

FONDS AFRICAIN DE DEVELOPPEMENT



GUINÉE BISSAU

PROGRAMME D'URGENCE D'APPUI AUX RÉFORMES BUDGÉTAIRES

RAPPORT D'ACHEVEMENT

DEPARTEMENT GOUVERNANCE ET REFORMES ECONOMIQUES & FINANCIERES

Juin 2011

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS	i
A. INFORMATIONS SUR LE PROGRAMME ET DATES CLES.....	1
B. CONTEXTE DU PROGRAMME.....	3
C. OBJECTIF DU PROGRAMME ET CADRE LOGIQUE	3
D. PRODUITS, EFFETS ET IMPACTS	6
E. CONCEPTION ET ETAT DE PREPARATIONS A LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	8
F. MISE EN ŒUVRE	10
G. ACHEVEMENT	12
H. LEÇONS TIREES DE L'ÉVALUATION.....	12
I. RESUME DES NOTES OBTENUES PAR LE PROGRAMME.....	13
J. TRAITEMENT.....	14
ANNEXES	
Annexe 1 : Coûts et sources de financement du programme	
Annexe 2 : Analyse des progrès macroéconomiques	
Annexe 3 : Liste des documents justificatifs	
Annexe 4 : Description du programme	

SIGLES ET ABREVIATIONS

AFRITAC	: Centre régional africain d'assistance technique
BAD	: Banque africaine de développement
CDMT	: Cadre des dépenses à moyen terme
DAF	: Direction administrative et financière
DENARP	: Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DGB	: Direction générale du budget
DGCF	: Direction générale du contrôle financier
DGP	: Direction générale de l'économie
DGP	: Direction générale du plan
DGT	: Direction générale du trésor
DSPAR	: Document de stratégie pays axé sur les résultats
ENA	: Ecole nationale d'administration
EIP	: Evaluation de la performance institutionnelle pays
FAD	: Fonds africain de développement
FEF	: Facilité en faveur des Etats fragiles
FMI	: Fonds monétaire international
IDA/AID	: Association international de développement
OMD	: Objectifs du millénaire pour le développement
PARCA	: Projet d'appui au renforcement des capacités de l'administration publique
PAURB	: Programme d'appui d'urgence aux réformes budgétaires
PEMFAR	: Public expenditure management financial accountability review
PIB	: Produit intérieur brut
PME	: Petite et moyenne entreprise
PPTTE	: Pays pauvre très endettés
PRCGE	: Projet au renforcement des capacités de gestion économique
PTF	: Partenaires techniques et financiers
SIGFIP	: Système Intégré de gestion des finances publiques
UE	: Union européenne
UEMOA	: Union économique et monétaire ouest africaine

RAPPORT D'ACHEVEMENT - OPERATION D'APPUI AUX REFORMES

A. INFORMATIONS SUR LE PROJET ET DATES CLES

I. INFORMATIONS DE BASE

Référence du Projet	Titre du Projet	Pays	
Projet n° P-GW-KA0-005	Programme d'urgence d'appui aux réformes budgétaires (PUARB)	Guinée Bissau	
Instrument(s) de financement		Secteur	Catégorie Environnementale
Appui budgétaire général : - Don FEF n° 5900155000901 - Don FAD n°2100155004166		Multi-secteur : Gouvernance	Environnemental III
Engagement Initial	Montant Annulé	Montant Décaissé	% Décaissé
5,7 millions d'UC	0 million d'UC	5,7 millions d'UC	100%
Structure des tranches			
Tranche unique			
Donataire			
République de Guinée Bissau			
Organe d'exécution			
Ministère des Finances (Comité de suivi du programme d'urgence post-conflit et Commission de suivi du plan d'actions prioritaires des réformes budgétaires)			
Co-financiers et autres partenaires extérieurs			
L'opération a bénéficié de financements parallèles / (i)-bilatéraux : Espagne (1,36 million d'UC) ; France (2,71 millions d'UC) ; et (ii) multilatéraux : Banque Mondiale (5,20 millions d'UC) ; BOAD (1,1 millions d'UC) ; UE (16,24 millions d'UC)			

II. DATES CLES

Note de concept du programme approuvé par OpsCom	Rapport d'évaluation Approuvé par Opscom	Approbation par le Conseil d'Administration	
13 janvier 2009	SO	24 mars 2010	
Restructuration(s)			
SO			
	Date initiale (a)	Date effective (b)	Ecart [(b)-(a)]
ENTREE EN VIGUEUR	26/03/2010	18/05/2010	1,8 mois
REVUE A MI -PARCOURS ¹	31/01/2011	27/09/2010	-4,2 mois
CLÔTURE	31/12/2010	31/12/2010	0
DECAISSEMENT	Date prévue	Date réelle	Dérogation des conditions
TRANCHE 1:	30/03/2010	25/06/2010	Aucune

¹ La seule revue de septembre 2010 sert de revue à mi-parcours.

III. RESUME DES NOTES

CRITERES	SOUS-CRITERES	NOTES
RESULTATS DU PROGRAMME	Produits du projet	3
	Effets	3
	Respect du Calendrier	4
	PERFORMANCE GENERALE DU PROGRAMME <i>(moyenne des notes)</i>	3
PERFORMANCE DE LA BANQUE	Conception et état de préparation	3
	Supervision	3
	PERFORMANCE GENERALE DE LA BANQUE <i>(moyenne des notes)</i>	3
PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR	Conception et état de Préparation	3
	Exécution	3
	PERFORMANCE GENERALE DE L'EMPRUNTEUR <i>(moyenne des notes)</i>	3

IV. RESPONSABLES DU PROJET AU SEIN DE LA BANQUE

FONCTIONS	A L'APPROBATION	A L'ACHEVEMENT
Directeur Régional	Franck PERRAULT	Issa KOUSSOUBE
Directeur Sectoriel	Gabriel NEGATU	Ndoumbe LOBE
Chef de Division	Marlène KANGA	Jacob MUKETE
Chef de Projet	Toussaint HOUENINVO	Ismael MAHDI
Chef de l'équipe du RAP		Ismael MAHDI
Membres de l'équipe du RAP		Béatrice ALPERTE Eloïse FLUET Ashraf TARSIM Jean-Baptiste TAVARES

B. CONTEXTE DU PROGRAMME

Le conflit politico-militaire (1998-1999) a engendré de profonds déséquilibres macro-économiques et un impact social considérable : le taux de croissance s'est dégradé, entraînant une baisse significative du PIB par habitant (212,53 dollars EU en 1997 contre 150 dollars EU pour la décennie 2000). Cette évolution a fait de la Guinée-Bissau un Etat fragile en situation de post-conflit. En dépit de l'instabilité du cadre politique et de l'environnement économique défavorable (hausse du prix des produits importés, chute des cours mondiaux de la noix de cajou, baisse des APD, etc.), le Gouvernement a poursuivi ses efforts de resserrement de la politique budgétaire dans le cadre d'un programme d'assainissement des finances publiques soutenu par une facilité du FMI en 2008-2009. Face à cette situation de crise, le Programme d'urgence d'appui aux réformes budgétaires (PUARB) s'inscrivait dans la logique d'une réponse rapide de la communauté internationale, indispensable pour le maintien de la dynamique en faveur des réformes budgétaires.

