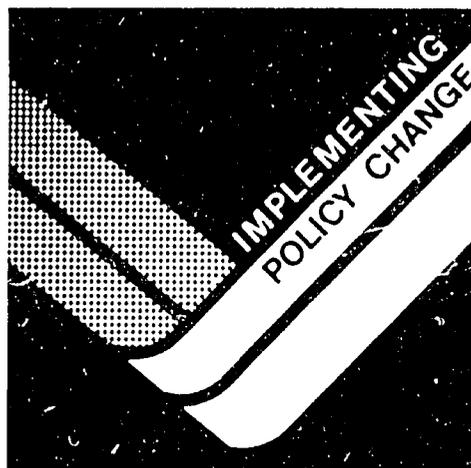

AIDE À LA FORMULATION D'UN PROGRAMME D'ASSISTANCE SECTORIELLE D'APPUI A LA REFORME BUDGETAIRE: RAPPORT FINAL (PHASE II RWANDA)

Avril 1994



Contractor Team:

Management Systems International
(lead contractor)

Abt Associates Inc.

Development Alternatives, Inc.

United States Agency for International Development
Bureau for Research and Development
Project #936-5451

GOUVERNEMENT DU RWANDA

AIDE

**à la formulation d'un Programme d'Assistance Sectorielle
d'APPUI A LA REFORME BUDGETAIRE**

**REUNIONS DE PLANIFICATION STRATEGIQUES
avec les cadres de l'Administration Publique**

**RAPPORT FINAL
(PHASE II)**

Préparé par les consultants:

**MOTABAR Nezam
DIALLO S. Aliou
KONDOH Bertin
M'ABODI Paul
MUNYANEZA, Thatien**

Présenté à:

**Agence des Etats-Unis pour le développement international
Kigali, Rwanda**

**Mise en Oeuvre du Changement de Politiques Economiques
(Implementing Policy Change Project, 936-5451)**

Avril 1994

LISTE DES SIGLES

BNR	Banque Nationale du Rwanda
CdC	Chambre des Comptes
GdR	Gouvernement du Rwanda
MINIFIN	Ministère des Finances
DB	Direction du Budget
DTCP	Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique
DI	Direction des Impôts
DD	Direction des Douanes
DAF	Division des Affaires Administratives et Financières
MINIFOP	Ministère de la Fonction Publique
MINIPLAN	Ministère du Plan
MINISANTE	Ministère de la Santé
PRB	Programme de Réforme Budgétaire
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international et l'USAID/Rwanda

GOUVERNEMENT DU RWANDA

REUNIONS DE PLANIFICATION STRATEGIQUES avec les cadres de l'Administration Publique

RAPPORT FINAL (PHASE II)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE: APPRECIATION DES CONSULTANTS	2
I. L'ENVIRONNEMENT	3
A. Les Aspects Politiques	3
B. Les Aspects Administratifs	5
C. Les Activités des Autres Bailleurs de Fonds	7
D. Les Autres Aspects de l'Environnement	8
II. L'APPRECIATION DES CONSULTANTS	9
DEUXIEME PARTIE: LE PROCESSUS BUDGETAIRE	11
INTRODUCTION	12
I. PHASE PREPARATION	13
A. Les Critères	13
B. Les Constats	13
C. Les Objectifs et les Actions	17
II. PHASE APPROBATION	18
III. PHASE D'EXECUTION	18
A.1. Les Critères d'Exécution des Dépenses Publiques	19
B.1. Les Constats sur l'Exécution des Dépenses Publiques	20
A.2. Les Critères de Perception des Recettes Publiques	22
B.2. Les Constats sur la Perception des Recettes Publiques	22
C. Les Objectifs et les Actions	22
IV. PHASE DE CONTROLE	23
A. Les Critères	23
B. Les Constats	25
C. Les Objectifs et les Actions	26
TROISIEME PARTIE: DOCUMENT DE TRAVAIL	27

INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet de résumer les résultats de tous les travaux réalisés depuis notre première intervention de décembre 1993 et lors de la deuxième mission en février 1994:

- Réunions avec les cadres supérieurs de l'Administration;
- Réunions avec certains des bailleurs de fonds;
- Recherches documentaires;
- Entretiens Individuels.

Afin d'éviter de répéter les éléments auxquels nous nous sommes déjà adressés, nous recommandons qu'on consulte a priori notre rapport de décembre 1993 pour qu'il puisse servir d'introduction au présent rapport.

Le présent rapport est composé de trois parties, à savoir:

- Première Partie

La présentation de notre appréciation relative au Programme de Réforme Budgétaire;

- Deuxième Partie

La synthèse des objectifs et des actions identifiés par les cadres de l'Administration Publique avec les critères requis pour la mise en oeuvre d'un processus budgétaire satisfaisant.

- Troisième Partie

La présentation des objectifs et des actions à entreprendre, suite aux réunions restreintes et entretiens individuels tenus avec les cadres de l'Administration Publique en février 1994.

Il est important de noter que les consultants ont essayé de compléter le travail entrepris en décembre 1993 de manière à permettre aux cadres de l'Administration Publique de s'en servir comme document de base et de référence. Malheureusement, les événements survenus à Kigali durant la fin février, avant le départ des consultants, les ont empêché d'atteindre ce but définitif. Néanmoins, le contenu du présent rapport et de celui de décembre 1993 ne laisse aucune lacune majeure en ce qui concerne les préoccupations des cadres de l'Administration Publique en relation avec le Programme de Réforme Budgétaire.

GOUVERNEMENT DU RWANDA

PREMIERE PARTIE

APPRECIATION DES CONSULTANTS
sur la viabilité d'une participation éventuelle
de l'USAID au
Programme de Réforme Budgétaire
(PRB)

APPRECIATION DES CONSULTANTS

Nous les consultants partageons l'appréciation indiquée ci-dessous concernant le Programme de Réforme Budgétaire (PRB) au Rwanda que l'on devrait entreprendre. Le contenu de cette appréciation a déjà été présenté aux représentants de l'USAID, lors de notre réunion du 23 février 1994 à Kigali. Cette appréciation a été principalement développée suivant la méthodologie adoptée par les consultants qui représente en effet la méthodologie généralement appliquée par le Projet de Mise en Oeuvre du Changement de Politiques Economiques - Implementing Policy Change Project (un projet de l'USAID). Nous avons déjà décrit cette méthodologie en détail dans notre rapport en date du décembre 1993, suite à notre première mission. En bref, la méthodologie appliquée s'est traduite par:

- Des contacts divers pris avec l'Administration Publique rwandaise par le biais d'un nombre considérable de réunions de planification stratégiques en groupe et d'entretiens individuels complémentaires avec des cadres supérieurs de l'Administration Publique et certains bailleurs de fonds, d'une part, et
- L'examen de la documentation qui nous a été fournie au cours de nos deux séjours au Rwanda, d'autre part.

Nous procédons d'abord à décrire les aspects divers de l'environnement actuel (c'est-à-dire lors de notre séjour au Rwanda) en y incluant à la fois les constats aussi bien que nos conclusions. Par la suite, nous présenterons notre appréciation.

Il est utile d'indiquer que l'orientation de cette présentation se limite aux aspects qui, d'une manière générale, devront être abordés lors d'un engagement éventuel de la part de l'USAID. Les détails de l'assistance technique, y compris son étendue, la portée et les termes de référence du travail à accomplir et les expertises recherchées peuvent faire l'objet d'une présentation supplémentaire suite à une demande spécifique de l'USAID.

I. L'ENVIRONNEMENT

I.A. Les Aspects Politiques

L'exercice de planification stratégique du Programme de Réforme Budgétaire et celui de la définition des activités conséquentes se sont déroulés pendant une période caractérisée par un marque quasi total de leadership au sein de l'Administration Publique de la République Rwandaise.

Il était donc difficile d'avoir une autorité capable de s'impliquer, de prendre des décisions stratégiques et d'engager le pays, d'autant plus que tous les ministres occupaient leur poste à titre officiellement temporaire, en attendant la mise en place d'un nouveau gouvernement.

En outre, à la crise financière sévère qui était évidente à tous les niveaux, et dont l'une des causes essentielles est la crise générale que connaît le pays depuis bientôt trois ans, s'est ajoutée l'inefficacité de l'appareil administratif qui ne fonctionne que par la volonté d'individus motivés

qui, pour des raisons variées, partagent un sentiment de nationalisme mais ressentent aussi le besoin de conserver les acquis et de préparer un avenir compte tenu de l'incertitude que la politique générale fait planer sur tout le système.

