Burundi 2025, les CSLP et les politiques sectorielles.

6. SUIVI-EVALUATION DE L'AIDE

Le suivi-évaluation de l'aide doit donner un contenu clair au principe de la responsabilité mutuelle. La réussite ou l'échec des programmes et projets ne peut être attribuée au seul Gouvernement mais aussi à ses Partenaires Techniques et Financiers puis qu'on est dans une configuration de partenariat. Dans tous les cas, les parties devraient être dans des dispositions de Gagnant - gagnant ((Win-win).

Le Gouvernement reconnaît que chaque acteur a un rôle à jouer et il a déjà mis sur pied une matrice conjointe du Gouvernement et ses PTF pour la mise en œuvre de la DP, du PAA et des PEEF. Partant du principe que la confiance n'exclut pas le contrôle, il reste à distinguer les responsabilités pour un suivi régulier de la performance du Gouvernement et de ses partenaires selon des critères convenus et à élargir ce principe de responsabilité au Parlement.

6.1. Appréciation des performances du Gouvernement par les PTF

Dans ce cadre, le Burundi a fait un pas important en mettant en place un mécanisme de dialogue entre le Gouvernement, les PTF et la société civile, y compris le secteur privé et les confessions religieuses. Ce cadre de dialogue est le Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) a été mis en place en concertation avec les PTF. Ce dispositif évalué récemment conjointement en 2010 est considéré par les parties comme un instrument adéquat pour contrôler l'action du Gouvernement. Sa structuration par palier permet une approbation des décisions et il reste à renforcer le suivi des recommandations et à assurer une participation plus compétente de la société civile et des acteurs du secteur privé.

Les enquêtes périodiques de l'OCDE et les missions d'évaluation des programmes et projets financés par les PTF permettent aussi d'apprécier les performances du gouvernement.

6.2. Appréciation des performances des PTF par le Gouvernement

Le Burundi dispose déjà d'une plateforme de gestion de l'aide qui permet actuellement au SP/CNCA de collecter des données et de produire des rapports sur les flux d'aides. C'est un outil d'aide à la décision. A partir de ce système, il est possible comme d'autres pays africains l'ont fait de choisir une liste restreinte d'indicateurs à suivre afin d'apprécier les performances des PTF. Ces méthodes d'appréciation préalable et rapide apparaissent peu coûteuses en termes de moyens et très constructives. En combinaison avec des méthodes d'analyse d'impact, cette modalité pourrait servir de base pour fournir des renseignements de choix sur les performances des parties prenantes à l'efficacité de l'aide. Le GCP servira de cadre pour analyser ces appréciations et en tirer des conséquences pratiques en termes d'amélioration.

6.3. Suivi de l'efficacité de l'aide par le Parlement

La Cour des comptes publie le rapport public général et le rapport de contrôle de l'exécution du budget de l'Etat accompagné de la déclaration de conformité. Cependant depuis 2004 les lois de règlement sont transmises au Parlement qui n'a voté aucune de ces lois (de 2004 à 2007)¹¹. De même il n'a posé aucune question à l'Exécutif et n'a pas constitué de commissions d'enquêtes. Il s'agit dès lors de rendre effectif l'exercice de ces prérogatives du Parlement en renforçant la commission des finances, des affaires économiques et budgétaires et en l'aidant à adopter une organisation susceptible de lui permettre de fonctionner dans le sens d'un meilleur suivi de l'aide et du budget de manière générale (sessions de formation des parlementaires et de l'administration parlementaire). Le Parlement sera aussi renforcé dans son contrôle à la politique d'endettement en voie d'élaboration par le Gouvernement.

7. MECANISMES DE DIALOGUE ET DE COORDINATION AVEC LES PTF

En raison des performances du GCP, le mécanisme est maintenu et ses règles de fonctionnement seront mises à niveau au fur et à mesure que le cadre institutionnel de gestion de l'aide sera réaménagé (cf. rationalisation du cadre institutionnel de gestion de l'aide infra). Il sera aussi renforcé pour donner un contenu consensuel aux modalités d'appréciation des PTF par le Gouvernement prévues dans le suivi évaluation de l'aide et sa prise en compte dans l'ordre du jour du forum stratégique et du forum politique. Cet outil contribuera aussi à renforcer la responsabilité mutuelle et à un meilleur équilibre entre les PTF et le Gouvernement.