Le PUARB s'appuyait sur le DENARP I 2007-2010 et, plus particulièrement, en son premier axe portant amélioration de la bonne gouvernance et modernisation de l'Etat. Il était également adossé au DSPAR 2005-2010 et à la politique en faveur des Etats fragiles. Au plan opérationnel, le PUARB visait à créer les conditions optimales pour la conclusion d'un accord formel d'un programme à moyen terme soutenu par le FMI, en vue d'atteindre le point d'achèvement de l'initiative PPTTE au plus tard fin 2010. Le PUARB s'est exécuté de manière satisfaisante, en dépit de la tentative de coup d'état d'avril 2010, dont les conséquences auraient pu compromettre l'agenda des réformes en cours ou à entreprendre. La complémentarité du PUARB et deux projets de renforcement des capacités de la Banque, etc. ; i) l'Appui ciblé (mise en place de CDMT global et sectoriels) ; et (ii) le PARCA (informatisation de la gestion comptable des opérations du Trésor et des marchés publics, a dégagé des synergies dans le domaine de la bonne gouvernance économique et financière.

C. OBJECTIF DU PROGRAMME ET CADRE LOGIQUE

1. Objectifs de développement du programme

Le but du PUARB est de contribuer à une gestion plus efficace et efficiente des politiques macroéconomiques visant à favoriser l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté. Son objectif spécifique est de poursuivre l'amélioration du cadre et de la performance de la gestion des Finances publiques.

2. Contribution de chaque réforme à la réalisation des objectifs du programme

Dans le cadre du PUARB, des réformes ont été entreprises pour faire face aux faiblesses liées à la crédibilité, l'exhaustivité et la transparence du budget. Ce sont : (i) la réhabilitation du fonctionnement du Comité de trésorerie, chargé d'établir et de suivre le plan annuel de trésorerie ; (ii) la mise à jour du recensement des recettes administratives et leur inscription en totalité dans les prévisions et réalisations budgétaires; et (iii) la publication trimestrielle des situations d'exécution budgétaire transmises à l'Assemblée nationale populaire et diffusées au grand public.

Afin de répondre aux problèmes de renforcement du dispositif de contrôle interne, le programme a permis d'entreprendre, entre autres, les principales réformes suivantes : (i) la nomination d'un Contrôleur financier dépendant directement du Ministre des Finances et la confection d'un manuel de procédures du contrôle financier ; (ii) la formation sur les procédures d'exécution et de contrôle du budget au profit des directions centrales du Ministère des Finances, et des DAF des autres ministères et institutions ; (iii) la tenue d'une comptabilité administrative et l'établissement du compte administratif des opérations de l'Etat lors de la présentation du budget 2011 ; (iv) la prise d'une circulaire fixant la période de clôture des opérations budgétaires ; et (v) le développement d'outils modernes, efficaces et fiables de gestion comptable des opérations du Trésor.

Les conditions de décaissement de la tranche unique ont porté sur l'élaboration du manuel de procédures du contrôle financier et la formation des agents financiers de l'Etat sur lesdites procédures.

3. Evaluation des objectifs du programme sous trois angles

CARACTERISTIQUES DES OBJECTIFS DU PROJET		EVALUATION	NOTE
PERTINENTS	Pertinent au regard des priorités de développement du pays	Les objectifs du programme sont pertinents au regard des priorités du DENARP I 2007-2010. Ils sont également fondés sur un ensemble de travaux techniques et sectoriels (études diagnostiques sur les capacités de l'administration, le système de collecte des recettes et la gestion de la trésorerie, PEFA 2008 et PEMFAR 2009). Ces travaux visent l'amélioration de l'efficacité de l'Etat dans l'allocation des ressources publiques.	4
REALISABLES	Objectifs jugés réalisables au regard des contributions du programme et des délais envisagés.	La détermination des objectifs et des réformes/mesures sous-jacentes ont tenu compte de la capacité d'absorption et de la nécessité d'assurer une bonne appropriation des structures bénéficiaires. Ainsi, le taux d'exécution des mesures a été de plus de 90% contre près de 73% fixé initialement (10 des 11 mesures prévues ont été exécutées de façon satisfaisante).	3
COHERENTS	Conforme à la stratégie nationale ou régionale de la Banque.	Les objectifs s'inscrivent dans la stratégie de la Banque en matière de gouvernance économique et de fonctionnement des principales institutions du secteur public qui fixe notamment comme axe prioritaire la réforme du système de gestion des finances publiques (DSPAR 2005-2010, politiques de la FEF, plan d'actions pour la gouvernance 2008-2012, etc.).	4

4. Présentation du cadre logique

COMPOSANTES	PRODUITS	REALISATIONS	INDICATEURS A MESURER
	Situations d'exécution budgétaire	Production trimestrielle des situations d'exécution budgétaire	Publication des 4 rapports trimestriels pour 2010. Transmission desdits rapports à l'Assemblée nationale et diffusion auprès du grand public
	Développement de nouveaux outils d'élaboration budgétaire	Elaboration de CDMT sectoriels	Production de 3 CDMT sectoriels dans le cadre de la préparation du budget 2011 (fin décembre 2010)
Amélioration du système de contrôle interne	Nomination d'un Contrôleur financier (CF) dépendant directement du Ministre des Finances	Arrêté ministériel de nomination du CF	Mise en vigueur dudit arrêté au plus tard 01/01/10
	Confection d'un manuel de procédures du contrôle financier	Arrêté ministériel instituant le manuel de procédure du contrôle financier	Mise en vigueur dudit arrêté d'ici fin Juin 2010
	Formation des agents du Ministère des finances et des DAF sur procédures budgétaires	Nombre de fonctionnaires formés	Au moins 100 fonctionnaires formés d'ici fin Juin 2010
	Fixation de la période de clôture des opérations budgétaires	Prise d'une note circulaire fixant la période de clôture du budget	Effectivité de la note circulaire au plus tard 01/01/10

	Tenue d'une comptabilité administrative et l'établissement du compte administratif des opérations de l'Etat	Production périodique de documents comptables	Edition mensuelle de la comptabilité administrative pour 2010 et présentation du compte administratif des opérations de l'Etat 2009 lors de loi de finances 2011
	Développement d'outils de gestion comptable des opérations du Trésor	Mise en exploitation d'un logiciel de gestion comptable des opérations du Trésor	Logiciel fonctionnel d'ici fin juin 2010
	Développement d'outils de gestion des ressources humaines	Mise en exploitation d'un logiciel de gestion des ressources humaines (solde, recrutement, carrière, etc.)	Logiciel fonctionnel d'ici fin juin 2010 avec une base de données unique pour le service de la solde et la Fonction publique