En particulier, la gestion financière de l'Etat souffre d'un manque grave de cadres juridiques et réglementaires ordonnés, compréhensifs et adéquats, d'organisation et de structures efficaces et efficientes, de relations et de coordination institutionnalisées, de politiques et de procédures explicites, de mesures de contrôle et de suivi efficaces autant au niveau des ressources que des dépenses, de ressources humaines et matérielles et de méthodes de gestion et d'utilisation efficientes et efficaces de telles ressources, de systèmes d'information de gestion répandus, bref de transparence et cela à tous les niveaux.

En plus, la situation politique dans laquelle les missions se sont déroulées est une situation de prétransition à une vie institutionnelle claire; cette période devra donc être suivie d'une autre période de transition de près d'un an (suivant les termes des Accords d'Arusha), et durant laquelle la gestion financière de l'Etat devra être partagée parmi les divers organes et groupements politiques, en respectant les dispositions et l'esprit des termes des Accords d'Arusha.

Pour ces raisons, et même s'il est à espérer que la situation de gestion en commun est plus favorable (en théorie) et présente davantage de transparence - parce que des contrôles mutuels peuvent alors s'exercer - il peut y avoir de la mauvaise gestion durant cette période due à une politisation nouvelle des postes. De plus, le manque grave des aspects cités ci-dessus ne peut que contribuer aux aspects négatifs de cette politisation et, par conséquent, rendre la gestion financière qui est déjà fragile encore plus difficile. Mais, pour l'instant et en attendant, il demeure impossible de prendre une décision importante qui puisse être réellement appliquée, même si cette décision devait apporter un changement dans les méthodes de travail gouvernementales et administratives.

Il faut donc se rendre à l'évidence qu'aucune décision de politique stratégique en vue de mieux gouverner et de doter de pouvoir l'Administration Publique ("governance and empowerment") ne peut être prise à présent sans la mise en place d'un "gouvernement de transition à base élargie". Et même dans ce cas, le processus de prise de décision s'en trouvera allongé pour la mise en information à nouveau des partenaires encore marginalisés dans la situation politique présente et l'environnement et le climat actuels qui deviennent de plus en plus difficiles de jour à jour.

Cependant, toutes les agences de coopération (dont l'USAID, le PNUD, la CEE) pensent utile de préparer dès à présent les stratégies et les décisions à proposer aux futures équipes gouvernementales de transition et/ou d'après-transition.

Selon les opinions des agences de coopération que les consultants partagent vivement, des objectifs peuvent et doivent d'ores et déjà être définis, ainsi que les actions devant permettre leur mise en oeuvre par un plus stable gouvernement prochain. Etant donné que la situation actuelle, au moins sur le plan politique, est attribuée en partie, par certains des groupements, au retard accusé dans la mise en application des termes des Accords d'Arusha, la définition de ces objectifs peut être menée dans le cadre de ces Accords.

Par ailleurs, il est intéressant de noter que les objectifs proposés et décrits par les participants aux réunions stratégiques que les consultants avaient géré lors de leurs deux missions, ont également été axés sur la mise en oeuvre des structures, des politiques et des procédures qui, en effet, auraient abouti aux objectifs des Accords d'Arusha.

L'engagement des agences de coopération est motivé par l'extrême insuffisance du système actuel de gestion des finances publiques du Rwanda et tout particulièrement par la déficience constatée au niveau du processus budgétaire, tant dans sa préparation et dans son approbation que dans son exécution et dans les contrôles et les mesures de suivis soit a priori, soit a posteriori.

Le but global d'améliorer de façon significative le système de gestion des finances publiques répond, entre autres raisons, au souci légitime des bailleurs de fonds d'assurer que les fonds d'assistance mis à disposition sont utilisés et gérés selon des règles stipulées par les accords d'assistance et peuvent être soumis à des procédures de contrôle et de vérification satisfaisantes pour le pays et pour eux-mêmes, afin que ces fonds soient utilisés exclusivement pour atteindre les objectifs prévus et qu'il puissent également faire l'objet d'une évaluation objective des effets et des acquis de ces programmes d'assistance à partir d'une base de données fiable.

C'est à cause de cela que le Programme de Réforme Budgétaire devra non seulement instituer la séparation des pouvoirs de contrôle interne pour chaque unité administrative par rapport au contrôle externe mais également établir et conformer la séparation des pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire connus et appliqués à toutes les étapes du processus de la gestion du budget (Préparation, Approbation, Exécution, Comptabilisation, Suivi et Contrôle).

Enfin, l'intérêt des agences de coopération rejoindra également celui du futur gouvernement qui, du reste, n'a pas d'autre issue que de mieux gérer les finances publiques pour apporter une différence significative. Le PAC le lui impose, d'autant plus que le Rwanda a un besoin impérieux des fonds fournis par les agences de coopération.

I.B. Les Aspects Administratifs

Du point de vue de la stricte considération de l'Administration Publique, il est important de noter que l'exercice des programmations des activités du PRB a eu lieu au début de la mise en application de la Réforme Administrative au Rwanda. En effet, en 1990, une réforme globale, pilotée par le MINIFOP avec l'assistance du PNUD, a été engagée. La finalité de la réforme dans la première phase est de créer les conditions d'une meilleure utilisation et remobilisation de toutes les ressources.

Devant les nombreux dysfonctionnements et insuffisances professionnelles dans l'Administration Publique, le Gouvernement a décidé de:

- Redéfinir les missions de l'Etat;
- Rationaliser en conséquence la taille des structures et procéder à une meilleure distribution des attributions;
- Définir des cadres organiques au niveau des ministères;

- Améliorer les procédures de gestion du personnel;
- Favoriser et intensifier l'utilisation des techniques modernes de gestion.

Deux volets de cette réforme concernent le gestion budgétaire, à savoir:

- L'organisation de l'Administration Publique;
- Le développement des ressources humaines.

Dans le cadre de ces réformes, pour ce qui concerne le PRB, nous avons eu à travailler en permanence avec des techniciens de l'Administration Publique et à des niveaux très élevés, c.-à-d.:

- Directeur du Budget et son adjoint;
- Directeur du Trésor et de la Comptabilité Publique et son adjoint.

Ces responsables sont particulièrement motivés par le PRB dont ils attendent:

- A. Une meilleure maîtrise du système dont ils ont la charge, donc d'augmenter leurs capacités techniques dans l'environnement professionnel administratif;
- B. Des moyens supplémentaires de travail, qui sont à la fois techniques et matériels, dans la mesure où cela se justifie devant l'extrême dénuement des services publics à Kigali;
- C. Un soutien et une assistance auprès des autorités supérieures car ils se sentent isolés devant l'immensité des tâches et des responsabilités dans un environnement quasiment vide de pouvoir de décision réel.

Les cadres administratifs qui ont participé et qui ont apporté leur contribution, surtout lors de la phase I de nos activités, aux réunions stratégiques ou aux entretiens individuels étaient du Ministère des Finances (MINIFIN): Inspection Générale des Finances, de la Direction de la Douane, de la Direction des Impôts et, enfin, du Ministère du Plan (MINIPLAN). Nous devons citer également la participation de la Cour des Comptes et les entretiens individuels à la Banque Centrale de Rwanda (BNR).

Ainsi, vu la diversité des services administratifs rwandais impliqués dans le processus de conception du PRB et le niveau très élevé des participants, tout en considérant également l'enthousiasme dont ils ont tous fait preuve en permanence durant les travaux de groupes et les entretiens individuels, il peut être conclu que le programme a une audience suffisante au plan technique, qui, en effet, témoigne et confirme l'existence des lacunes dans les systèmes de gestion actuels et le besoin véritable d'assistance technique.

Notre appréciation de l'environnement administratif peut être résumé ainsi:

- Les cadres administratifs à tous les organismes que nous avons rencontrés ont une conscience claire et se rendent compte des insuffisances au niveau du cadre juridique et réglementaire, de l'organisation et de la structure, des politiques, des procédures et des méthodes, des outils de travail qu'ils utilisent et pareillement de la faiblesse technique de leurs collaborateurs.
- Ils reconnaissent également la nécessité d'établir des relations fonctionnelles claires avec les autres départements ministériels, aussi bien que la nécessité de coordination de travail au sein du ministère et entre les ministères et les autres organes publics.
- Tous ces cadres donnent l'impression forte d'être prêts à embrasser un changement à condition d'être aidés et surtout soutenus par le projet PRB.