Aussi en renforçant la cohérence au niveau de la chaîne planification, programmation, budgétisation et coordination des aides, le pilotage du développement économique national sera plus rationnel et contribuera à renforcer l'administration dans le soutien du dialogue avec les PTF.

L'architecture des mécanismes de gestion et coordination de l'Aide actuelle se présente comme suit :

7.1. Comité National de Coordination des Aides (CNCA) et le SP/CNCA

Le Comité National de Coordination des Aides (CNCA) est l'organe national de coordination de l'aide le plus élevé. Il est présidé par S.E. Monsieur le Deuxième Vice Président de la République et est constitué des quatre ministères impliqués dans la coordination de l'aide : le Ministre du Plan et du développement communal, le Ministre des Finances, le Ministre des Relations Extérieures et de la Coopération Internationale et le Ministre de l'Intérieur.

¹¹ Source PEFA 2008 Union européenne février 2009

Son Secrétariat Permanent (le SP/CNCA) représente la partie Gouvernementale dans tout dialogue avec les Partenaires Techniques et Financiers. Il est le garant du respect des priorités sectorielles déjà établies et reflétées dans le CSLP .

7.2. Groupe de Coordination des Partenaires (GCP)

Le Gouvernement a mis sur pied le Groupe de Coordination des Partenaires (GCP) en commun accord avec les Partenaires Techniques et Financiers. Il réaffirme son engagement à piloter et à s'investir davantage dans les différents organes du GCP à savoir: les Groupes Sectoriels, le Groupe Suivi et Evaluation, le Forum Stratégique et le Forum Politique.

7.2.1. Responsabilités du GCP

Dans sa responsabilité de superviser la coordination de l'aide au Burundi, le GCP est chargé de:

1. Servir de cadre de dialogue entre le Gouvernement du Burundi et ses partenaires pour renforcer la coordination générale de l'aide, l'harmonisation et l'alignement des interventions dans l'esprit de la Déclaration de Paris et le Plan d'Action d'Accra ;
2. Appuyer les institutions Gouvernementales à mettre en œuvre et à assurer le suivi - évaluation des Stratégies et Politiques Nationales de Lutte contre la Pauvreté ;
3. S'assurer que les aspects de consolidation de la paix se renforcent mutuellement à travers la mise en œuvre des Stratégies et Politiques Nationales de Lutte contre la Pauvreté ;
4. Veiller à ce que la planification, la programmation, la budgétisation et l'exécution du budget des programmes et des projets soient alignés aux priorités nationales et se renforcent mutuellement ;
5. Mesurer les progrès accomplis vers la mise en application des engagements pris conjointement par le Gouvernement lui-même et les partenaires au développement dans divers fora internationaux.

7.2.2. Structures du GCP

Le GCP est établi autour de trois niveaux : le niveau politique, le niveau stratégique et le niveau sectoriel. Le Gouvernement invite tous les Partenaires Techniques et Financiers et autres acteurs à participer activement, chacun à son niveau approprié et d'éviter de recourir à des structures parallèles.

A la base, le premier niveau comprend les **groupes sectoriels** qui traiteront de tous les aspects techniques liés à l'élaboration et au suivi des stratégies sectorielles et mèneront des discussions techniques liées à la coordination de la mise en œuvre des programmes et projets et à la budgétisation.

Les groupes sectoriels constituent le cadre de référence à travers lequel le Forum Stratégique du GCP va assurer le suivi de la mise en œuvre des Stratégies et Politiques Nationales de Lutte contre la Pauvreté et de Consolidation de la Paix.

Les groupes sectoriels sont constitués autour des priorités retenues dans les Stratégies et Politiques Nationales de Lutte contre la Pauvreté. Les groupes sectoriels sont composés des représentants du Ministère chef de file et le cas échéant des représentants des autres Ministères concernés par le secteur, des représentants des partenaires internationaux, des ONG, et des autres acteurs clés concernés par le secteur.

Les Groupes sectoriels seront présidés par un Représentant du Ministère chef de file avec l'appui du partenaire chef de file. Chaque groupe sectoriel conviendra d'une organisation interne en fonction de ses spécificités. Les Groupes Sectoriels seront chargés de suivre et de revoir périodiquement les indicateurs pour les Stratégies et Politiques Nationales de Lutte contre la Pauvreté.