5. Contribution du cadre logique à la réalisation des objectifs de développement

CARACTERISTIQUES DU CADRE LOGIQUE		EVALUATION	NOTE
LOGIQUE	Prévoit un enchaînement causal logique pour la réalisation des objectifs de développement	Les réformes/mesures à mettre en œuvre sont clairement indiquées et l'enchaînement causal logique existant entre les activités programmées, les résultats escomptés et les objectifs à atteindre est relativement bien établi. La traçabilité de cet enchaînement est facilitée par l'utilisation d'une numérotation liant les différentes lignes (activités-résultats ou produits-objectif ou effets) colonnes (indicateurs de performance) du cadre logique.	4
MESURABLE	Enonce les objectifs et les résultats de manière mesurable et quantifiable.	La plupart des objectifs et les résultats sont formulés de façon mesurable et quantifiable. La source de ces indicateurs objectivement vérifiable est également indiquée. Ceci facilite grandement l'évaluation du programme.	4
DETAILLE	Mentionne les risques et les hypothèses clés.	Bien que les hypothèses et risques soient clairement mentionnés, ils ne sont pas correctement positionnés dans le cadre logique. En effet, le risque de dégradation politique et sociale ne devait pas apparaître comme un risque au niveau 1 ^{ère} ligne (but), mais à la 2 ^{ème} ligne (objectifs) et ainsi vérifier l'enchaînement causal logique suivant : si le risque est couvert et l'objectif réalisé, alors le but est atteint. Il en va de même avec l'hypothèse sur le respect des nouvelles procédures légales dans le processus de gestion des finances publiques qui aurait du être à la 2 ^{ème} ligne (objectifs) et non la 3 ^{ème} (activités). En outre, les mesures d'atténuation envisagées face aux différents risques ne sont pas toujours appropriées, notamment la question de mobilisation de ressources additionnelles en cas de chocs économiques externes.	2

D. PRODUITS, EFFETS ET IMPACTS

I. PRODUITS OBTENUS

Evaluation des réalisations des produits par rapport aux prévisions		
MAJEURES MESURES DE REFORMES		Note
Produits attendus	produits obtenus	
Production de situations d'exécution budgétaire	Edition automatisée de situation budgétaire trimestrielle dans le SIGFIP et publication dans le portail du Ministère des finances	3
Développement de nouveaux outils d'élaboration budgétaire (CDMT)	Non réalisé (l'assistance technique n'a pu être mobilisée)	1
Nomination d'un Contrôleur financier (CF) dépendant directement du Ministre des Finances d'ici fin décembre 2009	Arrêté ministériel n° 44 du 07/11/09 portant nomination du Contrôleur financier	4
Confection d'un manuel de procédures du contrôle financier et sa mise en vigueur d'ici juin 2010	Arrêté ministériel n° 11 du 27/01/10 portant manuel de procédures du contrôle financier	3
Au moins 100 fonctionnaires du MF et des DAF formés d'ici fin Juin 2010	Procès-verbaux attestant la formation d'agents de l'Etat au cours du 1 ^{er} semestre 2010	4
Fixation de la période de clôture des opérations budgétaires au plus tard décembre 2009	Note circulaire n° 31 du 07/12/09 fixant la période de clôture des opérations budgétaires	4
Edition mensuelle de la comptabilité administrative (2010) et présentation du compte administratif des opérations de l'Etat 2009 lors de l'approbation de la loi de finances 2011	Edition automatisée de la comptabilité administrative dans le SIGFIP et publication dans le portail du MF. Présentation des comptes de gestion de l'Etat et non du compte administratif lors de la présentation de la loi des finances 2011	3
Logiciel de gestion comptable des opérations du Trésor fonctionnel d'ici fin juin 2010	Mise en exploitation du logiciel en 16/09/10. (procès verbal de réception provisoire des travaux)	3
Logiciel de gestion des ressources humaines fonctionnel d'ici fin juin 2010 et instauration d'une base de données unique pour le service de la solde et la Fonction publique	Travaux d'implantation en cours et problème d'unification des bases données, suite aux difficultés techniques rencontrées lors du recensement biométrique des fonctionnaires	2
NOTE GENERALE DES RESULTATS [correspond à la moyenne des notes]		3

II. IMPACTS ET EFFETS

1. Evaluation des impacts et effets attendus		
IMPACTS		Note
Prévisions	Obtenus	
1. Taux de croissance du PIB réel de 3,5 % en 2010 contre 3% en 2009	Taux de croissance du PIB réel de 4% en 2010 (Source DENARP II/INEC)	4
2. Incidence de pauvreté de 64,1% en 2010 contre 68,5% en 2005	Incidence de pauvreté est de 69,3% en 2010 (Source DENARP II/ILAP II)	1
3. Augmentation de 4% du PIB des dépenses affectées aux secteurs sociaux entre 2010	Les dotations budgétaires des ministères de l'éducation et de la santé ont augmenté de 3,47% du PIB	3
EFFETS		Note
Prévisions	Obtenus	
4. Taux d'exécution des dépenses primaires est à 100% au plus en 2010	Taux d'exécution des dépenses primaires de 93,4% en 2010 par politique de régulation dépenses SIGFIP (Sources DGB/Lof 2011). Cette politique de resserrement des indicateurs quantitatifs de dépenses publiques. a permis d'éviter des dépassements budgétaires et de ne pas accumuler de nouveaux arriérés sur la gestion courante.	4
5. Taux de conformité dépenses primaires d'au plus 100% en 2010 contre 119,8% en 2007	Taux de conformité des dépenses primaires a été de 94,82% (voir commentaires point 4)	4
6. Ecart budgétaires : recettes <5% au plus et dépenses >10% au maximum.	Ecart budgétaires : les recettes publiques se sont situées à 105% du niveau de 2009 (>5%) et les dépenses à 87% de 2009 (<13%). Voir commentaires point 4.	4
7. Augmentation d'au moins 10% des recettes administratives en 2010.	La mission du RAP n'a pu obtenir d'informations sur cet indicateur. Cependant, les textes légaux sur le reversement des services et fonds autonomes ont été révisés et les états trimestriels d'exécution budgétaire retracent mieux les données sur lesdites recettes. L'accroissement des recettes publiques dans toutes leurs composantes, avec des restes fiscaux et non fiscaux en hausse respectivement de 16,5% et d'environ 4%, laissent supposer que ledit indicateur a été atteint.	2
8. Indicateur EPIP n° 16 passe de 2,5 en 2009 à 3 en 2010 (transparence et obligation de rendre compte dans le secteur public).	En 2010, la note pour cet indicateur a été la même qu'en 2009, soit 2,5.	2
9. Indicateur EPIP n° 13 passe de 3,5 en 2009 à 4 en 2010 (qualité de la gestion budgétaire et financière).	Pour 2010, la note pour l'indicateur n°13 est de 3,5, soit le même niveau qu'en 2009. Cependant, la dernière revue du FMI a été concluante (déc. 2010) et le point d'achèvement atteint.	3
NOTE GENERALE DES EFFETS [Correspond à la moyenne des notes de l'évaluation]		3

2. Impact sur la pauvreté et la situation sociale

L'horizon temporel du PUARB (1 an) rend difficile la mesure de l'impact du programme sur la pauvreté, l'accès aux services sociaux et le genre. Les dernières statistiques sociales indiquent une aggravation de la pauvreté avec un indice passant de 68,5% à 69,3% entre 2005 et 2010. Cependant, il faut souligner que l'amélioration de l'efficacité de l'Etat dans la gestion des fonds publics (resserrement de la politique budgétaire) a contribué à lutter contre la pauvreté par une plus grande maîtrise de l'inflation et l'accroissement des capacités d'investissement en direction des services sociaux. A cet égard, le programme a permis de prévoir et réaliser une augmentation de plus de 4 points en termes de pourcentage du PIB des dotations budgétaires allouées aux ministères de l'éducation et de la santé pour 2010.