Enfin, notons que le PRB est perçu comme étant un produit des cadres administratifs eux-mêmes, produit dont les prémisses et les contours sont élaborés par eux. Les consultants bien acceptés ont servi de catalyseur et de médiateur et ont été chargés de la mise en forme et de l'orientation des débats et d'apporter un appui et de fournir le savoir-faire techniques en cas de besoin.

I.C. Les Activités des Autres Bailleurs de Fonds

Il y a actuellement plusieurs actions d'assistance au Gouvernement du Rwanda dont un certain nombre ont relation avec le projet PRB.

Une étude a été demandée à notre équipe des consultants qui résident au Rwanda, pour faire le descriptif précis de tous les projets liés au PRB.

Disons, en attendant que ce travail soit terminé, que le PNUD, par l'intermédiaire de son projet de Réforme de la Fonction Publique (1993-1998), peut contribuer à la réalisation de certains des objectifs du PRB, par exemple dans les domaines suivants:

- A. Une meilleure répartition des attributions des différents organes concernés par la Réforme Budgétaire;
- B. Un appui à la réorganisation complète des organes de contrôle et du système de contrôle de l'Etat;
- C. Un appui à la définition des programmes de formation et de perfectionnement du personnel impliqué dans le PRB.

Notons que l'Union Européenne finance un projet d'informatisation des Impôts et peut-être d'autres organismes d'Etat, que la Banque Mondiale a déjà soutenu une étude portant sur la Programmation des Dépenses de l'Etat et qui a débouché sur un avant-projet de plan comptable - comme il est dit plus haut, un travail plus complet devra être fait par notre équipe des consultants résidant au Rwanda.

D'ores et déjà nous pouvons cependant dire que les bailleurs de fonds portent un grand intérêt à l'amélioration de disponibilité pour le PRB en cours de conception et l'acceptation d'un grand nombre de ces bailleurs de fonds à discuter en groupe des idées de ce projet, d'abord informellement et tout dernièrement de façon tout à fait organisée.

I.D. Les Autres Aspects de l'Environnement

Notre analyse doit tenir compte également d'autres aspects importants que sont les infrastructures, le matériel de travail et la qualité professionnelle du personnel.

Sur ce point, il a été demandé un travail complémentaire à notre équipe des consultants résidant au Rwanda. En attendant que ce travail soit fait, nos rapides constatations sont ci-dessous décrites de façon succincte.

I.D.i Les Infrastructures et le Matériel de Travail

Les locaux sont particulièrement insuffisants. Les agents y sont "entassés" à cinq ou six dans des locaux poussiéreux avec du mobilier vétuste et cassé. Que ce soit à la Direction du Budget ou à la Direction du Trésor et à l'Inspection Générale des Finances, le matériel de travail est quasi inexistant et les agents essayent de s'asseoir sur des chaises aux pieds cassés. Il y a un manque trop important de fournitures, ce qui représente un handicap majeur du point de vue de l'efficacité et constitue une cause évidente et majeure de la mauvaise qualité du travail (retards, erreurs).

Malgré toutes les contraintes au niveau des ressources disponibles, on peut néanmoins constater le manque d'un système compréhensif de gestion des ressources matérielles et des équipements.

I.D.ii Les Ressources Humaines

La formation à tous les niveaux aux divers aspects de la gestion financière publique est reconnue par tous nos interlocuteurs comme étant insuffisante.

En effet, la très grande majorité des agents qui s'occupent du budget n'a que le niveau des humanités. L'un des instituts chargés de la formation des cadres ne forme pas spécialement pour les besoins propres à l'Administration Publique, tandis que l'autre ne forme que pour le niveau du Baccalauréat.

Il y a donc un besoin de création d'une école spécialisée pour la formation aux différentes et diverses spécialités de l'Administration Publique. Cela constitue d'ailleurs une préoccupation du MINIFOP.

En outre, les tâches ne sont pas bien définies. Il n'existe nulle part de description des emplois et le système d'évolution du personnel est inopérant.

Malgré la bonne volonté effective des agents, les résultats sont insuffisants tant dans le volume de travail à faire que dans la qualité de celui-ci. Chacun fait tout juste ce qu'il peut, et les performances actuelles sont les reflets des qualifications. Cette faiblesse grave représente une priorité absolue pour le PRB.

Il ne nous a pas été possible, à ce stade-ci, de nous prononcer sur les aspects quantitatifs du personnel ni sur les caractéristiques de l'encadrement. Une étude complémentaire est requise. Néanmoins, il nous semble que les affectations du personnel soient déséquilibrées. Ces affectations ne tiennent pas compte des besoins réels, encore moins des profils requis pour les emplois. En bref, il nous semble qu'il manque un système efficace de gestion des ressources humaines, tant au niveau quantitatif qu'au niveau qualitatif.

I.D.iii Les Projets de l'USAID dans le cadre du PRB

Selon le CPGP, la stratégie actuelle de l'USAID est axée sur l'amélioration du système de "gouvernance" dont les éléments essentiels sont les suivants:

- D'une part, la mise en place de systèmes comptables et de comptabilité fiables et transparents;
- D'autre part, l'instauration d'une démocratie institutionnelle qui passe par la séparation des pouvoirs et l'existence de systèmes de contrôle forts et indépendants; et
- Enfin, un appui au développement institutionnel dans des domaines spécifiques tels que la gestion des finances publiques.

Cette démarche stratégique de l'USAID est tout à fait conforme aux objectifs du PRB. En outre, un tel programme -- le PRB étant conçu, élaboré, développé et planifié par les responsables de l'Administration Publique elle-même -- est conforme aux critères de sélection et de mise en oeuvre des projets de l'USAID.

Les cadres que nous avons pu rencontrer (donc tous des techniciens occupant des postes stratégiques et d'application des politiques) attendent de leurs partenaires - en particulier de l'USAID - un soutien très fort pour la mise en oeuvre du PRB. Le soutien consiste d'abord à les aider à impliquer le niveau politique, à convaincre ce dernier afin que des décisions soient prises. Ce niveau politique visé va du Ministre à l'Assemblée Nationale en passant par le Conseil des Ministres et la Présidence de la République.

Pour les consultants, ce soutien peut être rendu effectif par l'instauration de certaines conditionalités et garanties à remplir à la fois par le pouvoir et les techniciens eux-mêmes. Cet aspect pourra être développé lors de l'élaboration des termes de référence pour les assistances techniques dont ils auront besoin.

Le soutien souhaité peut être également donné par la présentation du projet aux autorités, avec l'assistance des consultants, sous la forme de présentations.

II. L'APPRECIATION DES CONSULTANTS

Sur la base de l'analyse ci-dessus, et malgré l'insuffisance des informations sur certains aspects de l'environnement, il apparaît que les conditions sont plus que favorables à la réalisation du PRB au Rwanda.

Un volet majeur reste à déterminer: il s'agit de la décision du pouvoir politique. Mais une telle décision requiert l'existence d'un gouvernement, et ce dernier ne peut être crédible ni avoir de possibilité conforme aux Accords D'Arusha.

Si un tel gouvernement était établi, l'USAID pourrait et devrait considérer avec beaucoup d'intérêt la possibilité de soutenir le PRB une fois qu'il sera mis dans sa forme finale.

Cette mise en forme finale devra être établie toujours suivant le processus établi jusqu'à ce jour, à savoir la participation large et transparente des cadres rwandais.

Selon notre vision de ce PRB, les axes qui devraient (ou pourraient) retenir l'attention de l'USAID sont les suivants:

- Le suivi de l'application des lois et/ou règlements prévus (lois sur les Finances Publiques et sur la Comptabilité Publique);
- La réorganisation totale du système de contrôle avec la formation du personnel qui en aura la responsabilité;
- Le développement du système de gestion des ressources humaines en matière de gestion budgétaire;
- L'introduction et la mise en place d'un système de gestion des ressources matérielles et des équipements.

Bien entendu que ces axes restent à préciser quant à leurs objectifs, leurs conditions de réalisation et les moyens de financement d'accompagnement.

Les termes de référence et le programme pour la mise en ordre du travail à entreprendre peuvent être développés suite à l'éclaircissement de la situation actuelle au Rwanda et des programmes et priorités de l'USAID.

GOUVERNEMENT DU RWANDA

AIDE à la formulation d'un Programme d'Assistance Sectorielle d'APPUI A LA REFORME BUDGETAIRE

Synthèse des observations sur le processus budgétaire

PROGRAMME DE TRAVAIL

(PHASE II)

INTRODUCTION

Le présent rapport corrobore les objectifs et les actions identifiés par les cadres avec les critères requis pour la mise en oeuvre d'un processus budgétaire satisfaisant.