Le **Groupe Suivi - Evaluation du GCP** assure le suivi global des travaux des groupes sectoriels et prépare les réunions du Forum Stratégique et Politique. Il est constitué de la Première Vice-présidence, de la Deuxième Vice-présidence (SP/REFES et le SP/CNCA), un représentant du Ministère chargé des Relations Extérieures et de la coopération internationale, du Ministère des Finances et du Ministère du Plan et du Développement communal. Les Partenaires Techniques et Financiers sont représentés au sein du groupe. Ce groupe est présidé par le SP/CNCA et coprésidé par un PTF.

Le deuxième niveau, le **Forum Stratégique** du Groupe de Coordination des Partenaires, traite des questions clés à caractère stratégique qui émergent des groupes sectoriels, ainsi que des questions transversales (Déclaration de Paris et autres) en référence à la mission du GCP. Le Forum Stratégique du GCP coordonne les revues des Stratégies et Politiques Nationales de Lutte contre la Pauvreté.

Le Forum Stratégique du GCP sera présidé par le Ministre du Plan et du Développement Communal et coprésidé par le Country Manager de la Banque Mondiale. Il sera composé des représentants du Gouvernement au niveau des directeurs généraux ou des secrétaires permanents en fonction des questions à traiter, des chefs de coopération, des Représentants Résidents des agences du Système des Nations Unies et les Représentants de la Société Civile et du Secteur Privé.

Le troisième niveau est constitué par le **Forum Politique** du GCP, avec une présidence à géométrie variable en fonction des sujets à traiter. Si les sujets sont liés à la lutte contre la pauvreté ou des questions socio-économiques, la présidence est assurée par la Deuxième Vice-présidence de la République.

Si les sujets à traiter sont liés à la consolidation de la paix, la présidence est assurée par la Première Vice-présidence de la République. Le Forum Politique du GCP réunit en plus des hautes autorités politiques de l'Etat, des chefs de mission des pays partenaires et des organisations internationales. Il est coprésidé par le Représentant Exécutif du Secrétaire Général / Coordonateur Résident du Système des Nations Unies.

Le Forum Politique : (1) donne les grandes orientations politiques au Forum Stratégique pour assurer une mise en œuvre effective des Stratégies et Politiques Nationales de Lutte contre la Pauvreté et de Consolidation de la Paix et un lien effectif entre l'agenda de développement et l'agenda de consolidation de la paix ainsi que pour renforcer le partenariat entre le Gouvernement et ses partenaires ; (2) sert de forum de dialogue sur les questions politiques et stratégiques entre le Gouvernement et ses principaux partenaires.

Dans le cadre du GCP, le CNCA, structure nationale de coordination des aides (1) prend les décisions pour améliorer la coordination à la lumière des recommandations du Forum Stratégique du GCP (2) prépare les réunions du Forum Politique du GCP.

7.2.3. Rôle des présidents et des co-présidents des structures de coordination

Le Gouvernement s'engage à assurer le rôle de président dans les différentes structures du GCP et demande aux Partenaires Techniques et Financiers chefs de file à assurer leur de coprésidence avec dynamisme.

7.2.4. Evaluation annuelle du GCP

Le Gouvernement procédera à l'auto-évaluation annuelle du GCP à tous les trois niveaux et le pilotage sera confié au SP/CNCA.

8. MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE L'AIDE

8.1 Organes de mise en œuvre

Le Comité National de Coordination des Aides aura la charge de contrôler les actions du Gouvernement en matière de coordination, d'harmonisation et de cadrage de l'APD. Il sera par conséquent l'organe qui pilotera et qui assurera le suivi de la mise en œuvre de la Politique de l'Aide au plus haut niveau.

L'équipe technique au CNCA, qui comprend des représentants des quatre ministères du CNCA, du SP/CNCA et du SP/REFES, sera chargée de veiller à l'exécution effective de la politique nationale de l'aide publique au développement et élaborera régulièrement des rapports sur la mise en œuvre au CNCA au Deuxième Vice Président.

8.2 Outils de mise en œuvre

8.2.1. Le plan d'action

Dès l'adoption de la présente politique le SP/CNCA pilotera l'élaboration d'un plan d'action qui arrêtera les actions prioritaires à mener par les différents acteurs nationaux et Partenaires Techniques et Financiers pour opérer les changements nécessaires.