En termes de perspectives, les résultats du PUARB constitueront un socle solide pour la poursuite et l'approfondissement de la réforme des finances publiques et la promotion du développement du secteur privé. Ceci permettra à terme d'améliorer le rendement des dépenses pro-pauvres canalisées prioritairement vers les populations les plus vulnérables que sont la population féminine et les enfants.

3. Menaces pesant sur la viabilité des effets obtenus.

L'un des principaux acquis des récentes réformes structurelles porte sur l'introduction progressive de règles plus modernes et plus sécurisantes pour la préparation et l'exécution du budget de l'Etat (chantier de l'UEMOZA sur l'harmonisation du cadre juridique des finances publiques) et l'appropriation de nouveaux outils de gestion spécifiques au cycle budgétaire (SIGFIP, SIGBUD, SIGRHAP, etc.). Ces nouvelles pratiques deviennent, au sein des ministères, des notions mieux ancrées et maîtrisées.

Les facteurs qui pourraient affecter la viabilité des effets du programme ont essentiellement trait à (i) la persistance et l'aggravation de l'instabilité du cadre politique (absence de consensus national) ; et (ii) l'affaiblissement de la volonté générale. Par ailleurs, l'incertitude concernant la poursuite de l'aide budgétaire de bailleurs comme l'UE et quelques bilatéraux européens, pourrait également entraîner un ralentissement des réformes.

E. CONCEPTION ET ETAT DE PREPARATION A LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

1. Analyse de tous les aspects liés à la conception du programme.

Les enseignements tirés de l'expérience de la Banque en matière d'appui aux réformes économiques et financières ont été prises en compte lors de l'évaluation du PUARB. Ce sont, entre autres, les leçons suivantes : (i) le réalisme des réformes ou mesures, dont la formulation avait fait l'objet d'un consensus entre les parties prenantes ; et (ii) la nécessité de renforcer et de coordonner les appuis institutionnels pour soutenir leur mise en œuvre en créant une synergie avec les opérations Appui ciblé et PARCA.

La conception et la préparation du programme étaient également fondées sur un ensemble de revues fiduciaires et de travaux techniques sur l'amélioration de l'efficacité de l'Etat dans l'allocation des ressources publiques : le PEFA 2008, le PEMFAR 2009 et des études diagnostiques sur les capacités de l'administration (système de collecte des recettes, gestion de la trésorerie, etc.). Ainsi, la reprise des recommandations issues de ces évaluations dans un plan pluriannuel d'action a contribué à améliorer la cohérence et l'articulation des différentes dimensions du champ des réformes ainsi qu'un meilleur séquençage des mesures retenues.

La préparation du programme avait été faite en étroite collaboration entre, d'une part, la Banque et les autres PTF, notamment la Banque mondiale et l'UE, et d'autre part, ces derniers et les responsables de l'administration centrale. Il faut également signaler l'existence de cadres de concertation sur les appuis aux politiques de réforme.

En revanche, l'architecture institutionnelle du programme minimum d'assainissement des finances publiques (2007-2009) n'a pas fait l'objet d'une approche critique pour prendre suffisamment en compte la complexité de la nouvelle génération de réformes liées aux exigences d'harmonisation du cadre juridique des finances publiques de l'UEMOA.

2. Evaluation de la conception et de l'état de préparation à la mise en œuvre du programme					
ASPECTS LIES A LA CONCEPTION ET A L'ETAT DE PREPARATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET		EVALUATION		Note de l'évaluation	
REALISME	Du fait de sa complexité, le projet est sous-tendu par une analyse de la capacité du pays et de son engagement politique.	Dans le cadre du programme d'urgence post-conflit (2007-2009), les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes structurelles et l'amélioration de la situation économique indiquaient déjà la tangibilité d'une réelle volonté politique et capacité du pays à mettre en œuvre le PUARB. Les domaines de concentration de l'intervention de la Banque et le nombre restreint de mesures ont renforcé le degré de réalisme dans la conception du programme.		3	
EVALUATION DU RISQUE ET ATTENUATION	La conception du programme tient suffisamment compte des risques	L'ensemble des hypothèses et risques ont été bien identifiés (instabilité du cadre politique, faiblesse des capacités, vulnérabilité économique et risque fiduciaire). Les mesures d'atténuation, notamment celles liées aux chocs économiques extérieurs et aux faiblesses institutionnelles, ont pleinement mitigé les conséquences desdits risques		3	
UTILISATION DES SYSTEMES DU PAYS	Les systèmes de passation des marchés, de gestion financière, de suivi et/ou autres sont fondés sur des systèmes qu'utilisent déjà le gouvernement et/ou d'autres partenaires	La mise en œuvre du PUARB (appui budgétaire) ne soulève pas de questions directes d'acquisition de biens et services et l'audit du compte spécial est effectué par un cabinet indépendant. Par contre, le suivi-évaluation a été confié à des structures nationales existantes		3	
Pour les dimensions ci-après, attribuer des notes d'évaluation distinctes pour la performance de la Banque et la performance de l'emprunteur :			Note de l'évaluation		
			Banque	Emprunteur	
CLARTE	Les responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre du programme sont clairement définies.	Concernant la mise en œuvre du PUARB, les responsabilités respectives de la Banque et du Gouvernement ainsi que les mécanismes de suivi-évaluation ont été clairement définies lors de la mission de préparation dudit programme. Cependant, sur la base des conclusions des missions de revue, il ressort que la partie gouvernementale n'a pas pleinement joué son rôle dans l'exécution du programme notamment en matière de reporting sur l'état d'avancement du programme.		3	2
PREPARATION AU SUIVI	Les indicateurs et le plan de suivi sont adoptés.	Les indicateurs et le plan de suivi (conditions de décaissement, calendrier des mesures de réforme, indicateurs de résultats et de performances, etc.) ont été		3	3

		convenus ensemble et adoptés par les parties prenantes aux accords de don.		
DONNEES DE REFERENCE	Les données de référence étaient disponibles au moment de la conception du programme	Un rapport PEFA 2008 et PEMFAR 2009 étaient disponibles ainsi que que d'autres études diagnostiques (réforme administrative, gestion trésorerie, potentiel des recettes douanières, etc.). Ces documents contenaient des informations pour fixer les priorités à atteindre aussi bien en termes quantitatif et qualitatif	3	3