Chacune des phases du processus budgétaire a été revue dans l'optique d'identifier les conditions actuelles à la lumière des critères de leur bonne réalisation.

Ce rapport présente les hypothèses de base utilisées au cours des différentes phases du processus budgétaire et les constats relatifs à la situation actuelle. C'est un document introductif à la phase II (février 1994) de la formulation du programme d'appui à la réforme budgétaire et pourra certainement être révisé au besoin.

Le texte de ce document a été découpé en trois phases, suivant le cheminement logique du processus budgétaire.

I. PHASE PREPARATION

I.A. Les Critères

Pendant la phase de préparation d'un BUDGET D'ETAT, il est nécessaire de satisfaire les critères essentiels qui sont:

1. Détection des données d'exécution des comptes administratifs et de gestion de l'année écoulée;
2. L'existence de prévisions économiques réalistes pour l'année considérée;
3. La préoccupation d'avoir un budget qui soit le reflet d'une politique économique et sociale clairement décidée;
4. Le budget établi doit être le résultat d'une concertation large et ouverte entre les différents départements ministériels et, en conséquence, doit être préparé avec un temps optimum;
5. L'existence d'une orientation méthodologique précise permettant aux ministères techniques de fournir aisément les données justifiées de leurs requêtes (Lettre Circulaire); et
6. La phase préparatoire requiert des compétences élevées en analyse économique et financière, en prévisions et projections macro-économiques, en traitement de données comptables et financières.

Pour ce qui concerne le GdR, cette phase est réalisée avec des insuffisances que nous décrivons, à partir des constats ci-dessous.

I.B. Les Constats

- Les comptes administratifs et de gestion ne sont pas arrêtés en temps utile et en tout état de cause depuis 1990.

De ce fait, les budgets sont préparés sur la base d'estimations faites par le MINIFIN, estimations qui ne tiennent pas compte de l'état d'exécution du budget de l'année précédente.

- Le modèle d'analyse macro-économique existant est jugé insuffisant.

Il existe certes un modèle d'analyse macro-économique au MINIPLAN. Tout le monde reconnaît qu'il a besoin d'être amélioré, spécifiquement afin qu'il prenne en compte les données financières.

- La préparation du budget ne traduit pas effectivement le reflet d'une politique économique et sociale clairement décidée.

Depuis quelques années, l'instabilité sociale et politique ne permet pas de définir une politique économique et sociale cohérente et intégrale.

■ Le budget n'est qu'une liste d'autorisations de dépenses.

Ces dépenses ne sont pas d'ailleurs assurées d'être réalisées à cause des conditions économiques de plus en plus difficiles pour la population et les entreprises.

■ Le budget n'est pas réaliste.

Le budget actuel ne prend pas en compte la réalité macro-économique.

■ Il y a un manque de concertation réelle entre le MINIFIN et les autres ministères.

La lettre circulaire du MINIFIN est un élément important de dialogue. Elle devrait permettre à chaque ministère d'exprimer ses besoins.

Cependant, depuis des années son utilisation est très limitée car les ministères ont une très faible marge de manoeuvre d'une part et, d'autre part, les arbitrages sont faits par le MINIFIN sans discussion directe avec les intéressés. Les ministères techniques, en général, ne pensent pas utile de formuler des requêtes que le MINIFIN ne prendra pas en considération sérieusement.

La concertation et le dialogue étant insuffisants entre le MINIFIN et les ministères techniques, les décisions que prend le Ministre des Finances sur la répartition des dépenses sont perçues comme étant autoritaires.

■ Le temps alloué à la préparation est souvent court.

Le délai de préparation consenti aux ministères techniques par le MINIFIN est variable et souvent relativement court (à partir de la date de signature de la lettre):

- En 1991 il était de 18 jours;
- En 1992 il était de 32 jours; et
- En 1993 il était de 21 jours.

Il peut être dit qu'il n'y a pas suffisamment de dialogue entre le MINIFIN et les autres ministères pour ce qui est de la détermination des enveloppes budgétaires attribuées.

■ Le délai global de préparation ne permet pas de respecter les dispositions constitutionnelles.

La préparation du budget concerne également les autres instances telles que le Conseil des Ministres.

Sur ce plan la Constitution a déjà fixé des délais qui imposent au gouvernement de déposer le projet de loi des finances en octobre de chaque année.

■ Absence d'une loi organique sur les finances publiques.

Bien que les projets de loi des finances soient préparés avec minutie, ils manquent l'organisation qu'aurait imposé une loi organique.

■ Il manque une véritable orientation sur le contenu de la lettre circulaire.

La lettre circulaire portant lancement de la préparation du projet de loi des finances n'a pas la signification qu'elle aurait dû présenter. En effet, son contenu est à améliorer pour:

- Mieux refléter le besoin de concertation;
- Etre moins un exercice restreint de calcul arithmétique;
- Etre l'expression d'une politique plutôt qu'une autorisation de dépense;
- Etre plus positive en obligeant à une réponse les ministères techniques.

■ La formation de base du personnel impliqué dans la préparation du budget est insuffisante.

Aux Directions du Budget et du Trésor

Il y a quatre cadres supérieurs (deux licenciés en gestion occupant les postes de directeurs du Budget et du Trésor, 1 licencié en économie au Trésor, 1 ingénieur des affaires au Budget); à ceux-là, il faut ajouter 1 bachelier en économie au Trésor et 2 techniciens supérieurs en finances publiques (Division de l'Elaboration et des Statistiques Budgétaires).

Au MINIPLAN

Deux cadres supérieurs sont impliqués dans le processus de préparation budgétaire (le chef de la DAF, qui a une maîtrise en administration économique et financière, et le chef de la Division des Prévisions Socio-Economiques, qui est ingénieur des travaux statistiques); la personne chargée de l'Elaboration du Budget Ordinaire est diplômée en humanités pédagogiques (avec un stage en comptabilité) tandis que l'individu chargé du Budget de Développement est titulaire lui aussi des humanités pédagogiques.

Nous n'avons pas encore eu la possibilité d'estimer la charge de travail; c'est pourquoi nous ne nous prononçons pas sur la quantité des agents mis à la disposition des services. Cependant, nos observations nous font constater des disparités très grandes dans le nombre d'agents techniciens opérationnels affectés aux différents services traitant le budget:

Du MINIFIN

Direction du Budget	30 agents
dont:	
Division Elaboration et Statistiques Budgétaires	5 agents
Division Contrôle des Engagements	20 agents
Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique:	
Participation à l'élaboration du budget Ce sont des chefs de service	4 agents
Inspection Générale des Finances	75 agents
Direction des Impôts	150 agents

Du MINIPLAN

Division Budget de Développement	4 agents
Division Prévisions Socio-Economiques	3 agents

Il y a pour le moins la nécessité d'une analyse plus approfondie qui pourrait peut-être conduire à un redéploiement du personnel.

Nous pouvons dire, en retenant du reste l'avis des chefs de service, que la qualification professionnelle est insuffisante en matière d'analyse et de prévision économique et financière. Dans ces conditions, élaborer un budget intégrant toutes les données économiques et financières et traduisant une orientation économique et sociale relève de la gageure.

En tout état de cause, des besoins réels de description des postes, d'analyse des charges de travail, de redistribution du personnel et surtout de formation existent bien et devront être satisfaits pour escompter tout progrès dans le domaine de la préparation du Budget d'Etat.

On voit donc, sur la base des critères d'une bonne préparation du budget, qu'il y a beaucoup d'insuffisances.

I.C. Les Objectifs et les Actions

Les cadres ont proposé les objectifs et les actions indiqués ci-dessous lors de la première phase de planification stratégique qui a eu lieu en décembre 1993, ces actions devant permettre d'améliorer la phase préparatoire du budget.