8.2.2. Le manuel de procédures

Le Gouvernement charge le SP/CNCA la mission de piloter l'élaboration d'un manuel de procédures et de proposer au Gouvernement la répartition des responsabilités des différents acteurs, la documentation nécessaire ainsi que les délais à toutes les étapes du circuit de la gestion de l'aide. Dans ce cadre la mise à niveau des textes sera faite. Au-delà de la mise à niveau du fonctionnement du GCP pour prendre en compte les changements du cadre institutionnel, la structure du GCP sera régulièrement revue dans sa composition au fur et à mesure que le paysage de l'aide changera.

8.2.3. La stratégie de communication

L'objectif sera de rendre compte en particulier aux citoyens en vue de promouvoir une culture du résultat au plan national. La stratégie de communication devra atteindre ce but en prenant en compte la diversité des acteurs et la modalité la plus appropriée pour assurer une bonne appropriation de ces résultats. Dans ce cadre, la traduction des documents dans les langues locales sera promue.

Dans cette communication, il faudra mettre l'accent sur de points critiques que sont l'impact des résultats de développement sur les plus vulnérables, sur le renforcement des capacités et sur la promotion de l'égalité homme femme.

9. PERSPECTIVES

L'atteinte de l'objectif général suppose l'avènement d'un Etat stratège disposant de moyens puissants d'aide à la décision dont une administration économique efficace animée par des cadres formés et motivés. Dès lors que l'ambition est d'atteindre le statut de pays émergeant, les moyens doivent être mis à niveau et l'appui des PTF acquis.

Ainsi, dès l'adoption de la politique nationale de l'aide publique au développement, le Gouvernement s'attèlera à la mise en cohérence de la chaîne planification, programmation, budgétisation et coordination des aides, première étape pour mettre l'administration économique et financière dans une situation optimale de gestion du développement national en accord avec l'objectif global visé par cette politique.

En effet, pour restaurer et surtout renforcer durablement les capacités d'analyse, de réflexion stratégique, de coordination des aides et de l'administration économique et financière, le Gouvernement s'engage à revitaliser les fonctions de pilotage des stratégies en renforçant l'Administration Publique et en rendant cohérent les fonctions de planification, programmation, budgétisation et gestion des finances publiques et gestion des aides.

Pour ce faire, le gouvernement compte lancer un processus de rationalisation des structures par le biais d'un audit organisationnel pour une meilleure cohérence de l'action gouvernementale en matière de coordination et du développement économique et sociale du pays.

L'audit institutionnel proposera le groupement des fonctions clés et les approches optimales de rationalisation des structures concernées par la gestion et la coordination de l'aide. Il devra aussi proposer des modalités de renforcer les liens de complémentarité, de synergies entre les structures issues des réformes qui seront proposés à travers une définition claire et sans équivoques des textes qui les régiront. En outre, le gouvernement s'engage avec fermeté à faire de cet audit institutionnel une priorité qui sera exécutée dans les meilleurs délais pour permettre à ce processus de réformes nécessaires de démarrer normalement.

Ce processus (l'audit institutionnel et la mise en œuvre des réformes) sera supervisé techniquement par le CNCA en étroite collaboration avec le Ministère qui a en charge la réforme de la fonction publique avec l'appui technique du SP/CNCA et des PTF sous la supervision directe du Deuxième Vice Président de la République et devra être finalisé au

plus tard dans six mois à compter de son lancement. Il démarrera dans la deuxième moitié de 2012 et sera achevé au début de 2013 au plus tard.

Les PTF seront invités à participer à la réflexion et feront des contributions au vu de leurs expériences et surtout des comparaisons internationales et appuieront le schéma retenu.

Les textes à mettre à niveau concernent la répartition des missions, l'organisation et le fonctionnement du CNCA et du GCP et enfin la mise en œuvre de la politique nationale de l'aide au développement. Ce travail est directement lié à un instrument de mise en œuvre de la politique : le manuel de procédures.

Le plan d'action de la politique nationale de l'Aide Publique au Développement sera l'outil essentiel pour amorcer l'agenda de l'élaboration de toutes les réformes requises dans le cadre de cette politique. Il permettra de séquencer les activités en prenant en compte le contexte et les avancées de manière continue.