F. MISE EN ŒUVRE

1. Principales caractéristiques de l'exécution du programme				
Le donataire a soumis à la Banque dans les délais convenus les preuves de la réalisation des conditions de mise en vigueur et de décaissement des dons. Au niveau de la Banque, la signature des protocoles de don a été retardée d'environ deux mois par rapport aux prévisions, en raison des conséquences de la tentative de coup d'état militaire du 1 ^{er} avril 2010 sur la situation sociopolitique du pays. En effet, juste après l'approbation du PUARB par les Conseils d'administration de la Banque le 24 mars 2010, il y a eu la tentative de coup de force du 1 ^{er} avril 2010. La Banque, bien que les conditions préalables aient été remplies par les autorités nationales, a donc dû attendre le rétablissement de l'ordre constitutionnel et l'approbation de la FEC 2010-2012 du FMI (07/05/10) pour procéder, à la signature des accords de dons (18/05/10) et, par la suite, au décaissement de la tranche unique. Une revue à mi-parcours conjointe a été effectuée en septembre-octobre 2010, soit six mois après la date de mise en vigueur.				
2. Rôle des autres partenaires et évaluation de l'efficacité des modalités de cofinancement et de coordination				
Le programme a bénéficié de financements de la part de la Banque mondiale, la BOAD, l'UE, l'Espagne et la France. Le PUARB était cohérent et complémentaire aux appuis budgétaires des autres PTF. Sa préparation et son évaluation ont été effectuées conjointement avec les autres PTF. Au cours de l'exécution du programme, les bailleurs se sont efforcés de renforcer leur coordination et c'est ainsi qu'a eu lieu la première revue conjointe du programme en septembre 2010.				
3 Harmonisation des approches avec les autres partenaires.				
La préparation conjointe du PEMFAR a impulsé une dynamique positive de réengagement et de coordination des PTF. C'est ainsi qu'ont été institutionnalisés les missions conjointes pour la préparation et l'évaluation du programme ainsi que l'élaboration d'une matrice conjointe des mesures de réforme. Cette dynamique a été facilitée par l'existence de cadres de concertation sur les appuis aux réformes, notamment le CCAB				
4. Pour chaque aspect de la mise en œuvre, indiquer dans quelle mesure le programme a atteint les objectifs				
ASPECTS LIES A LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET		EVALUATION		Note de l'évaluation
RESPECT DU CALENDRIER	Degré de respect de la date prévue de clôture. Si l'écart à droite est: inférieur à 12, "4" est noté entre 12.1 et 24, "3" est noté entre 24.1 et 36, "2" est noté Supérieur à 36.1, "1" est noté	Ecart en mois entre la date prévue de clôture et la date effective de clôture ou la date de l'Effet de 98% de décaissement	L'écart entre la date de clôture prévue et celle effective. est nul. Le programme comportait une tranche unique totalement décaissée	4
		0		
PERFORMAN CE DE LA BANQUE	Conformité de la Banque aux :			4
	Mesures de protection environnementale	Classement du programme en catégorie III et sa mise en œuvre n'a pas d'incidence sur		

		l'environnement.	
	Dispositions fiduciaires	Les dispositions fiduciaires étaient conformes aux règles de la FEF en matière d'appuis budgétaires. Le processus d'audit du compte spécial par un cabinet indépendant est en cours.	3
	Accords conclus dans le cadre du projet	Les dispositions des Accords des dons ont été exécutées par la Banque. Aucune difficulté particulière n'a été signalée.	3
	La supervision de la Banque a été satisfaisante en termes de dosage des compétences et de praticabilité des solutions.	La supervision du programme a été réalisée par le Task Manager et un consultant junior. Cette composition de l'équipe aurait dû être plus complète. Cependant, cette insuffisance a été compensée, grâce à l'étroite collaboration avec les autres PTF. Ce qui a permis de couvrir toutes les fonctionnalités du cycle budgétaire.	3
	La surveillance de la gestion du projet par la Banque a été satisfaisante.	Les courts délais de mise en vigueur et du traitement de la demande de décaissement (absence de dérogations) traduisent une qualité certaine dans la surveillance du programme. Cependant, la faiblesse des relations de services avec les autorités n'a pas s'assurer du bon suivi du programme (absence de reporting, changement de gestionnaire, etc.).	2
PERFORMAN CE DE L'EMPRUNTE UR	L'emprunteur s'est conformé aux:		
	Mesures de protection environnementale	Classement du programme en catégorie III et sa mise en œuvre n'a pas d'incidence sur l'environnement.	4
	Dispositions fiduciaires	Le processus d'audit du compte spécial par un cabinet indépendant est en cours et devrait être finalisé d'ici fin juin 2011	3
	Conditions et déclencheurs	Toutes les conditions de mise en vigueur et de décaissement ont été remplies et les mesures d'accompagnement du programme ont également réalisées à 91%.	3
	L'emprunteur a été attentif aux conclusions et recommandations formulées de la Banque dans le cadre de sa supervision du projet	Dans l'ensemble, l'emprunteur a marqué son accord sur les conclusions et recommandations de la Banque, formulées lors de la mission conjointe de revue à mi-parcours. Il a fait des efforts nécessaires sur les faiblesses constatées, notamment les conditions et déclencheurs du point d'achèvement de l'initiative PPTTE pour fin décembre 2010.	3
	L'emprunteur a collecté et utilisé, pour les prises de décisions, les informations tirées du processus de suivi.	Le dispositif de suivi-évaluation est l'un des aspects non satisfaisants dans le suivi de la mise en œuvre du programme (faiblesses institutionnelles) Le suivi avait un caractère ponctuel (missions de revue du FMI).	2

G. ACHEVEMENT

1. Le PAR a-t-il été fourni à temps, conformément à la Politique de la Banque?			
Date d'effet de 98% de décaissement (ou date de clôture, si applicable)	Date PAR été envoyé a pcr@afdb.org JJ/MM/AA	Ecart en mois	NOTE DE L'EVALUATION Si l'écart est égale ou inférieur à 6 mois, la note est de 4. Si l'écart est supérieur à 6 mois, la note est de 1.
31/12/10	30/06/11		4
Description sommaire du processus du RAP			
<p>Le processus d'élaboration du rapport d'achèvement a été effectué sur la base des informations recueillies lors d'une mission de la Banque sur le terrain. Cette dernière était composée du gestionnaire de programme (OSGE.2) et de l'économiste pays en charge de la Guinée Bissau (ORWB), d'une spécialiste en gouvernance financière (OSGE.1), d'un expert financier (SNFO), d'une jeune économiste du front office (SAOS) et de deux consultants en macroéconomie (OSGE.2). Par ailleurs, la mission a interagi avec celle de dialogue pays conduite par la responsable du SNFO. Elle a été également appuyée par le coordinateur du BPN.</p> <p>Dans ce cadre, plusieurs réunions ont eu lieu avec les départements techniques du Ministère des finances chargés de l'exécution des différentes composantes du programme (Directions générales du budget, du trésor, des impôts, des douanes, du contrôle financier et des marchés publics). La mission a également eu des concertations avec les partenaires au développement résidents à Bissau, notamment le FMI, la Banque mondiale et l'Union européenne, afin de recueillir leurs opinions sur l'exécution du programme et en tirer les leçons pour les opérations futures ainsi que d'examiner également les grandes orientations du prochain programme des réformes.</p>			