1. Amélioration des méthodes et procédures de prévision budgétaire

Cela nécessite les actions suivantes:

- 1.1 Introduire une nouvelle loi portant Réforme de la Comptabilité Publique;
- 1.2 Améliorer la lettre circulaire;
- 1.3 Mettre en place un texte réglementant les procédures de concertation en matière d'établissement du budget;
- 1.4 Arrêter régulièrement les comptes conformément à la loi (au 31 mars de chaque année);
- 1.5 Faire respecter les délais constitutionnels en matière de préparation du budget;
- 1.6 Rédiger un manuel de procédures (au niveau du MINIFIN) en matière de préparation du budget, à la fois pour les agents du MINIFIN et pour ceux des ministères techniques;
- 1.7 Redéfinir la politique d'endettement;
- 1.8 Réglementer l'ouverture et le suivi des comptes spéciaux;
- 1.9 Institutionaliser des budgets-programmes dans l'administration publique et faire aussi la programmation pluri-annuelle de certaines rubriques budgétaires;
- 1.10 Publier une loi portant finances publiques;
- 1.11 Publier un texte portant cadre organique qui fixe les structures administratives.

2. Amélioration du système d'information en matière économique et financière

Pour cela, il faudra:

- 2.1 Améliorer le modèle macro-économique du MINIPLAN en y incluant les données financières détenues au MINIFIN;

- 2.2 Intégrer dans la lettre circulaire du MINIFIN portant orientation du budget les données économiques du MINIPLAN et les besoins exprimés par les ministères techniques;
- 2.3 Créer un système de suivi des comptes spéciaux et publics par l'Ordonnateur du Trésor;
- 2.4 Améliorer le système actuel de transmission au Trésor des informations sur les recettes collectées par les services des impôts.

II. PHASE APPROBATION

La phase d'approbation du budget démarre le jour du dépôt, sur le bureau du Président de l'Assemblée Nationale, du PROJET DE LOI DES FINANCES.

Trois étapes sont alors à considérer;

- L'examen du projet par la Commission spécialisée;
- L'examen du projet en séance plénière;
- L'avis émis par la Cour constitutionnelle.

Le seul problème qui peut être pris en considération ici est le respect des délais prescrits par la constitution.

Notons que l'examen par l'Assemblée Nationale peut être amélioré par:

- L'intégration des trois budgets en un seul;
- L'amélioration de la nomenclature budgétaire.

Ces préoccupations sont déjà contenues dans l'Avant-Projet de loi sur la comptabilité publique portant révision du Décret-Loi 23/79 du 31 août 1979.

III. PHASE D'EXECUTION

Le budget prévoit et autorise les charges et les ressources de l'Etat. C'est donc en fonction de cette prévision et de cette autorisation que seront perçues les recettes publiques et exécutées les dépenses publiques.

- Exécution des dépenses publiques

La procédure d'exécution des dépenses publiques passe par quatre phases distinctes se succédant dans le temps et qui ont chacune un objet différent:

■ Engagement

L'engagement est la décision prise par l'autorité qui a qualité à cet effet, de prélever une partie des crédits budgétaires en accomplissant un acte devant entraîner une dette à la charge de l'Etat.

■ Liquidation

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense.

■ Ordonnancement

L'ordonnancement est l'opération qui permettra au créancier de percevoir la somme qui lui est due (remise d'un titre de créance).

■ Paiement

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de son créancier en lui remettant les fonds.

A chaque phase, les opérations doivent être enregistrées (comptablement ou de manière extra comptable) afin qu'il y ait des traces et qu'on puisse localiser à tout instant le statut de la dépense.

III.A.1. Les Critères d'Exécution des Dépenses Publiques

Les points essentiels à la réussite de l'exécution des dépenses publiques sont les suivants:

1. L'existence d'un manuel de procédures de l'exécution du budget détaillant pour chaque agent intervenant dans ce processus le rôle à jouer. Ce manuel précisera les règles minimum de contrôle interne devant être respectées à chaque phase de la procédure d'exécution budgétaire.

Le manuel de procédures devra prévoir des dispositions afin qu'à tout moment l'on puisse localiser la dépense suivant les différentes étapes d'exécution.

Le manuel de procédures doit également avoir un chapitre consacré à la procédure de gestion du patrimoine public.

2. Une parfaite intégration des informations financières entre le Budget et le Trésor, à l'intérieur des ministères et entre les ministères techniques et le ministère chargé des finances. Cela permet de prendre en compte toutes les informations sur l'état d'exécution du budget et de maîtriser les éléments à utiliser dans les prévisions.

3. L'existence d'un système de feedback pour les ministères techniques sur l'état de l'exécution de leurs budgets.
4. L'enregistrement systématique de toutes les opérations financières au fur et à mesure de leur exécution.

En particulier, il doit être fait obligation aux comptables publics, notamment les comptables des ambassades, de transmettre périodiquement les rapports d'exécution de leurs dépenses afin qu'ils soient centralisés dans le schéma global.
5. L'existence, de par la loi, des prescriptions libératoires afin que les créanciers de l'Etat qui n'ont pas fait valoir leurs droits dans ce délai ne puissent pas exiger le paiement des sommes qui leurs sont dues.
6. Le patrimoine de l'Etat doit être répertorié, suivi et utilisé uniquement pour les besoins du ministère dont il dépend.
7. Le personnel impliqué dans l'exécution budgétaire doit avoir la qualification requise. Il doit être imposé un cautionnement à ceux qui manipulent les fonds. Ces derniers doivent également prêter serment suivant les modalités définies par les règles en vigueur.
8. Le respect d'une discipline budgétaire afin qu'il n'y ait pas de dépassement budgétaire et que seules les dépenses régulièrement budgétisées soient effectuées.
9. La programmation des engagements dans le temps permettant d'y faire face rationnellement.
10. Une politique globale de gestion de trésorerie conforme au budget et aux priorités gouvernementales.
11. Clôture des comptes et transmission aux différentes institutions de contrôle dans les délais prescrits par la loi et les règlements.
12. Le Trésor doit détenir exclusivement tous les pouvoirs en matière de décaissement des deniers publics.

III.B.1. Les Constats sur l'Exécution des Dépenses Publiques

- Il n'existe pas de manuel de procédures d'exécution du budget.

Actuellement les tâches sont effectuées par chaque agent selon son entendement et selon les directives de ses supérieurs hiérarchiques.

- Il n'y a pas suffisamment de concertation entre le personnel des ministères et à l'intérieur des ministères.

L'état d'exécution des dépenses, élément indispensable pour une politique rationnelle d'exécution des dépenses publiques, n'est pas connu des ordonnateurs des ministères techniques, même si un suivi est réalisé au MINIFIN.

- Les opérations financières ne sont pas systématiquement enregistrées.

A titre d'exemple, le montant des dépenses engagées non payées aux fournisseurs n'est pas maîtrisé.

- La gestion du patrimoine est déficiente tant au niveau des utilisateurs que du fichier central.

Le patrimoine de l'Etat est connu des directions qui l'utilisent. Cependant, hormis le parc automobile, il n'existe pas de fichier où sont centralisés tous les actifs de l'Etat.

- Le personnel impliqué dans le processus budgétaire reconnaît qu'en général sa formation de base est insuffisante.

Un redéploiement du personnel serait nécessaire dans la mesure où certains services manquent d'agents alors que d'autres ont un effectif non utilisé dans toutes ses capacités.

- L'état d'exécution des dépenses n'est pas connu.

Le montant important d'arriérés montre qu'il y a eu un manque de gestion de trésorerie et de gestion financière.

- Il n'y a pas de programmation pluriannuelle.

Le projet de loi sur la comptabilité publique portant révision du Décret-Loi 23/79 du 31 août 1979 prévoit l'insertion du budget dans une optique pluriannuelle.

- Les comptes ne sont pas arrêtés dans les délais prévus par la loi.

Comme nous l'avons dit plus haut, les derniers arrêtés de compte portent sur l'exercice 1989. Le projet d'informatisation en cours de réalisation par la CEE laisse espérer un rattrapage dans un bref délai.

- Des inspecteurs de l'enseignement effectuent les opérations de paiement des salaires.

Cependant, le principe de paiement voudrait que les paiements fussent directement opérés par les agents du Trésor.

III.A.2. Les Critères de Perception des Recettes Publiques

1. Etablissement des prévisions des recettes sur une base fiable devant couvrir les dépenses programmées selon les périodes.

Les recettes sont généralement minorées (principe de prudence) afin d'avoir une épargne de précaution qui servira à honorer des obligations exceptionnelles en cours d'année.

2. Le suivi systématique des droits constatés et l'application des pénalités qui sont enregistrées afin que l'Etat recouvre la totalité des sommes dues.
3. Le Trésor doit détenir exclusivement tous les pouvoirs en matière de recouvrement de toutes les recettes publiques.

III.B.2. Les Constats sur la Perception des Recettes Publiques

- Des créances de plus de trente ans sont utilisées dans les prévisions des recettes.

Les créances irrécouvrables sont utilisées dans l'établissement des prévisions des recettes, ce qui fausse les prévisions.

- Les droits constatés ne sont pas suivis jusqu'à leur recouvrement.

Les sanctions sont prises mais elles ne sont pas appliquées. Cela crée la frustration des personnes chargées de recouvrer les recettes.

- Toutes les activités concernant les recettes domaniales sont réalisées par un autre département ministériel.

Cependant, le principe de perception voudrait que les paiements fussent directement opérés par les agents du MINIFIN.

III.C. Les Objectifs et les Actions

Les insuffisances constatées pendant la phase d'exécution du budget de l'Etat peuvent être diminuées, voire éliminées si les objectifs et les actions indiqués ci-dessous sont atteints. Ces objectifs et ces actions ont été développés lors de la première phase de planification stratégique qui a eu lieu avec les cadres de l'Administration Publique en décembre 1993.

1. Amélioration des méthodes et procédures de prévision budgétaire.

Pour cela il faut:

- 1.1 Renforcer et/ou réorganiser la comptabilité publique. L'avant-projet de loi déjà préparé doit attendre l'existence d'un gouvernement pour être adopté;
- 1.2 Instaurer une discipline budgétaire par une réglementation stricte;

- 1.3 Redéfinir la politique d'endettement.
2. Amélioration du système d'information des finances publiques.
 - 2.1 Réglementer l'ouverture et la gestion des comptes spéciaux afin qu'ils soient gérés directement par le MINIFIN ou qu'ils le soient sous couvert des partenaires de développement;
 - 2.2 Créer un système d'enregistrement des droits constatés (dettes et créances);
 - 2.3 Créer un système intégré de programmation des engagements et des prévisions des recettes;
 - 2.4 Créer un système d'information aux ministères techniques portant sur les engagements et paiements effectués.
3. Standardisation et normalisation des méthodes et des procédures d'exécution du budget de l'Etat.
 - 3.1 Rédiger des manuels de procédures d'exécution du budget.
4. Restaurer l'autorité du MINIFIN sur toutes les recettes et toutes les dépenses
 - 4.1 Ramener la gestion domaniale au MINIFIN;
 - 4.2 Effectuer tous les paiements y compris les salaires directement aux tiers et exclusivement par les agents du Trésor public.

IV. PHASE DE CONTROLE

L'exécution du budget doit être dominée par l'idée de contrôle. En effet, il importe que l'exécutif ne dépasse pas les crédits qui lui sont alloués ou perçoit toutes les recettes établies.

IV.A. Les Critères

Des critères doivent exister afin que le contrôle soit satisfaisant.

1. L'existence de contrôles ayant les caractéristiques énoncées ci-dessous.

Les contrôles peuvent être classés ainsi:

- D'après le moment de contrôle

Il s'agit du contrôle a priori, du contrôle en cours d'exécution et du contrôle a posteriori.

Ces différentes formes de contrôle ne doivent pas s'exclure mais se compléter dans la pratique.

D'une manière générale, ces contrôles s'effectuent sur la régularité, l'utilité et le coût des dépenses, l'état du point de l'exécution du budget, l'imputation des dépenses, l'exactitude des évaluations et l'application des dispositions légales et réglementaires de caractère financier. Ces contrôles sont matérialisés par l'apposition d'un visa.

Les autres caractéristiques du contrôle sont:

- **Positivité:**
En ce sens, il n'est pas tatillon; il sert à corriger et à améliorer les insuffisances du système;
- **Mise en application:**
Suivi des décisions et recommandations prises lors du contrôle le plus rapidement possible. Si d'éventuelles sanctions sont prononcées, elles doivent être exécutées.

■ **D'après les organes de contrôle**

Ce sont les organes d'endocontrôle (contrôles financiers internes) et les organes d'exocontrôle (contrôles financiers externes).

Les organes d'exocontrôle se distinguent par le fait:

- Qu'ils sont indépendants de tout ministère;
 - Qu'ils ne participent pas à l'exécution du budget;
 - Qu'ils exercent un contrôle a posteriori;
 - Qu'ils peuvent prononcer des sanctions soit sous forme d'arrêt soit sous forme de mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs principaux.
2. Existence de procédures formalisées et écrites de contrôle. Ces procédures sont connues des contrôleurs; dans ces procédures les priorités sont définies.
 3. Existence d'une bonne définition et acceptation des rôles des différents organes chargés des contrôles. De même, les organes de contrôle ne doivent pas avoir un pouvoir abusif, mais ils doivent également conseiller, informer et former.
 4. Validité du contrôle: Il est fait selon les normes reconnues.

5. Indépendance:
Les contrôleurs sont indépendants des organes de contrôle, même du point de vue de la gestion quotidienne.

IV.B. Les Constats

- Le contrôle a priori existe mais n'est pas formalisé.

Ce contrôle est effectué par les agents des Directions du Budget et du Trésor.

En matière de contrôle a posteriori, les ministères ne disposent pas de services pour effectuer les audits techniques en leur sein.

- La Cour des Comptes dans son organisation actuelle n'est pas autonome.

Bien que la Constitution de décembre 1978 l'enlève de la tutelle du Ministère de la Justice, le Décret-Loi du 29 décembre 1978 la retient dans ce même Ministère, qui également gère son budget (signalons que les accords d'Arusha en leur article 28 rattachent la Cour des Comptes à la Cour Suprême.)

- Il n'existe pas de procédures écrites et formalisées de contrôle.

Les vides juridiques et les différents blocages font que les rapports des contrôleurs internes ne sont pas suivis d'effet. Une des explications avancées pour cela par les cadres est le manque de crédibilité de ces rapports du fait de l'insuffisance de la formation des contrôleurs dans leur spécialité.

- Les définitions des rôles sont insuffisantes.

L'IGF cherche à effectuer des contrôles que les autres services de l'Etat n'acceptent pas. Les attentes des uns par rapport aux autres sont contradictoires. Pour tout le monde les attributions dans les différents aspects de contrôle ne sont pas claires.

- Les procédures de contrôle utilisées ne sont pas conformes aux normes classiques d'audit.

L'examen de certains rapports de contrôle montre que les analyses faites ne sont pas approfondies et aboutissent à des conclusions qui ne sont pas suffisamment argumentées. C'est un manque de compétence technique à ces niveaux.

- Les états d'exécution des budgets ne sont ni connus ni disponibles.

Le dernier rapport annuel d'exécution du budget établi concerne l'exercice de 1989. De ce fait, les organes de contrôle a posteriori (Cour des Comptes et Assemblée Nationale) ne sont pas en mesure d'effectuer les vérifications nécessaires.

En outre, les prévisions budgétaires ne sont pas établies sur une base factuelle.

■ Les organes de contrôle ne sont pas indépendants des contrôles.

A l'exception de l'Assemblée Nationale, les autres corps de contrôle ne sont pas indépendants des organes contrôlés. L'IGF est une direction du MINIFIN et la Cour des Comptes est sous tutelle du Ministère de la Justice alors que leurs attributions leur donnent des compétences étendues sur toutes les situations administratives.

IV.C. Les Objectifs et les Actions

Pour donner au contrôle la qualité requise, les cadres de l'Administration ont proposé les objectifs et les actions indiqués ci-dessous.

1. Révision complète des systèmes actuels de contrôle.

- 1.1 Réorganiser la fonction contrôle des finances publiques à tous les niveaux (ministères techniques, MINIFIN, Cour des Comptes, Assemblée Nationale, préfectures et les autres organes concernés);
- 1.2 Appliquer l'esprit des dispositions des Accords d'Arusha en ce qui concerne la Cour des Comptes et publier une loi portant organisation et attributions de cette institution;
- 1.3 Créer un corps de contrôle de haut niveau de rattachement;
- 1.4 Réviser les rôles et les pouvoirs de l'IGF tant au niveau du MINIFIN qu'auprès des autres ministères;
- 1.5 Institutionaliser des organes de contrôle interne dans tous les organes de l'Etat;
- 1.6 Rédiger des manuels de procédures en matière de contrôle pour tout le monde;
- 1.7 Former le personnel aux méthodes et techniques de contrôle et d'audit selon le cas.