H. LECONS TIREES DE L'EVALUATION

Résumé des principales leçons
<p>Le bilan de la mise en œuvre du PUARB a présenté des résultats satisfaisants : un taux de réalisation des mesures de l'ordre de 91% et l'atteinte de bonnes performances macroéconomiques au titre de l'année 2010. Les leçons à tirer de la mise en œuvre du PUARB sont, entre autres, les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) la bonne préparation du programme (cohérence et articulation des différentes composantes de la réforme, séquençage des mesures à entreprendre, etc.) basée sur des études économiques ou sectorielles (PEFA, PEMFAR, etc.). Ce qui facilite la bonne mise en œuvre du programme et son suivi ; (ii) la complémentarité et la synergie entre le PUARB et les projets d'appui institutionnel que sont l'Appui ciblé et le PARCA dans un pays comme la Guinée Bissau où les ressources humaines, les capacités institutionnelles et les moyens financiers sont faibles ; (iii) l'importance de la détermination de la Volonté générale comme facteur de succès dans la mise en œuvre d'un programme. La Guinée Bissau en est une parfaite illustration. En effet malgré le contexte d'instabilité politique et d'incertitude économique en 2009-2010 (crise financière mondiale, baisse des appuis budgétaires, etc.), le Gouvernement a effectué les ajustements budgétaires pour exécuter convenablement son programme de réformes économiques. ; et (iv) l'appropriation des instruments de suivi du programme de réformes tels que le reporting continu, la matrice des mesures et le suivi rapproché par le BPN ou SNFO.

I. RESUME DES NOTES OBTENUES PAR LE PROGRAMME

CRITERES	SOUS-CRITERES	Note de l'évaluation
RESULTATS DU PROJET	Produits <i>(cf. note Section D.1.)</i>	3
	Effets <i>(cf. note Section D.1.)</i>	3
	Respect du calendrier <i>(cf. note Section F.4.)</i>	4
	NOTE GENERALE DES EFFETS DU PROJET <i>(moyenne des notes)</i>	3
PERFORMANCE DE LA BANQUE	Conception et état de préparation	
	Les objectifs du projet sont pertinents pour les priorités de développement du pays <i>(cf. note Section C.3.)</i>	4
	Les objectifs du projet sont réalisables au regard des contributions au projet et du calendrier prévisionnel <i>(cf. note Section C.3.)</i>	3
	Les objectifs du projet sont conformes à la stratégie nationale ou régionale de la Banque <i>(cf. note Section C.3.)</i>	4
	Le cadre logique prévoit un enchaînement causal logique pour la Effet des objectifs de développement du projet. <i>(cf. note Section C.5.)</i>	4
	Les objectifs et les Effets, ainsi qu'ils sont présentés dans le cadre logique, sont mesurables et quantifiables <i>(cf. note Section C.5.)</i>	4
	Le cadre logique présente les risques et les hypothèses clés <i>(cf. note Section C.5.)</i>	2
	La capacité et l'engagement politique du pays sont à la hauteur de la complexité du projet <i>(cf. note Section E.2.)</i>	3
	La conception du projet contient une analyse satisfaisante des risques <i>(cf. note Section E.2.)</i>	3
	Les systèmes de passation des marchés, de gestion financière, de suivi et/ou autres processus sont fondés sur les systèmes qu'utilisent déjà le gouvernement et/ou d'autres partenaires. <i>(cf. note Section E.2.)</i>	3
	Les responsabilités en ce qui concerne l'exécution du projet sont clairement définies <i>(cf. note Section E.2.)</i>	3
	Les indicateurs de suivi et le plan de suivi sont adoptés <i>(cf. note Section E.2.)</i>	3
	La collecte des données de référence est achevée ou en cours <i>(cf. note Section E.2.)</i>	3
	NOTE PARTIELLE DE LA CONCEPTION ET DE L'ETAT DE PREPARATION DU PROJET <i>(moyenne des notes)</i>	3
	Supervision:	
	Conformité de la Banque aux:	
	Mesures de protection environnementale <i>(cf. note Section F.4.)</i>	4
	Dispositions fiduciaires <i>(cf. note Section F.4.)</i>	3
	Accords conclus dans le cadre du projet (conditions et déclencheurs) <i>(cf. note Section F.4.)</i>	3
	La qualité de la supervision de la Banque a été satisfaisante en termes de dosage des compétences et de praticabilité des solutions <i>(cf. note Section F.4.)</i>	3
	La surveillance de la gestion du projet par la Banque a été satisfaisante <i>(cf. note Section F.4.)</i>	2
	Le PAR a été fourni à temps <i>(cf. note Section G)</i>	4
	NOTE PARTIELLE DE LA SUPERVISION <i>(moyenne des notes)</i>	3
	NOTE GENERALE DE LA PERFORMANCE DE LA BANQUE <i>(moyenne des notes)</i>	3

BORROWER PERFORMANCE	Conception et état de préparation	
	Les responsabilités en ce qui concerne la mise en œuvre du projet sont clairement définies (cf. note Section E.2)	2
	Les données de référence étaient disponibles au moment de la conception du programme (cf. note Section E.2)	3
	Les indicateurs de suivi et le plan de suivi sont approuvés; la collecte des données de base est achevée ou en cours (cf. note Section E.2)	3
	NOTE DE LA CONCEPTION DU PROJET ET DE SON ETAT DE PREPARATION (moyenne des notes)	
	3	
	Mise en œuvre	
	L'emprunteur s'est conformé aux:	
	Mesures de protection environnementale (cf. note Section F.4)	4
	Dispositions fiduciaires (cf. note Section F.4)	3
	Accords conclus dans le cadre du projet (conditions et déclencheurs) (cf. note Section F.4)	3
	L'emprunteur a été attentif aux conclusions et recommandations formulées par la Banque dans le cadre de sa supervision du projet (cf. note Section F.4)	3
	L'emprunteur fonde ses décisions sur les informations tirées du suivi (cf. note Section F.4)	2
	NOTE PARTIELLE DE LA MISE EN ŒUVRE	
3		
NOTE GENERALE DE LA PERFORMANCE DE L'EMPRUNTEUR		
3		

J. TRAITEMENT

ETAPE	SIGNATURE ET OBSERVATIONS	DATE
Vérifié par le Chef de Division du Secteur	M. Jacob Diko MUKETE	
Vérifié par le Directeur Régional	M. Issa KOUSSOUBE	
Approuvé par le Directeur Sectoriel	M. Isaac LOBE NDOUMBE	

Annexe 1 : Coûts et sources de financement du programme (en million d'UC)

SOURCE		MONTANT
<u>Multilatéraux</u>		
-	BAD	6,00
	FAD	2,0
	FEF	4,00
	Banque Mondiale	5,20
	BOAD	1,10
	UE	16,24
	S/Total	28,54
<u>Bilatéraux</u>		
-	Espagne	1,36
-	France	2,71
	S/Total	4,07
TOTAL		32,61

Annexe 2 : Analyse des progrès macroéconomiques

Croissance. Dans un contexte d'instabilité politique et d'incertitude économique (chute drastique du PIB et dysfonctionnement dans la gestion des fonds publics, destruction massive des infrastructures de base et effondrement du secteur privé, etc.), le Gouvernement a pu redresser la situation financière, grâce à un programme soutenu par une Assistance d'urgence post-conflit en 2008-2009 et une Facilité élargie de crédit à compter de 2010 du FMI ainsi que par des appuis budgétaires de la BAD, la Banque mondiale, l'UE et quelques bilatéraux. Le taux de croissance du PIB réel a oscillé autour de 3-3,5% pour la période 2007-2010 contre 0,6% pour la période 2000-2006. Le taux d'inflation moyen s'est établi à 2,5% en 2010 et -1,5% en 2009 contre 4,6% et un pic de 10,4% respectivement en 2007 et 2008, en liaison avec les fluctuations des prix à l'importation pour la période considérée.

Moteurs de la croissance. L'activité économique globale a été portée essentiellement par les performances du secteur primaire (54% du PIB), grâce à une bonne pluviométrie associée aux progrès réalisés dans le secteur de l'agriculture, notamment dans le domaine de l'aménagement de périmètres irrigués et de bas fond agricoles et en matière de réhabilitation de pistes rurales. Cette croissance a été également impulsée par le secteur secondaire (17% du PIB) avec la reprise de la branche BTP (construction du Palais du Gouvernement, de l'hôpital militaire et du pont de São Vicente, etc.). Cependant, l'évolution de ce secteur est contrariée par les contre-performances de la branche énergie et leur impact sur l'appareil productif avec un recul de 13,2% de la maigre production manufacturière en 2009. Le secteur tertiaire (29% du PIB) a enregistré une décélération de ses activités sous l'effet de la contraction de la demande des biens d'équipement. Sous l'angle de la demande, la croissance a été essentiellement soutenue par la consommation et les investissements publics, en rapport notamment avec la poursuite des travaux de réhabilitation des infrastructures.

Gestion macroéconomique. Les récentes réformes entreprises, notamment dans les domaines des finances publiques et de la modernisation de l'administration publique, ont renforcé la stabilité du cadre macroéconomique. Le solde budgétaire global, avec un déficit en moyenne de plus de 10% du PIB entre 2005 et 2007 et de 7% en 2008, a enregistré un excédent de 1,79% en 2009 et un déficit de 0,5% du PIB en 2010, grâce à l'accroissement des recettes intérieures et au resserrement des dépenses publiques. La valeur actuelle de la dette extérieure en termes d'exportations est passée de 348,3% en 2008 à 473,1% en 2009 pour s'établir 136,4% en 2010. La part de la Banque dans le réaménagement de la dette représente 14% de l'allègement total et 30% de celui de la dette multilatérale. Le point d'achèvement de l'initiative PPTE a également pu être atteint en décembre 2010. Quant aux comptes extérieurs, le solde des transactions courantes (y compris transferts officiels) s'est détérioré en passant d'un excédent de 9,5% et 1,8% du PIB respectivement en 2007 et 2008 à un déficit de 2,2% du PIB en 2009, en raison de la détérioration des déficits de la balance commerciale imputable à (i) une baisse des exportations résultant de l'évolution contrastée des cours mondiaux (-30%) et du volume exporté (+22%) de la noix de cajou et (ii) la hausse des importations en liaison avec le taux de croissance des investissements publics .

Annexe 3 : Liste des documents justificatifs

- Rapport d'Evaluation du Projet
- Aide-mémoire de la mission de revue finale
- Rapports de retour de mission
- DENARP I 2007-2010 et DENARP II 2011-2015
- PEFA 2008
- PEMFAR 2009
- Divers documents collectés durant la mission du RAP

Annexe 4 : Description du programme

4.1 But et objectifs du Programme

Le but du PUARB est de contribuer à une gestion plus efficace et efficiente des politiques macroéconomiques visant à favoriser l'accélération de la croissance et la réduction de la pauvreté. Son objectif spécifique est de poursuivre l'amélioration du cadre et de la performance de la gestion des Finances publiques.

4.2 Piliers, objectifs spécifiques et résultats escomptés du Programme

Depuis 2007, le Gouvernement a entrepris résolument la mise en œuvre des réformes communautaires portant harmonisation du cadre juridique des Finances publiques. Ce cadre régional, adopté par les instances de l'UEMOA entre 1997 et 1998, offre des règles plus modernes et plus sécurisantes pour l'exécution du Budget de l'Etat et clarifie mieux les responsabilités des acteurs financiers de l'État (administrateurs de crédits, ordonnateurs, comptables publics, etc.). Conscientes de la nécessité d'une plus grande maîtrise du cycle budgétaire, les autorités ont souhaité que les mesures de réforme budgétaire préconisées dans les exercices d'évaluation-diagnostic du système de gestion des Finances publiques, notamment le PEFA 2007 et le PEMFAR 2008-2009, soient encadrées dans un Plan pluriannuel d'actions prioritaires en vue d'améliorer la cohérence, la précision et l'articulation des différentes dimensions du champ de la réforme entraînant un meilleur séquençage de l'ensemble des mesures à entreprendre.

Ce plan de réformes budgétaires est une réponse à la nécessité de reconfigurer l'organisation de l'Administration pour la mettre en conformité avec les nouvelles dispositions légales de l'UEMOA. Il s'inscrit dans le cadre de l'approfondissement et de la consolidation des réformes déjà entreprises et comporte quatre (4) piliers que sont : (i) la requalification du cadre juridique et institutionnel des Finances publiques aux normes communautaires ; (ii) l'amélioration du processus de préparation du budget ; (iii) le renforcement des procédures d'exécution et de contrôle des opérations budgétaires ; et (iv) la modernisation du système de passation des marchés publics.

Le PUARB appuiera l'ensemble du plan de réformes budgétaires du pays, néanmoins un accent particulier sera mis sur la composante relative à l'exécution du Budget général de l'État. Cette composante est structurée en deux (2) sous-composantes, comme développé ci-dessous, les autres composantes étant financées par les PTF, notamment la Banque mondiale et l'UE.

Composante : Renforcement des procédures d'exécution et de contrôle des opérations budgétaires

Sous/composante 1 : Accroissement de la crédibilité, de l'exhaustivité et de la transparence du budget

Contexte et actions récentes. Le Budget général de l'État ne constitue pas encore un document d'orientation crédible. En effet, les réalisations budgétaires présentent d'importants écarts par rapport aux prévisions de recettes et de dépenses qui, de ce fait, sont peu fiables. Et le non respect de la clôture des opérations budgétaires (apurement des engagements, ordonnancements et ordres de paiement, report ou annulation de crédits, régularisations, etc.) est une transgression de fait du principe de l'annualité et constitue une source d'accumulation de nouveaux arriérés de paiement. S'agissant de l'exhaustivité et de la transparence budgétaires, des taxes diverses, encaissées en contrepartie de services rendus par certains ministères, ne sont que partiellement retracées en recettes et en dépenses dans le budget et les informations sur le budget voté et son exécution sont peu diffusées. Il ressort que le budget est peu conforme aux orientations et priorités du DENARP, notamment en raison de l'inexistence d'un cadre budgétaire à moyen terme (CDMT) retraçant la logique des résultats, l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines, de la faible participation des ministères techniques aux arbitrages budgétaires, etc. Au cours des deux dernières années, des améliorations ont été constatées avec l'élaboration de la préparation du budget 2009 sur la base d'une nouvelle nomenclature conforme aux normes de l'UEMOA et la mise en exploitation du SIGFIP, logiciel couvrant les fonctionnalités majeures de la gestion des Finances publiques, notamment la préparation et le suivi du budget.