GOUVERNEMENT DU RWANDA

DOCUMENT DE TRAVAIL

Avant-projet

(PHASE II)

Février 1994

OBJECTIF 1. Amélioration des méthodes et procédures de prévision budgétaire

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>1.1 Faire publier une loi portant réforme de la comptabilité publique</p> <p>a. <u>Rédiger le projet de loi</u></p> <p>b. <u>Présenter le texte au gouvernement</u></p> <p>c. <u>Adoption et publication</u></p>	<p>Inclure dans le texte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le renforcement des responsabilités - les ventes aux enchères - la réglementation des comptes spéciaux - un article annonçant des dispositions en matière de discipline budgétaire 	<p>La mise en place du gouvernement</p> <p>Calendrier du gouvernement</p>	<p>DTCP</p> <p>G (*)+ 1 mois</p>
<p>1.2 Changer l'esprit de la lettre circulaire portant préparation du budget afin que:</p> <p>a. <u>Soient institutionalisées les rencontres avec les ministères techniques pour plus d'explications et prise en compte des besoins spécifiques</u></p> <p>b. <u>L'orientation du budget reflète effectivement les préoccupations de la politique économique et sociale de la nation</u></p>	<p>Les cadres qui préparent les budgets sont habitués à la méthode incrémentale</p> <p>Nécessité de donner aux cadres de la Direction du budget des informations sur des expériences différentes</p>	<p>Besoin de stage d'information (Voyage d'étude)</p> <p>Besoin financier pour la réalisation des stages à l'étranger (environ 3 mois pour une personne)</p>	<p>DTCP</p> <p>G (*)+ 2 mois</p> <p>G + 4 mois</p>

(*) G+2 mois: Deux mois à partir de la date de mise en place du nouveau gouvernement.

OBJECTIF 1 (suite). Amélioration des méthodes et procédures de prévision budgétaire

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>c. <u>Le délai soit suffisant pour les ministères techniques</u></p> <p>1.3 Intégrer dans les approches de préparation du budget les données économiques du MINIPLAN et les besoins exprimés par les ministères techniques</p> <p>1.4 Tenir compte des analyses sur les comptes arrêtés des années précédentes:</p> <p>a. <u>Arrêter les comptes au 31 mars de l'année;</u></p> <p>1. Nécessité de remplacer certains agents</p> <p>2. Former le personnel</p> <p>b. <u>Procéder aux analyses des comptes</u></p>	<p>Informatisation en cours (CEE) qui va aider à établir les comptes - la procedure a débuté</p>	<p>Personnel actuel pas assez compétent</p> <p>Personnel actuel insuffisant sur le plan qualitatif pour faire un tel travail</p> <p>Les personnes ayant ces compétences préfèrent le secteur privé qui offre des salaires supérieurs à ceux de la fonction publique</p>	

OBJECTIF 1 (suite). Amélioration des méthodes et procédures de prévision budgétaire

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALI-SATION
<p>1.5 Publier un calendrier réaliste et conforme aux textes pour la préparation du budget</p> <p>a. <u>Rédaction du projet de texte</u></p> <p>b. <u>Publication</u></p>	<p>Note: La phase préparatoire du budget doit débiter en mai de chaque année.</p>		<p>DB G + 3 mois</p> <p>G + 6 mois</p>

OBJECTIF 2. Réglementation de l'ouverture et du suivi des comptes spéciaux

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>2.1 Faire adopter un texte dans le domaine:</p> <p>a. <u>Faire une étude approfondie sur les comptes spéciaux:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Rédiger les termes de référence 2. Conclusion de l'étude et projet de texte 3. Approbation par le gouvernement <p>b. <u>Faire publier un texte suivant les conclusions de l'étude précisant et clarifiant les pouvoirs et les rôles de chacun dans la gestion des comptes spéciaux</u></p>	<p>En collaboration avec MINIFOP (cf. Projet PNUD)</p>	<p>Besoin d'assistance technique</p>	<p>DTCP G + 6 mois G + 13 mois</p> <p>G + 14 mois</p> <p>DTCP Cours de la 2ème année</p>

OBJECTIF 3. Programmation pluriannuelle de certaines rubriques budgétaires

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>3.1 Faire une étude d'opportunité:</p> <p>a. <u>Rédiger les termes de référence</u></p> <p>b. <u>Réalisation de l'étude</u></p> <p>c. <u>Décision du gouvernement sur l'étude</u></p>	<p>Collaboration étroite avec MINIPLAN requise Note: Un effort a déjà été fait sous couvert BM et PNUD pour un essai de programmation des dépenses publiques L'étude devra prendre en compte cette expérience et proposer une expérimentation</p>	<p>Nécessité d'une assistance technique pour faire l'étude</p> <p>Temps estimé: Un mois. une personne</p>	<p>DB & DInv G + 2 mois</p> <p>DTCP G + 6 mois</p> <p>G + 24 mois</p>

OBJECTIF 3 (suite). Programmation pluriannuelle de certaines rubriques budgétaires

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALI-SATION
<p>3.2 Former le personnel</p> <p>a. <u>Rédiger les termes de référence</u></p> <p>b. <u>Définition du programme et des activités de formation</u></p> <p>c. <u>Mettre en place les ateliers de formation</u></p>	<p>Cette activité dépend de la conclusion de l'étude ci-dessus</p> <p>Doit être réalisé au MINIFIN et au ministères techniques: -préparer les outils pédagogiques; -programmer les ateliers</p> <p>Cf. le plan d'action actualisé défini par l'étude</p>	<p>Nécessité d'une assistance technique pour la définition du système et la formation du personnel</p> <p>(Temps estimé: 5 jours ouvrables)</p> <p>(Temps estimé: 3 mois, une personne)</p>	<p>DB (3.1)+ 2 mois</p> <p>(3.1)+ 6 mois</p> <p>(3.1)+ 9 mois</p>

OBJECTIF 4. Réglementation de la politique d'endettement

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALI-SATION
<p>4.1 Faire publier un texte portant principes directeurs en matière d'endettement:</p> <p>a. <u>Consulter les partenaires du gouvernement (MINIPLAN, BNR, etc.)</u></p> <p>b. <u>Rédiger le projet final</u></p> <p>c. <u>Décision du gouvernement</u></p>	<p>Un projet de texte existe déjà - il doit être complété</p>	<p>Calendrier de travail gouvernemental</p>	<p>Dir du Trésor G + 6 mois</p> <p>Dir du Trésor G + 6 mois</p> <p>G + 5 mois</p>

OBJECTIF 5. Compléter le cadre légal et réglementaire en matière de discipline budgétaire

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>5.1 Publier une loi portant sanctions sur la mauvaise gestion budgétaire:</p> <p>a. <u>Faire une étude clarifiant la situation</u></p> <p>1. Termes de référence</p> <p>2. Réalisation de l'étude</p> <p>b. <u>Rédiger une loi actualisée portant sanctions en matière de discipline budgétaire</u></p> <p>c. <u>Publier le texte</u></p>	<p>La discipline budgétaire est renforcée par l'application des sanctions prévues par la loi aux contrevenants</p>	<p>Nécessité d'avoir des organes de contrôle qui fonctionnent et une volonté politique d'appliquer les sanctions</p> <p>Besoin d'une assistance technique pour réaliser l'étude et proposer un avant-projet de loi</p> <p>(Temps estimé: Un mois, une personne)</p> <p>Calendrier du gouvernement</p>	<p>DB G + 5 mois</p> <p>DB G + 8 mois</p>
<p>5.2 Cet objectif sera satisfait si les organismes chargés des contrôles budgétaires et financiers sont réorganisés (Cf. Objectif n°11)</p>	<p>A réaliser sous couvert du MINIFOP (projet PNUD)</p>		<p>G + 12 mois</p>

OBJECTIF 6. Création d'un système d'enregistrement des droits constatés

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALI-SATION
		Le contrôle des recettes domaniales échappe actuellement au MINIFIN. Cette insuffisance limite le contrôle d'Etat sur les droits constatables.	