Mesures du Programme. Pour répondre à ces faiblesses, le PUARB, prévoit les mesures suivantes : (i) la réhabilitation du fonctionnement du Comité de trésorerie, chargé d'établir et de suivre le plan annuel de trésorerie, mensualisé sur la base de projections du total des ressources et de plafonds de dépenses ; (ii) une mise à jour du recensement des recettes administratives visant à déclarer et inscrire la totalité des recettes dans les prévisions budgétaires ; (iii) la publication trimestrielle des situations d'exécution budgétaire tirées du SIGFIP pour diffusion à l'Assemblée nationale populaire et au grand public ; et (iv) la préparation, pour les trois ministères les plus importants en volume budgétaire (santé, éducation, agriculture), d'une ébauche de leurs programmes sectoriels avec objectifs et moyens chiffrés à moyen terme (CDMT).

11

Sous/composante 2 : Amélioration du système de contrôle interne

Contexte et actions récentes. S'agissant de l'exécution du budget, le cadre juridique des Finances publiques présente encore un grand nombre de faiblesses. Il s'avère dès lors nécessaire de renforcer l'exercice du contrôle financier et de bâtir les missions de contrôle juridictionnel prévues par les directives communautaires ainsi que la réorganisation des directions centrales du Ministère des finances (DGT, DGB, DGCP, etc.) et les DAF des ministères et/ou autres institutions, pour les mettre en conformité avec la nouvelle pratique budgétaire. En effet, le système de contrôle interne a priori de l'exécution des dépenses est vidé de son objet par la généralisation de l'utilisation de procédures dérogatoires, notamment l'ordonnancement des dépenses sans acte de liquidation, (contrôle du service fait avant paiement) et la mise en paiement des dépenses sans des procédures bien définies et une nomenclature des pièces justificatives. La gestion comptable reste également défailante avec la non-production des comptes de l'État et l'impossibilité de leur reddition par la Cour des comptes ainsi que les faibles capacités de reporting. En revanche, un effort a été effectué pour rétablir le principe du compte unique au Trésor et pour effectuer régulièrement des rapprochements bancaires. Concernant la prévisibilité des opérations budgétaires, la gestion de la trésorerie de l'État est encore embryonnaire et gérée, au jour le jour, en fonction des disponibilités existantes. L'absence de projets de lois de règlement empêche l'Assemblée nationale populaire d'exercer son contrôle sur l'exécution budgétaire. Par ailleurs, la masse salariale absorbe plus de 82% des recettes publiques et limite ainsi, dans le court terme, les possibilités d'une situation de trésorerie saine (accumulation d'arriérés de paiement sur la gestion courante et/ou coupures drastiques des dépenses) et, dans le moyen terme, l'élargissement des moyens aux secteurs productifs et sociaux définis comme prioritaires dans le DENARP. À cet égard, les réformes du secteur de la sécurité et de l'administration publique sont cruciales pour l'atteinte des résultats attendus de l'amélioration du système de gestion des Finances publiques. L'UE et l'UA soutiennent les réformes en matière de la sécurité.

Mesures du Programme. Afin de répondre aux problèmes susmentionnés, le chronogramme des activités du PUARB prévoit la réalisation des mesures suivantes : (i) le renforcement du dispositif du contrôle interne par la nomination d'un Contrôleur financier dépendant directement du Ministre des Finances ; (ii) la confection d'un manuel de procédures du contrôle financier ; (iii) la formation des agents des services du Ministère des finances et des DAF des ministères ou institutions sur les procédures d'exécution et de contrôle du budget ; (iv) la prise d'une circulaire fixant la période de clôture des opérations budgétaires ; (v) le renforcement des capacités de la Cellule chargée de l'administration du SIGFIP avec des compétences pluridisciplinaires ; (vi) la tenue d'une comptabilité administrative et l'établissement du compte administratif des opérations de l'État de 2009 dans le cadre du SIGFIP lors de la présentation du budget de 2011 ; et (vii) le développement d'outils modernes, efficaces et fiables de gestion comptable des opérations du Trésor et d'administration des ressources humaines avec la mise en place d'une base de données unique pour le paiement des salaires et pour la centralisation des Recrutements à la Fonction publique.

Résultats. L'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'équité dans la gestion des ressources publiques devraient dès lors mener aux résultats suivants : (i) l'amélioration de la crédibilité et l'accroissement de l'exhaustivité et de la transparence dans la gestion des fonds publics. À cet égard, le taux d'exécution des dépenses primaires passera de 120,6% en 2007 à 100% au plus en 2010 et celui de conformité des dépenses primaires de 119,8% en 2007 à 100% au plus en 2010 en termes d'écart pondéré. S'agissant des recettes administratives, elles augmenteront de 25% entre 2009 et 2010 et pour les situations d'exécution budgétaire, quatre (4) rapports seront publiés, transmis à l'Assemblée Nationale et aux bailleurs de fonds et diffusés au grand public ; et (ii) le renforcement des procédures d'exécution et de contrôle des opérations budgétaires par la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel conforme aux normes de l'UEMOA. Il s'agit notamment, au cours du 1er trimestre 2010, de la mise en vigueur, des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la nomination d'un Contrôleur Financier sous la tutelle directe du Ministre des Finances et au dispositif de contrôle interne à priori des dépenses publiques (description des circuits de la dépense, élaboration du manuel de procédures, fixation de la période de clôture du budget, etc.) et de la formation d'une centaine de fonctionnaires à la gestion financière de l'État. Pour le second semestre 2010, il est prévu la production périodique de documents comptables (situation mensuelle de la comptabilité administrative et rapport trimestrielle sur les comptes administratifs de l'État) et la mise en exploitation du logiciel de gestion comptable pour les opérations du Trésor public.

4.2.9 Cette amélioration continue de la gestion des finances publiques contribuera par ailleurs à pérenniser les équilibres macroéconomiques fondamentaux et à améliorer l'allocation des ressources disponibles en les canalisant vers les secteurs prioritaires du DENARP (agriculture, pêche, tourisme, services sociaux, etc.). Ainsi, l'indicateur EPIP n°13 portant sur la qualité de la gestion budgétaire et financière de l'État passera de 3,5 en 2009 à 4 en 2010 et le n°16 relatif à la transparence et à l'obligation de rendre compte de 2,5 à 3 sur la même période. Les deux conditions préalables à la présentation du PUARB aux Conseils sont (i) la préparation d'un manuel de procédures du contrôle financier et la preuve de sa mise en vigueur par un arrêté ministériel portant adoption dudit manuel ; (ii) la réalisation de la formation sur les procédures d'exécution et de contrôle du budget au profit des directions centrales du Ministère des Finances, notamment la DGB et la DGT, et des DAF des autres ministères et/ou autres institutions et la preuve de la validation du rapport de formation par le Ministre des Finances.