OBJECTIF 7. Amélioration du système d'information en matière économique

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>7.1 Faire une étude sur les pratiques actuelles en vue de proposer un programme d'actions</p> <p>7.2 Amélioration du système de transmission des informations sur les recettes publiques</p> <p>7.3 Cf. les actions prévues pour la réalisation du système intégré d'information en finances publiques (Objectif n°13)</p>	<p>Cet objectif est considéré comme secondaire et devra être réalisé à long terme</p>		

OBJECTIF 8. Création d'un manuel de procédures pour la préparation et l'exécution du budget

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>8.1 Faire une étude sur les pratiques actuelles:</p> <p>a. Rédiger les termes de référence</p> <p>b. Réaliser l'étude et rédiger le manuel de procédures</p> <p>c. Approbation du manuel de procédures</p>	<p>L'étude doit prendre en compte l'état de la réglementation, les procédures pratiquées et l'aspect de la coordination</p> <p>Les autorités chargées de l'approbation sont à définir</p>	<p>Nécessité d'une assistance technique pour réaliser l'étude et rédiger le manuel</p> <p>(Temps estimé: 5 mois, une personne)</p>	<p>DB G + 3 mois G + 15 mois</p>
<p>8.2 Former le personnel à l'utilisation des procédures:</p> <p>a. <u>Rédiger les termes de référence</u></p> <p>b. <u>Programmer les activités et préparer les documents de formation</u></p> <p>c. <u>Mettre en oeuvre les actions de formation</u></p>		<p>Nécessité d'une assistance technique</p> <p>(Temps estimé: Un mois, une personne)</p>	<p>G + 18 mois</p> <p>DB G + 15 mois</p> <p>G + 20 mois</p>

OBJECTIF 9. Amélioration de la programmation des libérations des crédits

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>9.1 Programmer les dépenses des ministères techniques suivant les orientations prioritaires de leurs activités</p>	<p>Cela nécessite des réunions de concertation périodiques entre la DB et les directions concernées des ministères techniques</p> <p>Il faut également que la DTCP établisse régulièrement des plans de trésorerie sur la base des informations sur les recettes prévues</p>	<p>L'existence d'un budget approuvé est une conditionnalité importante de ces activités</p> <p>Autrement, ce serait la reconduction du douzième provisoire</p>	<p>G + 18 mois</p>
<p>9.2 Instituer les prévisions de recettes périodiques</p> <p>Note: Cet objectif sera pleinement réalisé avec la mise en oeuvre des budgets-programmes qui est une oeuvre de longue haleine</p>	<p>On pourrait expérimenter l'approche budget-programmes</p>	<p>Difficultés techniques énoncées</p>	<p>G + 6 mois</p> <p>G + 5 mois</p>

OBJECTIF 10. Développement des capacités des ressources humaines en matière de gestion budgétaire

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>10.1 Faire le profil actuel du personnel (MINIFIN, MINIPLAN, MINISANTE, IGF, CdC et les autres organismes) impliqué dans le processus budgétaire</p> <p>10.2 Etablir le programme de formation</p> <p style="padding-left: 20px;">a. <u>Analyse des besoins en formation</u></p> <p style="padding-left: 20px;">b. <u>Définition du contenu du programme:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Termes de référence - Travail à réaliser au plus tard 	<p>A été réalisé en janvier 1994 par les consultants locaux</p> <p>Tenir compte de l'objectif n°8</p> <p>Le projet PNUD (MINIFOP) a un volet développement des ressources humaines à prendre en considération</p>	<p>Besoin d'une assistance technique pour assurer l'analyse des besoins de formation et l'établissement du programme de formation</p>	<p>Cabin. MINI-FIN G + 8 mois</p> <p>G + 15 mois</p>

OBJECTIF 10 (suite). Développement des capacités des ressources humaines en matière de gestion budgétaire

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>10.3 <u>Mise en oeuvre du programme de formation</u></p> <p>a. Termes de référence</p> <p>b. Préparation pédagogique</p> <p>c. Réaliser les actions de formation</p>		<p>Nécessité d'une assistance technique pour faire la formation</p> <p>(Temps estimé: 2 mois, une personne)</p> <p>Données déterminées par l'étude</p>	<p>DTCP G + 15 mois</p> <p>G + 14 mois</p>

OBJECTIF 11. Réorganisation complète des systèmes de contrôles

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>11.1 Refondre et redéfinir les systèmes de contrôles:</p> <p>a. <u>Faire une étude exhaustive sur les organes actuels de contrôle, leur fonctionnement, leurs difficultés tant institutionnelles que juridiques et fonctionnelles</u></p> <p>1. Rédiger les termes de référence</p> <p>2. Réaliser l'étude</p> <p>b. <u>Décision sur le projet d'organisation</u></p>	<p>Il s'impose de créer des organes devant assurer efficacement tous les types de contrôle (a priori, a posteriori) et cela à tous les niveaux</p> <p>Le projet PNUD (MINIFOP) a déjà entrepris un travail dans ce domaine</p>	<p>Nécessité d'une assistance technique pour rédiger les termes de référence et pour réaliser l'étude</p> <p>Nécessité d'un spécialiste dans le domaine des contrôles et des aspects juridiques (Temps estimé: 5 jours ouvrables)</p> <p>(Temps estimé: Un mois, une personne)</p>	<p>G + 7 mois</p> <p>G + 13 mois</p>

OBJECTIF 11 (suite). Réorganisation complète des systèmes de contrôles

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>11.2 Créer les manuels sur les procédures de contrôle:</p> <p>a. <u>Faire une étude sur les problèmes techniques de contrôle actuels</u></p> <p>b. <u>Rédiger les manuels</u></p> <p>1. Rédiger les termes de référence</p> <p>2. Dépôt du projet de manuel</p> <p>3. Approbation</p>	<p>DB et DTCP doivent collaborer</p>	<p>Nécessité d'une assistance technique pour faire l'étude et pour la rédaction des manuels</p> <p>Nécessité d'une assistance technique (Temps estimé: 7 jours ouvrables)</p> <p>(Temps estimé: 5 mois, une personne)</p>	<p>DB G + 6 mois</p> <p>G + 12 mois</p>
<p>11.3 Former le personnel</p> <p>a. <u>Termes de référence</u></p> <p>b. <u>Préparation pédagogique</u></p> <p>c. <u>Réaliser les activités de formation</u></p>	<p>A faire après le projet de rédaction des manuels</p> <p>Le temps est déterminé par les termes de référence; il ne s'agit pas ici de recyclage, mais d'une formation approfondie</p>	<p>Nécessité d'une assistance technique pour former les contrôleurs et les auditeurs</p> <p>(Temps estimé: un mois, une personne)</p>	<p>G + 14 mois</p> <p>(b.2)+ 3 mois</p> <p>(b.2)+ 6 mois</p>

OBJECTIF 12. Institutionalisation du budget unique

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION

OBJECTIF 13. Création d'un système intégré des finances publiques

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALI-SATION
13.1 Faire publier une loi organique portant finances publiques 13.2 Faire publier les textes d'application de la loi organique visée au paragraphe 13.1 ci-dessus et portant situation des finances publiques	Ce texte doit tenir compte des finances communales, des budgets des préfectures et d'autres unités déconcentrées		

OBJECTIF 14. Institutionalisation des budgets-programmes

ACTIONS	OBSERVATIONS	CONTRAINTES	DELAI REALISATION
<p>14.1 Expérimenter l'opération avec quelques ministères</p> <p>a. Termes de référence</p> <p>b. Etude préliminaire portant faisabilité et choix des ministères</p> <p>c. Préparation des budgets de 1996</p>	<p>Un effort a déjà été fait sous couvert de la BM et du PNUD qui ont essayé une Programmation des Dépenses Publiques (PDF)</p> <p>Sous couvert du PNUD (MINIFOP)</p>	<p>Choix des ministères à tester pour le budget de 1996</p> <p>Volonté politique d'adopter cette approche de budgétisation</p> <p>Nécessité d'une assistance technique</p> <p>Besoin de définition de l'approche méthodique (Temps estimé: Un mois, une personne)</p>	<p>G + 18 mois</p> <p>G + 12 mois</p> <p>G + 13 mois</p> <p>G + 15 mois</p>



**IMPLEMENTING
POLICY
CHANGE
PROJECT**

**MANAGEMENT
SYSTEMS
INTERNATIONAL**

600 Water Street, S.W.
NBU 7-7
Washington, D.C. 20024
Tel: 202/484-7170
Fax: 202/488-0754

January 4, 1995.

S. Wade DeWitt
Document Acquisitions
PPC/CDIE/DI
SA-18 Rm 303
US Agency for International
Development
Washington, DC 20523-1802

Dear Mr. DeWitt,

I am submitting to CDIE the enclosed documents of Project #936-5451, the Implementing Policy Change (IPC) Project (Contract #DHR-5451-Q-00-0110-00). A list of these documents is enclosed for your reference.

Sincerely,

Susan Scribner
Deputy Research Director

Project Consortium Members:

Management Systems International, Prime Contractor
International Development
Management Center at the University
of Maryland
Development Alternatives, Inc.

Associated Organizations:

Institute for Public Administration
Research Triangle Institute
Deloitte and Touche
Thunder & Associates, Inc.
International Management Development

47